



**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ  
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

**НАУКОВИЙ ВІСНИК  
ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА**

Збірник наукових праць

Збірник засновано у 2015 році

Випуск 4, 2020



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2020

# НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць  
Випуск 4, 2020  
Виходить 6 разів на рік

Збірник заснований у вересні 2015 року.  
Засновник: Науково-дослідний інститут публічного права.  
Свідоцтво про державну реєстрацію – серія КВ № 21525-11425 Р від 08.09.2015.  
Ухвалено до друку та поширення через мережу Internet  
вченою радою Науково-дослідного інституту публічного права  
(протокол № 6 від 12.05.2020 р.).

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

## РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

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

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

Науковий вісник публічного та приватного права : Збірник наукових праць.  
№ 34 Випуск 4. – К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2020. – 262 с.

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

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

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

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

© Науково-дослідний інститут публічного права, 2020

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

УДК 340.12  
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.1>

**ГОРСЛОВА В.Ю.**

**ЖУРНАЛІСТСЬКА СВОБОДА СЛОВА ТА СУСПІЛЬНА МОРАЛЬ:  
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

**JOURNALISTIC FREEDOM OF SPEECH AND PUBLIC MORALITY:  
THEORETICAL AND LEGAL ASPECT**

У статті досліджується питання співвідношення категорій «свобода слова» та «суспільна мораль». Проаналізовані законодавчі акти щодо забезпечення права журналіста на свободу слова. Встановлено, що втручання у право особи на свободу вираження поглядів становитиме порушення як міжнародних, так і національних правових актів. Виявлено, що, хоча свобода вираження поглядів журналіста і являє собою одну з важливих засад правового та демократичного суспільства та забезпечена захистом законодавства, однак наведені в статті законодавчі положення мають певні винятки. Єдність моралі і журналістики визнана світом і не піддається сумніву, адже журналістика по суті своєї діяльності здатна впливати на психіку та духовний стан більше, ніж будь-яка інша професія, а також журналістика схильна до втручання в особисте життя і долі будь-кого, і таким чином безмежної свободи слова у журналіста бути не може. В статті досліджені певні обмеження та заборони на поширення певного переліку інформації у моральних кодексах журналістів зарубіжних країн. Такі обмеження та заборони цілком відповідають світовим міжнародним документам та переслідують ціль забезпечити захищеність особи від свавільної свободи слова журналіста. Сьогодні, коли в жодному законодавчому акті не передбачено поняття моралі, а також неможливо запровадити єдині моральні критерії для всіх, єдиним можливим засобом регулювання суспільної моралі виступають правові приписи, націлені на загальне благо та загальну колективну необхідність. У статті висвітлені деякі позиції Європейського Суду з прав людини щодо питання свободи слова журналіста та виявлено, що відповідальність журналіста залежить не лише від якості інформації, але й від способу її подання, а також має значення спосіб оприлюднення інформації, оскільки встановлено, що аудіовізуальні засоби масової інформації мають значно більший вплив на психіку людини, ніж друковані. Наголошено, що свобода слова журналіста хоча і передбачає вільне вираження поглядів, що є обов'язковою умовою правової держави, але застосування цього права не повинно суперечити вимогам права, моральним уявленням та корпоративним правилам.

*Ключові слова:* інформація, етичність, етичні принципи, відповідальність, суспільство.

The article examines the relationship between the categories of “freedom of speech” and “public morality”. Legislation on ensuring the right of a journalist to freedom of speech has been analyzed, and it has been established that interfering with a person’s right to freedom of expression will constitute a violation of both international and national legal acts. It was found that although the freedom of expression of the journalist’s

views, although it is one of the important principles of a legal and democratic society and is ensured by the protection of legislation, the legislative provisions presented in the article have certain exceptions. The unity of morality and journalism is recognized by the world and is not in doubt, because journalism, in essence, can affect the psyche and spiritual state of the largest circle of people than any other profession, and journalism tends to interfere in privacy and destiny. whom, and thus, a journalist cannot have boundless freedom of speech. The article examines certain restrictions and prohibitions on the dissemination of a certain list of information in the moral codes of foreign journalists. Such restrictions and prohibitions are fully in line with international instruments and pursue the goal of ensuring the protection of the individual from the arbitrary freedom of speech of the journalist. Today, when no legislative act provides for the concept of morality, and it is not possible to introduce common criteria of morality for all, the only possible means of regulating public morality are legal prescriptions aimed at the common good and common collective necessity. The article highlights some of the positions of the European Court of Human Rights on the issue of freedom of speech of journalists, and reveals that a journalist's responsibility depends not only on the quality of the information but also on the way it is presented, and how the information was published, as it has been established that audiovisual media have a much greater impact on the human psyche than print media. It is emphasized that the freedom of speech of a journalist, although it implies free expression of views, which is a prerequisite for the rule of law, but the application of this law should not contradict the requirements of law, moral ideas and corporate rules.

*Key words: information, ethics, ethical principles, responsibility, society.*

**Вступ.** Робота журналіста передбачає передусім високу відповідальність перед суспільством, яке ставить перед ним високі моральні вимоги. Відповідно до ст. 34 Конституції України кожному в правовій та демократичній державі гарантується право на свободу думки і слова та на вільне вираження власних поглядів і переконань. Окрім того, відповідно до Основного Закону України цензура заборонена (ст. 15 Конституції України) [1] і тим самим утверджене право кожного на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації у будь-який спосіб (усно чи письмово або в інший спосіб). Все це в умовах інформаційного суспільства стало серйозним випробуванням для вітчизняної журналістики, адже одразу постало питання етичної поведінки та моральної відповідальності журналіста. Свобода вираження поглядів журналіста між тим, хоча і являє собою одну з важливих засад правового та демократичного суспільства, одну з базових умов прогресу суспільства та самореалізації журналіста, втім актуальним залишається питання: чи може свобода слова бути шкідливою для суспільства? Якими мають бути правові межі свободи слова, якщо цензура заборонена законом?

**Постановка завдання.** Метою статті є – дослідити особливості професійної моралі журналістів, розкрити питання співвідношення свободи слова з вимогами суспільної моралі, узагальнити засади чинного законодавства стосовно питання правомірності втручання у свободу вираження поглядів журналіста.

**Результати дослідження.** В світі існує безліч кодексів етичної поведінки журналістів, у яких викладаються моральні принципи та цінності журналістської розвідки. Здебільшого це такі вимоги:

- правдивість і точність (передання фактів без перекручень і домислів, забезпечення перевірки інформації);
- незалежність (від політичних, фінансових, особистих інтересів та від корпоративних, культурних або інших уподобань);
- неупередженість (адже неупереджене висвітлення інформації створює довіру);
- людяність (журналіст не має права завдати психологічної шкоди, повинен усвідомлювати вплив власних слів або відтворених зображень на свідомість людини);
- відповідальність.

Зрозуміло, що вимоги до моральності журналіста значно підвищені, якщо йдеться про пересічну людину, але беручи на себе обов'язок розвідки (пошуку і обробки) актуальної та важливої для суспільства інформації, журналіст повинен усвідомлювати, що наслідком його дій може бути як виховання людей, їх захист чи моральна підтримка, так і нанесення шкоди (адже

слово як рятує, так і здатне вбити). Відповідно до згаданої вище ст.15 Конституції України та ст. 24 Закону України «Про інформацію» забороняється цензура, яка визначена як будь-яка вимога, яка спрямована до журналіста, що передбачає узгодження інформації про її поширення або накладення заборони чи перешкоджання в будь-якій іншій формі тиражуванню або поширенню інформації [2]. Свобода вираження поглядів та право на отримання та поширення інформації без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів передбачена також ст. 10 Міжнародною Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод [3]. Право на свободу мислення та вільне виявлення власних переконань, що також включає право безперешкодного пошуку, отримання та поширення інформації та власних ідей будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів передбачено у ст. 19 Загальної декларації прав людини [4]. Таким чином, втручання у право особи на свободу вираження поглядів становитиме порушення як міжнародних, так і національних правил. Втім, наведені положення мають певні винятки. Так, держава має право: вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств; накладати обмеження щодо поширення інформації в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду (ст. 10 Конвенції); вимагати у певних випадках попереднього узгодження інформації та у разі накладення судом заборони на поширення інформації (ст. 24 Закону України «Про інформацію»); накладати обмеження на володіння та розповсюдження інформації 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 (ст. 34 Конституції України). Окрім того, певні обмеження щодо поширення інформації містяться також у професійних моральних кодексах журналістів. Наприклад, журналісти Royal Media під час використання Twitter, Facebook та інших соціальних мереж зобов'язані уникати коментарів, фотографій, відео та інших дій, будь-то в професійних або особистих цілях, які можуть поставити під сумнів їх порядність [5]. А моральний кодекс журналістів США (штат Теннесі) встановлює заборону на висвітлення інформації, яка була отримана таємно або незаконно, а також використання плагіату [6]. Моральний кодекс журналістів Гонконгу забороняє висвітлювати інформацію, яка заохочує до дискримінації людини за ознаками раси, кольору шкіри, віросповідання, статі, сексуальної орієнтації. Окрім того, журналісту забороняється використовувати інформацію в особистих цілях до тих пір, поки вона не буде оприлюднена [7]. А Кримінальний кодекс Австрії (ст. 111) передбачає навіть позбавлення волі на строк до одного року або штраф, якщо будь-яка особа звинувачує іншу особу в ганебності її характеру, позиції чи поведінки, які суперечать честі й моральності у друкованому матеріалі, за допомогою радіомовлення або телебачення чи в інший спосіб [8].

Як ми можемо помітити, всі заборони та обмеження щодо розповсюдження інформації журналістами пов'язані з забезпеченням непорушності прав людини та ймовірності завдання моральної шкоди особі. Можна сказати, що мораль окремої людини як цінність всього суспільства набуває захищеності від свавільної свободи слова журналіста.

Етичний кодекс українського журналіста, прийнятий Всеукраїнським з'їздом журналістів, забороняє: поширення інформації про осіб, які знаходяться у лікувальних та інших відповідних закладах; поширення інформації, пов'язаної з втручанням в особисте життя особи, якщо це може завдати їй моральних чи фізичних страждань (ст. 8); поширення брехливої або приховування достовірної інформації (ст. 10); поширення інформації, одержаної некоректним способом, протизаконно, у тому числі шляхом підкупу, залякування або введення людей в оману щодо їхньої професії; розголошення джерела інформації, отриманої конфіденційно (ст. 11). А також цей кодекс зобов'язує журналіста: максимально уникати публікацій про самогубства та спроби самогубства, окрім випадків, коли такі публікації не спрямовані на захист суспільних інтересів; мати обґрунтовані підстави та дозвіл батьків або опікунів для висвітлення приватного життя неповнолітніх осіб, при цьому ні слава, ні публічність чи статус батьків або опікунів у суспільстві не можуть бути обґрунтованою підставою для висвітлення приватного життя неповнолітніх (ст. 8); поважати презумпцію невинуватості та уникати висловлення своїх суджень під час висвітлення інформації про вчинення правопорушення, звинувачення підозрюваних чи обвинувачених у вчиненні правопорушень до прийняття судового рішення (ст. 9); уникати нав'язування власних культурних цінностей, поглядів та переконань іншим (ст. 12).

Відповідно до цього документу журналіст не повинен: розголошувати інформацію про посадове становище, національність, релігійні переконання, родинні та дружні стосунки підозрюваних, обвинувачуваних і підсудних, якщо така інформація не має відношення до кримінальної справи; поширювати інформацію про родичів, друзів та співробітників осіб, підозрюваних чи звинувачених у вчиненні злочину, а також про неповнолітніх осіб, які є потерпілими, свідками чи обвинуваченими. Окрім того, поширювана інформація не повинна вказувати на родинні чи інші стосунки між обвинуваченим і дитиною; розкривати інформацію про неповнолітніх (або вказувати на ознаки, за якими їх можна ідентифікувати), які мали відношення до протизаконних дій, стали учасниками подій, пов'язаних із насильством або дітей, втягнутих в справи про злочини сексуального характеру в якості потерпілих або свідків (ст. 9) [9]. Доречним також буде згадати положення етичного кодексу журналістів Філіппін, відповідно до якого журналісти сповідують «застереження совісті»: використання і застосування інформації, вирішення всіх професійних завдань повинні бути узгоджені з внутрішнім «голосом совісті» [10]. Зрозуміло, що в рамках такого підходу журналісту мають бути притаманні високоморальні якості.

Істинність міркувань та доказів науковців про нероздільність моралі і журналістики [11] не піддається сумніву, адже журналістика за суттю своєї діяльності здатна впливати на життя і долі людей, на їх психіку та духовний стан. Відповідно, безмежної свободи слова у журналіста бути не може. Сьогодні, коли не існує в жодному законі поняття моралі та немає важелів приведення людства до одних загальних моральних устоїв та духовних цінностей, суспільна мораль виступає як припис, націлений на загальне благо та загальну колективну необхідність. Таким чином, акцент на індивідуальній моралі журналіста цілком співпадає з визнанням суспільної моральної необхідності як соціального феномену та одного із засобів регулювання суспільних відносин у державі.

Свобода слова у професійній діяльності журналіста будується на основі загального змісту та характеру його діяльності, дозволяючи вільно обирати програму творчої направленості, реалізацію ідей із розкриття суспільно-корисної інформації, що і встановлює рамки свободи. Таким чином, журналістська свобода слова – це сила або право діяти, говорити або мислити вільно, без будь-яких перешкод або обмежень, але в контексті і в рамках закону та моралі, які служать на захисті суспільного порядку та в ім'я загального блага. Так, у рішенні Європейського Суду з прав людини у справі «Йерсилд проти Данії» Суд встановив, що важливим аспектом для відповідальності журналіста за сюжет стосовно расової дискримінації, в контексті прийняття заходів щодо ліквідації всіх форм расової дискримінації, є оцінка сюжету «наскільки він об'єктивно сприяв пропаганді расистських поглядів і ідей». В цій справі підкреслювалася та обставина, що заявник сам взяв на себе ініціативу з підготовки сюжету і не тільки заздалегідь знав, що під час інтерв'ю будуть зроблені расистські заяви, а й заохочував такі заяви, а також заявник відредагував програму таким чином, щоб включити в неї образливі твердження. Суд визнав провину журналіста, адже «без його активної участі ці зауваження не були б поширені серед широкого кола осіб і, відповідно, не були б карані» [12]. Таким чином, закон не перешкоджає надавати інформацію про осудні суспільством та державою відомості, але метод їх подання (підбурення, нацькування, залякування тощо) має велике значення. Особливо це стосується аудіовізуальних засобів. Адже відповідно до роз'яснень Європейського Суду з прав людини «всюди визнається, що аудіовізуальні засоби масової інформації мають більш потужний вплив на психіку людини, ніж друковані» [12]. Водночас Європейський Суд з прав людини зазначає, що «межі допустимої критики є ширшими, коли вона стосується власне політики, а не приватної особи» [13]. Таким чином, свобода слова журналіста, хоча і передбачає вільне вираження поглядів, що є обов'язковою умовою правової держави, але застосування цього права не повинно суперечити вимогам закону та моралі, завдавати образ, шокувати чи занепокоїти. Адже людство прагне збереження демократичного суспільства, де толерантність та прагнення до духовного, психічного та фізичного блага кожного є одним з головних пріоритетів.

**Висновки.** Отже, з наведеного вище можна дійти висновку, що питання реалізації журналістської свободи слова, як і в будь-якій іншій сфері суспільної діяльності, надзвичайно складне. Свобода слова, гарантована журналістам державою, по-перше, знаходиться в рамках юридичних обмежень, по-друге, наштовхується на безліч непереборних перешкод – моральних бар'єрів різного характеру, а по-третє, перебуває у полі корпоративних обмежень, що зумовлюють необхідність підкорі організаціїно-творчим порядкам у редакції. Всі ці обмеження допустимі, якщо вони не суперечать чинному законодавству та міжнародним актам, та необхідні, адже слугують важелем утримання журналіста від свавільної свободи, яка може завдати шкоди суспільній моралі загалом та моральних збитків особі зокрема.

**Список використаних джерел:**

1. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
2. Закон України «Про інформацію». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text).
4. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text).
5. Code of Journalism Ethics. Royal Media. URL: <https://royalmedia.com/code/>.
6. Moral code of the journalist URL: <https://www.spj.org/pdf/spj-code-of-ethics.pdf>.
7. Code of Ethics of HKJA. URL: <https://www.hkja.org.hk/en/code-of-ethics/code-of-ethics-of-hkja/>.
8. Criminal Code of the Republic of Austria (1974, amended 2019). URL: <https://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/44/Austria/show>.
9. Етичний кодекс журналіста. URL: [http://uu.edu.ua/upload/Osvita/Navch\\_metod\\_d\\_t/Navch\\_metod\\_materiali/Zhurnalistika/Etichniy\\_codex\\_zhurnalista.doc](http://uu.edu.ua/upload/Osvita/Navch_metod_d_t/Navch_metod_materiali/Zhurnalistika/Etichniy_codex_zhurnalista.doc).
10. Journalists' Code of Ethics (1988). URL: <https://philpressinstitute.net/journalists-code-of-ethics-2/>.
11. Andrew Belsey, Ruth Chadwick. Ethical Issues in Journalism and the Media. Routledge, London. 2002. 196 p.
12. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Йерсильд проти Данії» (Jersild v. Denmar від 23 вересня 1994 року, скарга № 15890/89). URL: [https://mmdc.ru/praktika\\_evropejskogo\\_suda/praktika\\_po\\_st10\\_evropejskoj\\_konvencii/europ\\_practice75/](https://mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/europ_practice75/).
13. Справа Лінгенса (Lingens v. Austria). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_066#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_066#Text).

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.2>

ФОДЧУК А.Б.

**ОСНОВНІ ЕТАПИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ВИКРИВАЧІВ КОРУПЦІЇ  
У ВІТЧИЗНЯНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ****THE MAIN STAGES OF DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION  
OF WHISTLEBLOWERS IN DOMESTIC LAW**

Актуальність статті полягає в тому, що у сучасних умовах розвитку нашої держави корупція є одним з основних факторів, що дестабілізує суспільно-політичну ситуацію, негативно позначається на темпах розвитку економіки, деформує систему морально-етичних цінностей, підриває авторитет держави на міжнародній арені. Саме тому удосконалення організаційно-правового механізму протидії корупції уже тривалий час залишається одним з основних напрямів діяльності держави, що перебуває під пильним контролем як українського суспільства, так і зарубіжних партнерів. При цьому, як засвідчив аналіз генези розвитку національного антикорупційного законодавства, на початку XXI сторіччя відбулося стрімке еволюціонування превентивних заходів протидії корупції. За своєю різноманітністю та ступенем ефективності нині вони практично нічим не поступаються репресивним заходам впливу, однак при цьому їх застосування вимагає значно менших фінансових, ресурсних, трудових та інших витрат. Мета статті – визначити основні етапи розвитку інституту викривачів корупції в національному законодавстві і на основі узагальнення результатів проведеного дослідження визначити недоліки та основні перспективи розвитку аналізованої сфери правового регулювання. Зроблено висновок, що норми чинного Закону України «Про запобігання корупції» в його останній редакції, незважаючи на свій прогресивний характер, не спроможні забезпечити надійний захист прав і законних інтересів викривачів корупції. Даетсяь ознаки велика кількість прогалин, недоліків та суперечностей, які знижують темпи розвитку інституту викривачів, а також гальмують процес формування нетерпимого ставлення громадян до корупції. У зв'язку з цим особливої актуальності та практичної необхідності набуває питання розробки та ухвалення спеціального закону, спрямованого на зміцнення гарантій захисту викривачів корупції, запровадження ефективних і дієвих механізмів їх реалізації, створення сприятливих умов для здійснення викривачами повідомлень, уніфікацію процедури їх розгляду тощо. Звісно, ми усвідомлюємо, що ухвалення такого закону не є запорукою швидкого розв'язання всіх проблемних питань, які пов'язані із функціонуванням інституту викривачів корупції, однак ми переконані, що воно є необхідним кроком на вказаному шляху.

**Ключові слова:** антикорупційні інститути, посада, законодавство, нормативно-правове регулювання, уповноважені особи.

The relevance of the article is that in the current conditions of development of our state corruption is one of the main factors that destabilizes the socio-political situation, negatively affects the pace of economic development, distorts the system of moral and ethical values, undermines the authority of the state in the international arena. That is why the improvement of the organizational and legal mechanism for combating corruption has long been one of the main activities of the state, which is under the close control of both Ukrainian society and foreign partners. At the same time, as the analysis of the genesis of the development of national anti-corruption legislation showed, at the beginning of the XXI century there was a rapid evolution of preventive measures against corruption.



In terms of their diversity and degree of effectiveness, they are currently almost as good as repressive measures of influence, but their application requires much lower financial, resource, labour and other costs. The purpose of the article is to determine the main stages of development of the institution of whistleblowers in national legislation and, based on the generalization of the results of the study, to identify shortcomings and main prospects for the development of the analyzed area of legal regulation. It is concluded that the provisions of the current Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" in its latest version, despite its progressive nature, are not able to ensure reliable protection of the rights and legitimate interests of whistleblowers. There are a large number of gaps, shortcomings and contradictions that reduce the development of the institution of whistleblowers, as well as slow down the process of forming intolerance of citizens to corruption. In this regard, the issue of development and adoption of a special law aimed at strengthening guarantees for protection of whistleblowers, introduction of effective and efficient mechanisms for their implementation, creation of favourable conditions for whistleblowers, unification of the procedure for their consideration, etc. is especially relevant and practical. Of course, we are aware that the adoption of such a law is not a guarantee of a speedy resolution of all problematic issues related to the functioning of the institution of whistleblowers, but we are convinced that it is a necessary step in this direction.

**Key words:** *anti-corruption institutions, position, legislation, normative-legal regulation, authorized persons.*

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах розвитку нашої держави корупція є одним з основних факторів, що дестабілізує суспільно-політичну ситуацію, негативно позначається на темпах розвитку економіки, деформує систему морально-етичних цінностей, підриває авторитет держави на міжнародній арені. Саме тому удосконалення організаційно-правового механізму протидії корупції уже тривалий час залишається одним з основних напрямів діяльності держави, що перебуває під пильним контролем як українського суспільства, так і зарубіжних партнерів.

При цьому, як засвідчив аналіз генези розвитку національного антикорупційного законодавства, на початку ХХІ сторіччя відбулося стрімке еволюціонування превентивних заходів протидії корупції. За своєю різноманітністю та ступенем ефективності нині вони практично нічим не поступаються репресивним заходам впливу, однак при цьому їх застосування вимагає значно менших фінансових, ресурсних, трудових та інших витрат.

Одним із таких превентивних антикорупційних інститутів, стрімкий розвиток якого можна було спостерігати в останнє десятиріччя, є інститут викривачів. Його введення в національну правову систему можна вважати логічним продовженням процесу побудови цілісного антикорупційного механізму, в основі якого лежить принцип консолідації зусиль державних і громадських інституцій з метою протидії корупції як «суспільної проблеми, що паразитує на системних недоліках українського суспільства» [1, с. 34].

Водночас було б помилковим вважати, що інститут викривачів є винятковим надбанням національної правової системи. Навпаки, українському законодавцю знадобився не один десяток років, аби виконати всі зобов'язання, які взяла на себе Україна, ратифікувавши низку міжнародних антикорупційних актів. У зв'язку з викладеним **мета цієї наукової статті** – визначити основні етапи розвитку інституту викривачів корупції в національному законодавстві і на основі узагальнення результатів проведеного дослідження визначити недоліки та основні перспективи розвитку аналізованої сфери правового регулювання.

**Виклад основного матеріалу.** Як нам удалося з'ясувати, інститут викривачів корупції у своєму розвитку пройшов кілька етапів.

**Перший етап (1991–2009 рр.)** – усвідомлення необхідності введення інституту викривачів у національну правову систему та формування його законодавчого підґрунтя. По суті, це підготовчий етап, на якому відбулося поступове оформлення ідеї про необхідність розвитку інституту викривачів.

Якщо розглядати інститут викривачів як один із напрямів «реалізації права громадян на звернення, яке закріплене в ст. 40 Конституції України» [2, с. 45], то аналіз генези розвитку його адміністративно-правового регулювання варто розпочати з характеристики основних положень Закону України «Про звернення громадян» від 2.10.1996 р. [3]. Цей Закон регулює питання прак-

тичної реалізації громадянами України їх конституційного права «вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, *викривати недоліки в роботі*, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів». І хоча, як зазначено в ст. 12 Закону, його дія «не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений <...> законом України «Про запобігання корупції», саме цей Закон ми вважаємо фундаментом, на якому в подальшому виник і розвивався інститут викривачів.

У вказаному аспекті варто згадати про основні положення ст. 9 Закону, якою *«забороняється переслідування громадян і членів їхніх сімей за подання звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, посадових осіб за критику у зверненні їхньої діяльності та рішень»*. Ця норма ще задовго до прийняття спеціальних антикорупційних законів була чи не єдиною гарантією захисту осіб, які викривали корупційні дії посадовців.

Деякі гарантії захисту викривачів від необґрунтованого притягнення до відповідальності за розголошення інформації про неправомірні дії посадових осіб зайшли своє закріплення в Законі України «Про інформацію» від 2.10.1992 р. [4]. Так, ст. 29 Закону дозволяє поширювати інформацію з обмеженим доступом, «якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення»; а ч. 3 ст. 30 встановлює спеціальні підстави звільнення від відповідальності суб'єктів інформаційних відносин «за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно необхідною».

Вибравши європейський вектор розвитку і прагнучи якнайшвидше приєднатись до європейського співтовариства, у 2005–2006 рр. Україною було ратифіковано основні міжнародні антикорупційні акти. Однак вимушені констатувати, що законодавцю знадобилось більш як три роки для того, аби хоча б розпочати процес їх імплементації в національне законодавство.

*Другий етап (2009–2014 рр.)* – законодавче закріплення інституту викривачів як одного з превентивних антикорупційних механізмів.

Як нам удалося з'ясувати, перша згадка про викривачів з'явилась у Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 1.06.2009 р. [5]. Так, ст. 15 Закону закріплювала за об'єднаннями громадян та їх членами або уповноваженими представниками, а також окремими громадянами такі права: «брати участь у діяльності щодо виявлення фактів вчинення корупційних правопорушень та встановлення осіб, які їх вчинили, у межах повноважень, визначених законом»; «повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, іншим органам, зазначеним у статті 3 цього Закону, керівництву та колективу підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення, а також громадськості»; «запитувати та одержувати в установленому порядку від органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформацію про діяльність щодо запобігання та протидії корупції».

Дослівний аналіз наведеного законодавчого положення дозволяє нам зробити кілька висновків: по-перше, Закон не встановлював якихось особливих вимог до особи викривача (як-то фізична особа, наявність трудових відносин тощо); по-друге, Закон жодним чином не обмежував суб'єктивну сторону діяльності викривача (як-то наявність обґрунтованого переконання в достовірності інформації тощо); по-третє, Закон не встановлював жодних вимог до форми повідомлення; по-четверте, Закон передбачав досить широке коло адресатів, до яких міг звернутись викривач. І хоча такий законодавчий підхід дозволяв відносити до викривачів досить широке коло осіб, ми вважаємо його необґрунтованим, оскільки він унеможлилював розробку та реалізацію дієвих та ефективних гарантій захисту викривачів. На підтвердження такого висновку свідчить принаймні той факт, що ст. 17 Закону, яка б мала гарантувати державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, лише в загальних рисах окреслювала механізм такого захисту. Зокрема, у ній зазначалось, що «держава забезпечує здійснення правоохоронними органами правових, організаційно-технічних та інших заходів, спрямованих на захист від неправих посягань на життя, житло, здоров'я та майно осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, а також близьких їм осіб». Однак, як відомо, зміст зазначених заходів не розкривався ані в Законі, ані в інших нормативно-правових актах. Також у Законі наголошувалось, що державний захист таких осіб «здійснюється відповідно до Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві». Однак зазначений Закон на той час не містив жодної згадки про викривачів. Більше того, сфера його дії мала досить обмежений характер і поширювалась лише на осіб, які брали участь у кримінальному процесі.

Як відомо, антикорупційний Закон 2009 р. фактично не набув чинності і уже наступного року був скасований [6]. Йому на зміну 7.04.2011 р. приймається новий Закон України «Про заходи запобігання і протидії корупції» [7], початкова редакція якого суттєво зміцнила правовий статус викривачів. Насамперед з позитивного боку слід відзначити той факт, що аналізований інститут згадується серед принципів запобігання і протидії корупції. Зокрема, ч. 1 ст. 3 Закону до основних принципів такої діяльності відносить у тому числі «участь громадськості у заходах щодо запобігання і протидії корупції, державний захист осіб, які надають допомогу у здійсненні таких заходів». Такий принцип знайшов свою подальшу деталізацію в третьому розділі Закону. Так, ст. 18 до основних прав об'єднань громадян, їх членів або уповноважених представників, а також окремих громадян у діяльності щодо запобігання, виявлення і протидії корупційним правопорушенням відносить такі: *повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, іншим органам, зазначеним у ст. 5 цього Закону, керівництву та колективу підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення, а також громадськості; запитувати та одержувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування в обсягах та порядку, не заборонених законом, інформацію про діяльність щодо запобігання і протидії корупції*.

Що стосується основних гарантій державного захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, то початкова редакція ст. 20 антикорупційного Закону 2011 р. дослівно відтворювала зміст ст. 17 Закону 2009 р., який був проаналізований нами вище, з усіма недоліками та прогалинами. Однак слід зауважити, що така ситуація тривала не довго. Уже через два роки її було доповнено новим положенням, яке суттєво зміцнювало гарантії захисту трудових прав викривачів, зокрема, гарантувало особі захист від звільнення чи примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності чи інших негативних заходів впливу з боку керівника або роботодавця (переведення, атестація, зміна умов праці тощо) у зв'язку з повідомленням нею про порушення вимог цього Закону іншою особою [8]. А ще через рік законодавець ухвалив нову редакцію аналізованої статті, яка докорінно відрізнялась від попередньої, хоча теж не була позбавлена серйозних недоліків [9].

По-перше, з позитивного боку слід відзначити той факт, що в законодавчий обіг було офіційно введено термін «викривач» у значенні «особи, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції» (ч. 1 ст. 20 Закону). На наш погляд, таке отождолення є не зовсім вдалим, оскільки воно спотворює справжню сутність інституту викривачів. Адже очевидно, що *далеко не всі особи, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, є саме «викривачами»*.

По-друге, було встановлено спеціальні вимоги, що характеризують суб'єктивну сторону дій викривача. Зокрема, передбачалось, що він мав діяти «добросовісно», тобто «за відсутності корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів» (ч. 1 ст. 20 Закону). Таке уточнення теж видається нам досить сумнівним. Адже *для того щоб притягнути корупціонера до відповідальності, не має абсолютно ніякого значення, якими мотивами керувався викривач, коли повідомляв інформацію про порушення антикорупційного законодавства*. На користь такого висновку свідчить принаймні той факт, що сучасна редакція Закону передбачає виплату фінансової винагороди викривачу, і отримання такої винагороди досить часто є єдиним (хоч і корисливим) мотивом його викривальної діяльності.

По-третє, з негативного боку слід відзначити *фактичне звуження гарантій захисту викривачів*. Так, у ч. 1 ст. 20 початкової редакції Закону зазначалось, що держава забезпечує здійснення правоохоронними органами «правових, організаційно-технічних та інших заходів» захисту викривачів, а в ч. 2 цієї ж статті окремо згадувалось про можливість застосування до них заходів, які передбачені «Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві». Тобто зазначені заходи згадувались окремо як різні групи гарантій захисту викривачів. Однак у ч. 2 ст. 20 нової редакції Закону ці дві групи гарантій було об'єднано. Відтепер до викривачів передбачалось застосування «правових, організаційно-технічних та інших спрямованих на захист від протиправних посягань заходів, передбачених Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві». Більше того, було встановлено, що вказані заходи захисту могли бути застосовані до викривачів *лише за умови «наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, або їх близьких осіб у зв'язку із здійсненим повідомленням про порушення вимог цього Закону»*.

По-четверте, варто згадати про перший крок законодавця на шляху до врегулювання порядку надання інформації викривачами. Так, ч. 4 ст. 20 нової редакції Закону поклала на державні

органи, органи влади АРК, органи місцевого самоврядування обов'язок забезпечувати «умови для повідомлень їх працівниками про порушення вимог цього Закону іншою особою, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні вебсайти, засоби електронного зв'язку». Однак знову ж таки з негативного боку необхідно відзначити досить обмежений характер аналізованого нововведення, зокрема той факт, що воно стосувалося лише «внутрішніх» каналів надання інформації.

По-п'яте, ще одним важливим нововведенням стало закріплення за викривачами права на здійснення «повідомлення без зазначення авторства (анонімно)» (ч. 5 ст. 20 Закону). Також у Законі у загальних рисах було прописано вимоги до анонімних повідомлень та порядок їх розгляду. Зокрема, зазначалося, що «анонімне повідомлення про порушення вимог цього Закону підлягає розгляду, якщо наведена у ньому інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені. Анонімне повідомлення про порушення вимог цього Закону підлягає перевірці у строк не більше п'ятнадцяти днів від дня його отримання. Якщо у зазначений строк перевірити інформацію, що міститься в повідомленні, неможливо, керівник відповідного органу або його заступник подовжують строк розгляду повідомлення до тридцяти днів від дня його отримання. У разі підтвердження викладеної у повідомленні інформації про порушення вимог цього Закону керівник відповідного органу вживає заходів до припинення виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, а у разі виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення також інформує спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції» (ч. 5 ст. 20 Закону). Однак, незважаючи на прогресивний характер аналізованої норми, виникає цілком логічне запитання: чому у ній ідеться лише про анонімні повідомлення викривачів?

**Третій етап (2014–2019 рр.)** – зміцнення адміністративно-правового статусу викривачів та удосконалення його нормативно-правового регулювання. Відносно нетривалий досвід функціонування інституту викривачів засвідчив наявність цілої низки недоліків та прогалин у законодавчому закріпленні правового статусу викривачів, що зумовило потребу в його негайному перегляді. Саме тому цей етап, по суті, можна охарактеризувати як «роботу над помилками». Його початок ми пов'язуємо з ухваленням 14.10.2014 р. пакета антикорупційних законів: «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», «Про запобігання корупції». І якщо перші два згадані закони не мають прямого відношення до предмета нашого дослідження, то на аналізі двох останніх пропонуємо зупинитись більш докладно.

Насамперед варто згадати про *Антикорупційну стратегію*, у якій було визначено першочергові заходи із запобігання та протидії корупції, що повинні створити основу для подальшого проведення реформи у цій сфері. Одразу ж зауважимо, що інституту викривачів у системі таких заходів відводиться досить помітна роль. По-перше, про викривачів ідеться в третьому розділі Стратегії, що присвячений заходам «запобігання корупції». По-друге, про викривачів корупції згадується в четвертому розділі Стратегії, який присвячений «покаранню за корупцію». По-третє, про необхідність активізації профілактичного потенціалу інституту викривачів ідеться також у п'ятому розділі Стратегії, що присвячений «формуванню негативного ставлення до корупції». По-четверте, інститут викривачів згадується у шостому розділі Стратегії, що визначає загальні засади «оцінки результатів та механізму реалізації Антикорупційної стратегії».

Разом з Антикорупційною стратегією 14.10.2014 р. було ухвалено новий *Закон України «Про запобігання корупції»* [10]. Серед усіх інших нововведень у новому Законі було передбачено окремий Розділ, який спрямований на забезпечення прозорості, відкритості та підвітності суб'єктів владних повноважень, своєчасне виявлення та запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням, забезпечення додержання прав та ефективного захисту викривачів, утвердження свободи діяльності засобів масової інформації та захисту свободи слова (Розділ VIII – «Захист викривачів»). Однак слід нагадати, що в початковій редакції Закону зазначений розділ складався лише з однієї статті – ст. 53 «Державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції». З назви цієї статті, а також її спрямованості відразу ж стає зрозумілим, що за правовою природою вона є превентивним антикорупційним механізмом, який спрямований на створення надійних гарантій захисту викривачів від цілої низки негативних і дискримінаційних заходів, які пов'язані з їх активною громадянською позицією в питаннях протидії та запобігання корупції.

Водночас більш детальне знайомство зі змістом ст. 53 Закону дає підстави зробити висновок, що вона мало чим відрізнялась від положень останньої редакції ст. 20 попереднього антикорупційного Закону. Так, основні відмінності зводились до такого.

По-перше, було внесено зміни до дефініції поняття «викривач». Зокрема, якщо раніше закон вимагав, щоб викривач діяв «добросовісно», тобто «за відсутності корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів», то відтепер він повинен мати лише «обгрунтоване переконання в тому, що інформація є достовірною».

По-друге, було розширено коло осіб, на яких поширюються гарантії захисту від «звільнення чи примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності чи застосування з боку керівника або роботодавця інших негативних заходів впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо)» у зв'язку з повідомленням про порушення антикорупційного законодавства. Якщо раніше ці гарантії захисту могли бути застосовані лише до викривачів, то новий антикорупційний Закон поширив їх дію також і на членів сім'ї викривача, а також передбачив можливість їх застосування навіть у разі «загрози» негативного впливу.

По-третє, в новому антикорупційному Законі з'явилося положення, що дозволяє розголошувати інформацію про викривача «лише за його згодою, крім випадків, встановлених законом».

По-четверте, у зв'язку із введенням у національну правоохоронну систему такого нового антикорупційного органу, як НАЗК, новий антикорупційний Закон урегулював його участь у реалізації деяких гарантій захисту викривачів.

По-п'яте, було розширено коло обов'язків посадових і службових осіб державних органів, органів влади АРК, посадових осіб органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення їхніми працівниками.

На жаль, як засвідчила практика застосування нового антикорупційного Закону, він виявився не досить ефективним у сфері захисту прав і свобод викривачів. Рівень активності населення в антикорупційній діяльності продовжував залишатись стабільно низьким, а випадки повідомлення громадянами про порушення антикорупційного законодавства – поодинокими.

**Четвертий етап (2019 р. – дотепер)** – розширення гарантій захисту викривачів, а також удосконалення механізму здійснення повідомлень викривачами та їх перевірки. Новий етап розвитку нормативно-правового регулювання інституту викривачів ми пов'язуємо із внесенням 17.10.2019 р. цілої низки змін і доповнень до Закону України «Про запобігання корупції» та інших нормативно-правових актів [11]. По суті, вони стали результатом багаторічної спільної роботи міжнародних експертів, вітчизняних фахівців, а також антикорупційних громадських організацій. Завдяки цим змінам інститут викривачів набув якісно нового звучання й остаточно оформився у повноцінний превентивний антикорупційний інструмент. Нижче пропонуємо розглянути їх більш детально.

– *Значну увагу було приділено офіційному роз'ясненню основних термінів і понять.* Зокрема, в ч. 1 ст. 1 було закріплено дефініції таких понять, як «викривач», «внутрішні канали повідомлення», «зовнішні канали повідомлення» та «регулярні канали повідомлення» про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону.

Однак як недолік варто відзначити той факт, що дефініції деяких важливих понять так і не знайшли свого офіційного роз'яснення в Законі. Зокрема, йдеться про такі поняття, як «анонімні повідомлення», «захист викривачів», «попередня», «внутрішня (службова)» перевірка повідомлень, «розслідування» за фактом повідомлення та інші.

– *Розширено компетенцію НАЗК у сфері захисту викривачів.* Зокрема, до повноважень цього органу було віднесено «отримання та розгляд повідомлень, здійснення співпраці з викривачами, забезпечення їх правового та іншого захисту, перевірка дотримання законодавства з питань захисту викривачів, внесення приписів з вимогою про усунення порушень трудових (звільнення, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, зменшення заробітної плати тощо) та інших прав викривачів і притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав, у зв'язку з такими повідомленнями» (п. 13 ч. 1 ст. 11 Закону), а також «надання роз'яснень, методичної та консультативної допомоги з питань ... захисту викривачів» (п. 15 ч. 1 ст. 11 Закону). Основні права НАЗК були розширені, зокрема, за рахунок надання йому права «проводити перевірки... зокрема щодо <...> створення та функціонування внутрішніх і регулярних каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього

Закону, захисту викривачів» (п. 7 ч. 1 ст. 12 Закону), права «вносити приписи про порушення вимог законодавства щодо <...> захисту викривачів» (п. 8 ч. 1 ст. 12 Закону), а також права «отримувати <...> письмові пояснення з приводу обставин, що можуть свідчити про порушення вимог цього Закону щодо захисту викривачів» (п. 9-1 ч. 1 ст. 12 Закону).

*Аналіз змісту наведених повноважень дає змогу зробити висновок про недосконалість правового регулювання цього питання. Як нами буде встановлено, сфера компетенції НАЗК щодо роботи з викривачами є значно ширшою і на нього покладається більший обсяг повноважень, прав і обов'язків, у тому числі щодо захисту прав та основних свобод викривачів.*

*– Розширено змістове наповнення національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики. Відтепер у ній обов'язково має відобразитись інформація про «кількість повідомлень викривачів, кількість осіб викривачів», «кількість осіб, стосовно яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду щодо вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, а також на яких накладено адміністративне стягнення за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, провадження щодо яких здійснювалося у зв'язку з повідомленнями викривачів», «відомості про розмір збитків і шкоди, завданих корупційними правопорушеннями та правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, провадження щодо яких здійснювалося у зв'язку з повідомленнями викривачів, стан та обсяги їх відшкодування», «відомості про кількість осіб, стосовно яких застосовано заходи для захисту їхніх прав та інтересів як викривачів» (п.п. «р» – «су» п. 1 ч. 2 ст. 20 Закону).*

*На нашу думку, наведеної вище інформації явно не досить для того, щоб отримати бодай загальне уявлення про стан функціонування і тенденції розвитку інституту викривачів. Досить інформативними могли б стати відомості про розмір фінансової винагороди, яка була виплачена викривачам, про кількість відкритих кримінальних та адміністративних проваджень за інформацією викривачів, про кількість винесених приписів про порушення вимог законодавства щодо захисту викривачів тощо.*

*– Ст. 53 Закону викладено в новій редакції. Її порівняльно-правовий аналіз із попередньою редакцією дав змогу нам звернути увагу на такі найбільш суттєві відмінності.*

*По-перше, змінено назву ст. 53 Закону. Зокрема, в самій назві, а також по тексту цієї статті і самого Закону термін «особи, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції» було змінено на термін «викривачі». На перший погляд, таке незначне уточнення має важливі наслідки, оскільки воно суттєво скорочує коло осіб, яким гарантується захист з боку держави. Як нами було з'ясовано, зміст терміна «особи, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції» значно ширший за зміст терміна «викривачі», адже до кола таких осіб, окрім викривачів, входить ще ціла низка осіб, які сприяють виявленню та розслідуванню фактів порушення антикорупційного законодавства. Виходячи з цього, вважаємо необґрунтованою автоматичну заміну вказаних понять, яка мала б відбуватись вибірково та обґрунтовано.*

*По-друге, значно розширено коло гарантій захисту представницьких інтересів викривачів, а також деталізовано повноваження НАЗК у цій сфері. Однак з негативного боку слід відзначити той факт, що законодавець гарантує захист представницьких інтересів лише викривачів, не згадуючи при цьому їх близьких осіб, які, як відомо, можуть зазнавати не менш відчутного негативного впливу і звертатись у зв'язку із таким впливом до суду для захисту своїх прав і законних інтересів.*

*По-третє, розширено коло суб'єктів, на яких покладається обов'язок щодо створення захищених анонімних каналів зв'язку, через які викривач може здійснити повідомлення. Якщо раніше в переліку таких суб'єктів були НАЗК, а також інші державні органи, органи влади АРК, органи місцевого самоврядування, то нова редакція ст. 53 Закону окремо виділяє також НАБУ, інші спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, а також юридичних осіб публічного права та юридичних осіб, зазначених у ч. 2 ст. 62 Закону. Ми вважаємо, що такий підхід не сприяє уніфікації законодавчих положень, адже, як відомо, НАБУ і НАЗК є «спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції» (згідно з ч. 1 ст. 1 Закону), а тому окрема згадка про них у такому разі є недоречною.*

*– Розділ VIII Закону було доповнено дев'ятьма новими статтями:*

*Ст. 53-1 Закону визначає загальні засади забезпечення умов для повідомлення про можливі факти порушення антикорупційного законодавства. Серед іншого тут наголошується, що «державна заохочує викривачів та сприяє їм у повідомленні», однак не конкретизується, в чому саме виражається таке «заохочення» і «сприяння». Ч. 2 цієї статті стосується «забезпечення викривачам умови для здійснення повідомлення» вже з боку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, державних органів, органів влади АРК, органів місцевого самовря-*

дування, юридичних осіб публічного права та юридичних осіб, зазначених у ч. 2 ст. 62 Закону. З позитивного боку слід відзначити той факт, що законодавець уже конкретизує шляхи реалізації цього завдання.

Ст. 53-2 Закону визначає загальний порядок здійснення перевірки за повідомленням викривача. Як нами було встановлено, деякі із закріплених у ній положень не узгоджені або ж прямо суперечать змісту ч. 5 ст. 53 Закону, що встановлює порядок розгляду анонімних повідомлень. *На нашу думку, такий підхід є неприпустимим: Закон має встановлювати єдиний порядок розгляду для всіх повідомлень викривачів, при цьому визначаючи окремі винятки саме для анонімних повідомлень.*

Ст. 53-3 Закону визначає основні права та гарантії захисту викривачів. Не вдаючись до детального аналізу змісту цієї статті, відразу ж звернемо увагу на її недоліки: по-перше, незважаючи на те, що «права» і «гарантії» захисту викривачів є різними правовими категоріями (різними елементами правового статусу викривача), законодавець не проводить їх розмежування і подає узагальнено; по-друге, у цій статті закріплені лише деякі права викривачів; більша ж частина прав «розпорошена» між іншими статтями Закону; по-третє, ч. 3 аналізованої статті необґрунтовано поширює абсолютно всі права та гарантії захисту викривачів також і на близьких їм осіб, тоді як очевидно, що деякими правами та гарантіями може скористатись виключно викривач.

Ст. 53-4 Закону закріплює гарантії захисту трудових прав викривачів. На нашу думку, ця стаття містить деякі концептуальні недоліки. По-перше, вважаємо недоречним використанням законодавцем деяких оціночних понять, наприклад, таких як «інші негативні заходи впливу» (абз. 2 ч. 1 ст. 53-4 Закону), «створення перешкод», «дискримінаційні заходи» (ч. 3 ст. 53-4 Закону), зміст яких може бути розтлумачений по-різному. По-друге, необґрунтованим є поширення сфери дії деяких гарантії виключно на викривачів. Зокрема, йдеться про оплату праці у разі незаконного відсторонення викривача від виконання трудових обов'язків (ч. 2 ст. 53-4 Закону).

Ст. 53-5 Закону закріплює гарантії захисту прав викривача на конфіденційність та анонімність. Вважаємо за доцільне звернути увагу на один суттєвий недолік цієї статті, який стосується необґрунтованого обмеження сфери її дії. Зокрема, йдеться про ч. 2, що передбачає підстави та порядок ухвалення рішення про розголошення інформації про викривача або інформації, яка може ідентифікувати особу викривача. Як можна помітити, положення цієї статті не поширюються на близьких осіб викривача, що видається нам необґрунтованим.

Ст. 53-6 Закону закріплює право викривача на отримання інформації. По суті, ця стаття за своїм змістом деталізує права викривача, які закріплені в п. 13 ч. 2 ст. 53-3 Закону. Однак деякі положення цих статей не узгоджені між собою. Так, якщо в ч. 3 ст. 53-3 Закону наголошується, що «права та гарантії захисту викривачів поширюються на близьких осіб викривача», то зі змісту ст. 53-6 видно, що законодавець поширює сферу її дії виключно на викривачів.

Ст. 53-7 Закону визначає загальний порядок виплати винагороди викривачу. На нашу думку, ця стаття містить деякі недоліки. По-перше, вважаємо необґрунтованим використання в одній і тій же статті різних критеріїв визначення грошової суми. Так, у ч. 1 йдеться про «життєвий мінімум для працездатних осіб, установлений законом на час вчинення злочину», а в ч. 2 – про «мінімальну заробітну плату, установлену на час вчинення злочину». По-друге, вважаємо не доречним закріплення права викривача на отримання винагороди «після ухвалення обвинувального вироку суду». Більш логічним видається застосування такого критерію, як «набрання вироком суду законної сили». По-третє, не можна погодитись із правилом, згідно з яким розмір винагороди розподіляється між викривачами, які повідомили «різну» інформацію про один і той самий корупційний злочин, оскільки практично неможливо однозначно визначити критерії, за якими така інформація може відрізнятись.

Ст. 53-8 Закону встановлює загальні правила звільнення викривачів від юридичної відповідальності за розголошення інформації про порушення антикорупційного законодавства. Ця стаття містить одну дуже суттєву ваду, яка пов'язана із відсилочним характером окремих положень. Йдеться про ч. 3, у якій серед іншого зазначається, що «у разі неумисного повідомлення викривачем недостовірної інформації вона підлягає спростуванню у порядку, визначеному ЦКУ». Однак, проаналізувавши зміст ЦКУ (зокрема, ст. 277, ст. 280), ми звернули увагу відразу на декілька моментів. По-перше, ч. 6 ст. 277 ЦКУ закріплює право на відповідь, але лише «фізичних осіб», особисті немайнові права яких порушено внаслідок повідомлення викривачем інформації; і лише у разі, якщо таке повідомлення надійшло через «зовнішні канали». По-друге, ч. 1 ст. 280 закріплює право на відшкодування майнової та (або) моральної шкоди, але лише якщо така шкода була завдана «фізичній особі» і лише внаслідок порушення її «особистого немайнового права».

Ст. 53-9 Закону закріплює повноваження уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції у сфері захисту викривачів. Ця стаття теж не позбавлена деяких недоліків. *По-перше, низку зауважень викликає перелік прав уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції. Так, деякі з цих прав мають загальний характер і пов'язані з усією сферою діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, а не лише із роботою з викривачами. Зокрема, це стосується прав, які закріплені в п.п. 1, 2 та 4 ч. 2 аналізованої статті. Більш доцільним видається їх закріплення у ст. 13-1 Закону. Водночас Закон не згадує про деякі справді актуальні права, якими варто було б наділити уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції. Зокрема, йдеться про наділення їх додатковими повноваженнями щодо забезпечення безпеки викривачів, а також щодо захисту їхніх трудових прав і законних інтересів. По-друге, певні зауваження викликає зміст абз. 3 ч. 2 аналізованої статті, згідно з якою керівник уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції повинен визначити окрему особу, відповідальну за реалізацію повноважень із захисту викривачів. І хоча всі питання, які пов'язані із захистом викривачів є дуже важливими та актуальними, однак призначати для їх виконання окремих осіб ми вважаємо недоцільним, економічно необґрунтованим і здебільшого практично неможливим (з огляду на невелику штатну чисельність більшості уповноважених підрозділів, а також покладання функцій таких підрозділів на «уповноважену особу»).*

Вище ми лише в загальних рисах окреслили останні нововведення, які були внесені до Закону України «Про запобігання корупції». І хоча їх прийняття, без сумнівів, необхідно вважати своєрідним «проривом» у сфері розвитку інституту викривачів, однак натепер ще ціла низка проблемних аспектів чекає свого врегулювання.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене вище, є всі підстави зробити такий висновок: *норми чинного Закону України «Про запобігання корупції» в його останній редакції, незважаючи на свій прогресивний характер, неспроможні забезпечити надійний захист прав і законних інтересів викривачів корупції. Дається взнаки велика кількість прогалин, недоліків та суперечностей, які знижують темпи розвитку інституту викривачів, а також гальмують процес формування нетерпимого ставлення громадян до корупції. У зв'язку з цим особливою актуальністю та практичною необхідністю набуває питання розробки та ухвалення спеціального Закону, спрямованого на зміцнення гарантій захисту викривачів корупції, запровадження ефективних і дієвих механізмів їх реалізації, створення сприятливих умов для здійснення викривачами повідомлень, уніфікацію процедури їх розгляду тощо. Звісно, ми усвідомлюємо, що ухвалення такого закону не є запорукою швидкого розв'язання всіх проблемних питань, які пов'язані із функціонуванням інституту викривачів корупції, однак ми переконані, що воно є необхідним кроком на вказаному шляху.*

#### **Список використаних джерел:**

1. Корупція в Україні: розуміння, сприйняття, поширеність. Звіт за результатами опитування підприємців, експертів та населення в цілому. Київ : Ваіте, 2018. 42 с.
2. Джафарова О.В. Інститут викривачів як один із чинників запобігання та протидії корупції в органах публічної адміністрації. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7 груд. 2018 р.) : у 2 ч. / редкол.: В.В. Черней, С.Д. Гусарев, С.С. Чернявський та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. Ч. 1. С. 44-47.
3. Про звернення громадян : Закон України від 2.10.1996 р.
4. Про інформацію : Закон України від 2.10.1992 р.
5. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 1.06.2009 р.
6. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції : Закон України від 21.12.2010 р.
7. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики : Закон України від 14.05.2013 р.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України : Закон України від 13.05.2014 р.
10. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р.
11. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції : Закон України від 17.10.2019 р.



**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО**

УДК 342.349.6

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.3>

**АБРАМОВСЬКИЙ Р.Р.**

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКІСТЮ ПРАВА НА УЧАСТЬ У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА У КРАЇНАХ ЄС**

**REGULATORY AND LEGAL SUPPORT FOR THE IMPLEMENTATION BY THE PUBLIC OF THE RIGHT TO PARTICIPATE IN THE DECISION-MAKING PROCESS IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE EU COUNTRIES**

Актуальність статті полягає в тому, що охорона навколишнього середовища є завданням глобального масштабу, що свідчить про необхідність ефективного міжнародного співробітництва. Аналіз питання про участь громадськості у прийнятті екологічних рішень засвідчив, що і наша держава, і більшість зарубіжних країн мають багато схожих проблем. Водночас окремі країни уже набули достатнього досвіду у їх вирішенні. У цьому сенсі дослідження зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення реалізації громадськості права на участь у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища є досить важливим, оскільки на основі його розуміння можлива адекватна побудова і вдосконалення національного законодавства в процесі імплементації міжнародних норм у національне законодавство. Метою статті є аналіз міжнародного та європейського законодавства щодо реалізації громадськості права на участь у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища. У статті досліджено питання нормативно-правового забезпечення реалізації громадськості права на участь у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища у країнах ЄС. Здійснено аналіз норм міжнародного та європейського законодавства щодо закріплення в ньому положень про участь громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища. Охарактеризовано принцип доступу громадськості до інформації, принцип участі громадськості у прийнятті екологічних рішень, принцип доступу до правосуддя. Визначено значення нормативно-правового забезпечення реалізації громадськості права на участь у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища у країнах ЄС для розвитку вітчизняного законодавства з регулювання досліджуваного питання. З'ясовано, що Орхуська конвенція закріпила основні принципи участі громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища та механізми цієї участі. Окрім того, вона визначила розвиток законодавства країн-підписантів у напрямі участі громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища.

***Ключові слова:** охорона навколишнього природного середовища, громадськість, екологічна інформація, доступ до інформації, доступ до правосуддя, принципи.*

The relevance of the article is that environmental protection is a global task, which indicates the need for effective international cooperation. Analysis of the issue of public participation in environmental decision-making has shown that both our country and most foreign countries have many similar problems. At the same time, some countries have already gained sufficient experience in solving them. In this sense, the study of foreign experience of administrative and legal support of public realization of the right to participate in decision-making in the field of environmental protection is very important, because based on its understanding it is possible to adequately build and improve national legislation in the implementation of international norms. The purpose of the article is to analyze the international and European legislation on the exercise by the public of the right to participate in the decision-making process in the field of environmental protection. The article examines the issue of regulatory and legal support for the implementation of the public's right to participate in the decision-making process in the field of environmental protection in the EU. An analysis of the norms of international and European legislation on enshrining in it the provisions on public participation in the decision-making process in the field of environmental protection. The principle of public access to information, the principle of public participation in environmental decision-making, the principle of access to justice are described. The importance of normative-legal provision of public realization of the right to participate in the decision-making process in the field of environmental protection in the EU countries for the development of domestic legislation to regulate the research issue is determined. It was found that the Aarhus Convention established the basic principles of public participation in decision-making in the field of environmental protection and the mechanisms of this participation. In addition, it identified the development of the legislation of the signatory countries in the direction of public participation in decision-making in the field of environmental protection.

**Key words:** *environmental protection, public, ecological information, access to information, access to justice, principles.*

**Постановка проблеми.** Охорона навколишнього середовища є завданням глобального масштабу, що свідчить про необхідність ефективного міжнародного співробітництва. Аналіз питання про участь громадськості у прийнятті екологічних рішень засвідчив, що і наша держава, і більшість зарубіжних країн мають багато схожих проблем. Водночас окремі країни уже набули достатнього досвіду у їх вирішенні. У цьому сенсі дослідження зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення реалізації громадськості права на участь у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища є досить важливим, оскільки на основі його розуміння можлива адекватна побудова і вдосконалення національного законодавства в процесі імплементації міжнародних норм у національне законодавство.

**Мета статті** полягає в аналізі міжнародного та європейського законодавства щодо реалізації громадськості права на участь у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища.

**Стан дослідження проблеми.** Дослідженню міжнародного досвіду щодо участі громадськості у процесі прийняття рішень присвятили праці такі науковці, як: В.І. Андрейцев, А.П. Гетьман, Т.Б. Єрмолаєва, І.П. Іванець, Л.А. Калишук, В.В. Костицький, С.М. Кравченко, Н.Р. Малишева, К.В. Медведєв, Г.В. Мороз, Ю.С. Шемшученко та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Право громадян на участь у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища передбачено багатьма міжнародно-правовими актами. Так, принцип участі громадськості відображений у базових документах міжнародного екологічного права, починаючи від Ріо-де-Жанейрської декларації з навколишнього середовища, прийнятої Конференцією ООН по навколишньому середовищу і розвитку в 1992 році. Зокрема, Принцип 10 Декларації Ріо закріплює, що на національному рівні кожна людина повинна мати відповідний доступ до інформації, що стосується довкілля, яка є в розпорядженні державних органів, включаючи інформацію про небезпечні матеріали і діяльності в їх громадах, і можливість брати участь у процесах прийняття рішень. Держави розвивають і заохочують інформованість і участь населення шляхом широкого надання інформації [1].

До таких актів слід віднести й Орхуську конвенцію від 25.06.1998, метою якої є сприяння захисту права кожної людини нинішнього і прийдешніх поколінь жити в навколишньому серед-

овиці, сприятливому для її здоров'я та добробуту, кожна зі Сторін гарантує права на доступ до інформації, на участь громадськості в процесі прийняття рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, відповідно до положень цієї Конвенції [4]. Отже, зазначена Конвенція закріплює три основні принципи права населення на здорове навколишнє середовище, а саме: принцип доступу до інформації про стан навколишнього середовища, принцип участі громадськості у процесі прийняття рішень, принцип доступу до правосуддя.

Окрім того, Орхуська конвенція визначає основні поняття та положення щодо реалізації громадськістю зазначених принципів на практиці. Насамперед нормативно-правовий акт наводить поняття «екологічна інформація», що, як уже зазначалося, набагато ширше, ніж поняття «навколишнє природне середовище», та містить, крім останнього, також інформацію про такі фактори, як речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні заходи, угоди в галузі навколишнього середовища, політику, законодавство, плани і програми, що впливають або можуть впливати на складники навколишнього середовища, дані економічного аналізу; стан здоров'я та безпеки людей, умови їхнього життя; стан об'єктів культури тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан навколишнього середовища [4].

Реалізація громадськістю принципу доступу до інформації про стан навколишнього середовища ґрунтується на таких основних положеннях. По-перше, щодо строків надання інформації. Відповідно до зазначеної Конвенції основним строком є один місяць з моменту подання заяви, який може бути подовжено до двох місяців після подання заяви залежно від обсягів та складності відповідної інформації. Окрім того, державний орган, уповноважений надати екологічну інформацію, повинен у максимально стислий строк поінформувати подавця запиту про її відсутність та можливість звернутися до іншого органу, який може мати таку інформацію, або передати запит такому органу, повідомивши про це подавця запиту. При цьому інформація повинна негайно поширюватися серед членів громадськості, яких вона потенційно торкається, у разі, якщо існує реальна загроза для здоров'я людей або навколишнього середовища, що виникла в результаті людської діяльності або стала наслідком природних явищ, з метою вжиття заходів щодо відвернення або зменшення шкоди. Ще один термін стосується публікації і поширення національного звіту про стан навколишнього середовища, включаючи інформацію про якість навколишнього середовища та інформацію щодо навантажень на навколишнє середовище, що становить регулярні проміжки часу, які не перевищують три або чотири роки.

По-друге, Конвенція регулює питання щодо підстав відмови у наданні інформації. Такими підставами можуть бути необґрунтованість або несформульованість запиту та/або незавершеність матеріалів, щодо яких складено запит, а також негативний вплив на конфіденційність діяльності державних органів, міжнародні відносини, національну оборону або державну безпеку, відправлення правосуддя, конфіденційність комерційної та промислової інформації у випадках, коли така конфіденційність охороняється законом з метою захисту законних економічних інтересів, особистих даних і (чи) архівів, що стосуються фізичної особи, коли ця особа не дала громадськості згоди на оприлюднення такої інформації згідно з положеннями національного законодавства, права інтелектуальної власності тощо у разі оприлюднення такої інформації. При цьому основним є положення про те, що інформація про шкідливі викиди у навколишнє середовище не може бути конфіденційною.

По-третє, щодо створення системи для збору та поширення інформації, яка може істотно впливати на навколишнє середовище. З цієї метою державні органи повинні мати у своєму розпорядженні екологічну інформацію, яка стосується роду їх діяльності, та постійно поновлювати її; забезпечувати громадськості безкоштовний доступ до списків, реєстрів або архівів. Така інформація має, зокрема, включати: звіти про стан навколишнього середовища, тексти законодавчих актів з питань, що стосуються довкілля, документи з питань політики, плани та програми, що стосуються навколишнього середовища або мають до нього відношення, природоохоронні угоди та іншу інформацію тією мірою, якою наявність зазначеної інформації в такій формі може сприяти застосуванню національного законодавства для виконання положень Конвенції за умови, якщо така інформація вже є в електронній формі [4].

Реалізація принципу участі громадськості у процесі прийняття рішень полягає насамперед у залученні представників громадськості до вирішення питань щодо підготовки нормативних актів, розроблення планів, програм, стратегій, концепцій з охорони навколишнього природного середовища. Цей процес передбачає, по-перше, участь на початковому етапі прийняття рішення; по-друге, можливість висловлювати свою позицію письмово у формі звернень під час громадських слухань або розгляду питання за участю заявника шляхом надання зауважень, аналізу чи

міркувань, які стосуються запланованої діяльності; по-третє, максимальне врахування результатів участі громадськості в ухваленому рішенні; по-четверте, інформування громадськості про прийняте рішення з його мотивацією з боку державних органів.

Реалізація принципу доступу до правосуддя, відповідно до Орхуської конвенції, полягає у можливості кожного громадянина, який вважає, що його право на доступ до інформації або на участь у прийнятті рішень порушено, оскаржити прийняте рішення в суді або іншому незалежному та неупередженому органі. На виконання цього положення передбачена гарантія такої особі доступу до визначеної законом швидкої процедури, яка не потребує оплати або передбачає мінімальні тарифи для перегляду справи державним органом або її розгляду незалежним і неупередженим органом, який не є судовим. При цьому, згідно з Конвенцією, сторони повинні розглянути питання щодо створення механізмів усунення або послаблення фінансових та інших перешкод на шляху до правосуддя. Оскарження може стосуватися законності рішення, дій або бездіяльності осіб, які порушують положення національного законодавства, що стосується навколишнього середовища, а рішення може передбачати судову заборону діяльності, яка завдає шкоди довкіллю. Окрім того, судовий розгляд повинен бути справедливим, неупередженим, своєчасним і не пов'язаним з непомірними витратами [4].

Отже, Орхуська конвенція закріпила основні принципи участі громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища та механізми цієї участі. Окрім того, вона визначила розвиток законодавства країн-підписантів у напрямі участі громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища. При цьому слід зазначити новий підхід до права людини на безпечне і здорове довкілля, яке розглядається не лише як право, але і як обов'язок захищати і покращувати навколишнє середовище.

Окремі положення Орхуської конвенції були розвинуті і доповнені в інших нормативно-правових актах Європейського парламенту та Ради ЄС. Зокрема, йдеться про Директиву 2003/4/ЄС Європейського парламенту і Ради від 28.01.2003 про доступ громадськості до екологічної інформації та Директиву 2003/35/ЄС Європейського парламенту і Ради від 26.05.2003 про забезпечення участі громадськості в розробці певних планів і програм, що стосуються навколишнього середовища, та внесення поправок щодо участі громадськості та доступу до правосуддя Директиви Ради 85/337/ЄЕС і 96/61/ЄС.

Директива 2003/4/ЄС Європейського парламенту і Ради від 28.01.2003 про доступ громадськості до екологічної інформації має на меті гарантувати право доступу до екологічної інформації, яка є у розпорядженні державних органів або для державних органів, а також необхідність її поширення серед громадськості. Цей документ розширює поняття «державні органи» порівняно з Орхуською конвенцією та включає до нього «інших осіб або органи, які виконують державні адміністративні функції щодо навколишнього середовища відповідно до національного законодавства, а також інших осіб або органи, що діють під їх контролем і мають державні обов'язки або функції щодо навколишнього середовища» [2]. Окрім того, у Директиві 2003/4/ЄС пропонуються практичні заходи, спрямовані на ефективне здійснення цього права, зокрема призначення у державних органах відповідальних за інформацію, створення реєстрів або списків екологічної інформації, що зберігається в державних органах або інформаційних пунктах, з чітким зазначенням того, де можна знайти таку інформацію, створення та обслуговування засобів для вивчення необхідної інформації. При цьому документ визначає пріоритетний напрям розвитку доступу до екологічної інформації, який полягає у широкому використанні інформаційних і комунікаційних технологій.

Важливим, на наш погляд, є положення, відповідно до якого держава виступає гарантом того, що державні органи належним чином інформують громадськість про права, якими вони користуються в результаті цієї Директиви, і відповідною мірою надають інформацію, рекомендації та поради з цією метою.

Директива 2003/4/ЄС також акцентує на праві доступу громадськості до правосуддя у разі порушення права на отримання інформації, зокрема, якщо запит про інформацію було проігноровано, неправомірно відхилено (повністю або частково), отримано неадекватну відповідь або іншим чином не розглянуто відповідно до положень статей 3, 4 або 5. Справа може бути розглянута як судом, так і в адміністративному порядку іншим незалежним і безстороннім державним органом, створеним відповідно до закону. При цьому процедура розгляду повинна бути швидкою і безкоштовною або недорогою [2].

Наступним документом, який доповнює положення Орхуської конвенції щодо участі громадян у прийнятті рішень про охорону навколишнього природного середовища, стала Директива 2003/35/ЄС Європейського парламенту і Ради від 26.05.2003 про забезпечення участі

громадськості в розробці окремих планів і програм, що стосуються навколишнього середовища, та внесення поправок щодо участі громадськості та доступу до правосуддя Директиви Ради 85/337/ЄЕС і 96/61/ЄС. Метою цієї Директиви є сприяння виконанню зобов'язань, що випливають з Орхуської конвенції, зокрема, за допомогою забезпечення участі громадськості в розробці певних планів і програм, що стосуються навколишнього середовища; поліпшення участі громадськості та забезпечення положень про доступ до правосуддя в рамках Директив Ради 85/337/ЄЕС і 96/61/ЄС [3]. До основних положень Директиви 2003/35/ЄС Європейського парламенту і Ради від 26.05.2003 слід віднести гарантії щодо надання своєчасної та ефективної можливості громадськості брати участь у підготовці, зміні або огляді планів чи програм. З цією метою держави-члени повинні гарантувати, що громадськість інформується за допомогою публічних повідомлень або інших відповідних засобів про будь-які пропозиції щодо таких планів або програм, їх модифікації або огляду, а також про компетентний орган, до якого можна направляти коментарі або питання; громадськість має право висловлювати коментарі і думки до прийняття рішень за планами і програмами; громадськість повідомляється про результати врахування її думки; компетентний орган інформує громадськість про прийняті рішення, а також про причини і міркування, на яких засновані ці рішення, включаючи інформацію про процес участі громадськості.

Окрім поліпшення участі громадськості в розробці певних планів і програм, що стосуються навколишнього середовища, Директива 2003/35/ЄС Європейського парламенту і Ради від 26.05.2003 внесла зміни щодо Директив Ради 85/337/ЄЕС і 96/61/ЄС про доступ до правосуддя, акцентуючи на можливості доступу до процедури перегляду в суді або іншому незалежному та неупередженому органі, заснованому відповідно до закону, для оскарження матеріальної або процесуальної законності рішень, дій чи бездіяльності відповідно до положень цієї Директиви про участь громадськості [3].

Питанню впровадження принципу доступу до правосуддя присвячено Пропозиції про Директиву Європейського парламенту та Ради про доступ до правосуддя з питань навколишнього середовища /COM/2003/0624 final – COD 2003/0246/ [6]. Ця Директива містить положення, спрямовані на забезпечення доступу до правосуддя в екологічних справах для представників громадськості та кваліфікованих юридичних осіб. Аналіз змісту цього документа свідчить про закріплення таких визначень, як «державний орган», «представник громадськості», «кваліфікований суб'єкт», «адміністративний акт», «адміністративна бездіяльність», «екологічний процес» та «екологічне право», уніфікація яких сприяє виробленню єдиних вимог до доступу до правосуддя з екологічних питань державами-учасницями. Окрім того, Директива визначає дії та бездіяльність приватних осіб, правовий статус представників громадськості, кваліфікованих осіб, критерії та процедуру визнання кваліфікованих юридичних осіб міжнародної, національної, регіональної або місцевої асоціації, організації чи групи, а також містить процесуальні процедури щодо запити на внутрішню перевірку та екологічного розгляду. При цьому акцентовано на необхідності забезпечення адекватних та ефективних процедур з дотриманням принципів об'єктивності, справедливості, швидкості та фінансового спрощення.

На значну увагу заслуговують нормативно-правові акти, ухвалення яких сприяло процесу імплементації Орхуської конвенції, а також приведенню екологічного законодавства держав-учасниць у відповідність до положень цієї Конвенції. Йдеться насамперед про Постанову (ЄС) № 1367/2006 Європейського парламенту та Ради від 06.09.2006 про застосування положень Орхуської конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, до інституцій та органів Співтовариства. Метою цих Правил є сприяння виконанню зобов'язань, що випливають з Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, шляхом встановлення правил застосування положень Конвенції до установ і органів Співтовариства, зокрема, за допомогою: гарантії права громадськості на доступ до екологічної інформації, яка отримана або підготовлена установами чи органами Співтовариства та перебуває в їх розпорядженні, а також шляхом визначення основних умов і практичних заходів із здійснення цього права; забезпечення того, щоб екологічна інформація поступово ставала доступною і поширювалася серед громадськості з метою досягнення її максимально можливої систематичної доступності та поширення шляхом використання, зокрема, комп'ютерних телекомунікацій і/або електронних технологій; забезпечення участі громадськості в планах і програмах, що стосуються навколишнього середовища; надання доступу до правосуддя з питань довілля на рівні Співтовариства відповідно до умов, встановлених цим Регламентом [5]. Таким чином, цей документ узагальнює та тлумачить

положення Орхуської конвенції з метою вироблення єдиного підходу до розуміння і застосування країнами-учасниками екологічного законодавства щодо участі громадськості у прийнятті рішень з охорони навколишнього природного середовища. Цей документ складається з п'яти розділів. Перший – «Загальні положення» містить мету та визначення, що використовуються в Орхуській конвенції та інших документах щодо участі громадськості у прийнятті рішень з охорони навколишнього природного середовища.

Другий розділ «Доступ до екологічної інформації» регламентує питання застосування Регламенту (ЄС) № 1049/2001, збору і поширення екологічної інформації, якості екологічної інформації, застосування винятків щодо запитів на доступ до екологічної інформації, запитів на доступ до екологічної інформації, яка не перебуває у розпорядженні установи або органу чи Товариства, співробітництва. Ми не будемо характеризувати всі наведені положення, оскільки про них шлося вище. Акцентуємо лише на двох важливих питаннях, а саме якості екологічної інформації та співробітництва у процесі доступу до інформації. При цьому якість інформації розуміється як гарантія, що будь-яка інформація, яку збирають установи, органи чи організації або від їхнього імені, є актуальною, точною і порівнянною. Окрім того, це поняття передбачає надання інформації за запитом заявника про місцезнаходження інформації про процедури вимірювання, включаючи методи аналізу, відбору проб і попередньої обробки проб, використані під час збору інформації, якщо вона доступна. Щодо поняття співробітництва, то воно стосується співпраці та допомоги органів Співтовариства і державних органів у розумінні їх у Директиві 2003/4/ЄС щодо негайного надання та поширення серед громадськості екологічної інформації у разі неминучої загрози для здоров'я, життя або навколишнього середовища людини, викликані діяльністю людини або природними причинами [5]. Третій розділ регулює питання громадської участі щодо планів і програм, що стосуються навколишнього середовища, закріплюючи положення про умови, строки надання коментарів громадськості, результати врахування громадської думки та доведення рішень до відома громадськості. Четвертий розділ закріплює процедуру доступу до правосуддя, регламентуючи процедури запиту внутрішньої перевірки адміністративних актів, критеріїв отримання прав на рівні співтовариства, а також судового розгляду справи. Розділ п'ятий містить положення щодо заходів із застосування та набрання чинності документом.

**Висновки.** Отже, аналіз нормативно-правових актів ЄС, що регулюють питання участі громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища, свідчить про створення правового підґрунтя для реалізації участі громадян у досліджуваному процесі, закріплення трьох основних принципів цієї участі – доступу до інформації, участі в ухваленні рішення, доступу до правосуддя, а також уніфікації умов, суб'єктів, строків реалізації цих процесів. При цьому зазначені нормативно-правові акти дають можливість адаптувати загальні положення до законодавства кожної країни-учасника.

#### Список використаних джерел:

1. Декларація Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища та розвитку. Ухвалена Конференцією ООН з навколишнього середовища та розвитку, 3-14.06.1992. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_455#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_455#Text).
2. Доступ громадськості до екологічної інформації : Директива 2003/4/ЄС Європейського парламенту і Ради від 28.01.2003. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/4/oj>.
3. Забезпечення участі громадськості в розробці окремих планів і програм, що стосуються навколишнього середовища, та внесення поправок щодо участі громадськості та доступу до правосуддя Директиви Ради 85/337/ЄЕС і 96/61/ЄС : Директива 2003/35/ЄС Європейського парламенту і Ради від 26.05.2003. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0035&qid=1604176805855>.
4. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25.06.1998. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text).
5. Про застосування положень Орхуської конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, до інституцій та органів Співтовариства : Постанова (ЄС) № 1367/2006 від 06.09.2006. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32006R1367>.
6. Пропозиція про Директиву Європейського парламенту та Ради про доступ до правосуддя з питань навколишнього середовища /COM/2003/0624 final – COD 2003/0246/. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52003PC0624>.

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

УДК 347.121.2.02:347.440.14]:[614.253:57.086]]045)  
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.4>

**ОМЕЛЬЧЕНКО О.П.**

**ПРАВОВА ПРИРОДА ДОГОВОРІВ ПРО НАДАННЯ ПОСЛУГ БІОБАНКАМИ  
ЩОДО ПЕРСОНАЛІЗОВАНОГО ЗБЕРІГАННЯ  
ЛЮДСЬКОГО БІОЛОГІЧНОГО МАТЕРІАЛУ**

**LEGAL NATURE OF CONTRACTS OF PERSONALIZED STORAGE  
HUMAN BIOLOGICAL MATERIAL IN BIOBANKS**

Діяльність біобанків викликає етичні та правові дискусії і не втрачає актуальності для дослідників із різних сфер. Світова практика свідчить про існування різних підходів до правового регулювання діяльності біобанків, фінансування такої діяльності та управління біобанками, враховуючи їхню природу. В Україні розвивається діяльність комерційних біобанків, які надають послуги із персоналізованого зберігання людського біологічного матеріалу, здебільшого пуповинної крові та пуповини. Споживачі таких послуг вступають у договірні відносини з відповідними біобанками.

Національне законодавство фрагментарно регулює діяльність біобанків, а також не містить спеціальних норм щодо договорів у такій сфері. Договірні відносини у сфері діяльності комерційних біобанків нині потребують глибокого теоретико-правового дослідження, а належна нормативно-правова база із закріпленням у ній чітким понятійним апаратом допоможе врегулювати важливі аспекти таких відносин.

У статті авторка досліджує характерні особливості договорів про надання послуг біобанками щодо персоналізованого зберігання людського біологічного матеріалу, описуючи унікальні ознаки таких договорів, що дозволяють виокремити їх із загально масиву цивільно-правових договорів. Досліджено суб'єктний склад сторін договорів про надання послуг біобанками щодо персоналізованого зберігання людського біологічного матеріалу. Суб'єктний склад сторін договорів про надання послуг біобанками щодо персоналізованого зберігання людського біологічного матеріалу характеризується виключністю у зв'язку з характером відповідних правовідносин і приписів законодавчих норм.

Проаналізовано легальні визначення поняття «донор», закріплені у чинному законодавстві, зауважено про особливості розуміння донорства в контексті персоналізованого біобанкінгу. З огляду на аналіз договірних відносин виділено ознаки договорів про надання послуг біобанками щодо персоналізованого зберігання людського біологічного матеріалу. Загалом договірні відносини у сфері персоналізованого біобанкінгу мають комплексний характер і потребують ефективних законодавчих норм.

**Ключові слова:** біобанк, донор, персоналізоване зберігання, біологічний матеріал, договір.

The biobanks activities provoke ethical and legal discussions and do not lose relevance for researchers from various fields. World practice shows the existence of different approaches to the legal regulation of biobanking, financing of such activities

and management of biobanks, taking into account their nature. Biobanks that provide services for personalized storage of human biological material, mostly umbilical cord blood, is developing in Ukraine. Consumers of such services enter into contractual relations with the relevant biobanks.

National legislation regulates the activities of biobanks in general fragmentarily and does not contain special rules for contracts in this area. Contractual relations in the field of commercial biobanks currently require in-depth theoretical and legal research and a proper regulatory framework with a clear conceptual framework enshrined in it will help to resolve important aspects of such relations.

The author explored the characteristic features of contracts of the provision of services by biobanks for personalized storage of human biological material, describing the unique features of such contracts that allow to distinguish them from the general array of civil law contracts. The subjects composition of the parties of agreements on the provision of services by biobanks for personalized storage of human biological material have studied. The subjects composition of the parties of contracts on the provision of services by biobanks for personalized storage of human biological material are characterized by exclusivity due to the nature of the relevant legal relations and regulations.

The legal definitions of the term “donor” enshrined in the current legislation have analyzed and the peculiarities of the understanding of donation in the context of personalized biobanking have noted. Based on the analysis of contractual relations, the features of services provision contracts by biobanks for personalized storage of human biological material have highlighted. Contractual relations in the field of personalized biobanking are complex and require effective legislation.

**Key words:** *biobank, donor, personalized storage, biological material, contract.*

**Вступ.** У світлі останніх подій, які зачіпають весь світ, а саме пандемії COVID-19, коли потрібна швидка реакція для розробки і впровадження належної діагностики та лікування інфекційних захворювань, потенціал біобанкінгу може дійсно відігравати одну з визначальних ролей на шляху боротьби із захворюваннями.

В Україні набувають популярності послуги персоналізованого / приватного зберігання пуповинної крові біобанками. Зберігання різних зразків людського біологічного матеріалу у біобанках – досить поширена практика в усьому світі. Кількість біобанків продовжує зростати, утворюються мережі біобанків для більш якісної та ефективної організації своєї діяльності.

Більшість європейських банків пуповинної крові є некомерційними та донорськими, а держави пропагують віддавати зразки на пожертву біобанкам [1]. Біобанки, які надають послуги іменного / персоналізованого / приватного зберігання зразків людського біологічного матеріалу також існують.

Законодавство України, що регулює договірні відносини, які виникають під час персоналізованого зберігання людського біологічного матеріалу, україн обмежене, що породжує низку неоднозначностей на практиці.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає у здійсненні аналізу правової природи договорів про надання послуг біобанками щодо персоналізованого зберігання людського біологічного матеріалу, виокремленні характерних особливостей таких договорів. У рамках цієї статті здебільшого йтиметься про зберігання пуповинної крові як найпоширенішу послугу у сфері персоналізованого біобанкінгу.

**Результати досліджень.** Договір став максимально ефективним інструментом врегулювання найрізноманітніших суспільних відносин. Як слушно зазначає В.В. Луць, конструкція договору – «один із найвизначніших здобутків світової правової культури» [2, с. 10], а «сутність цивільно-правового договору становить угода (згода, домовленість, порозуміння, консенсус тощо) двох або більше сторін, спрямована на встановлення, зміну або припинення цивільних прав та обов’язків, зміст договору становлять його компоненти-умови (пункти), щодо яких досягнуто згоди сторін» [3, с. 127]. Користуючись правами, які випливають з принципу свободи договору, суб’єкти правовідносин здатні обрати / погодити найефективнішу модель задоволення своїх інтересів.

Надання послуг біобанками щодо персоналізованого зберігання людського біологічного матеріалу також базується на договорах. Зазначені договори характеризуються низкою



унікальних ознак порівняно із договорами в інших сферах. Договори про надання послуг біобанками щодо персоналізованого зберігання людського біологічного матеріалу варто віднести до договорів про надання послуг зберігання. Договори про надання послуг біобанками щодо персоналізованого зберігання людського біологічного матеріалу мають ознаки договору про надання послуг, бо одна сторона надає іншій визначену послугу, яка споживається у момент її надання [4, ст. 901], а саме послугу зберігання, оскільки біобанк зберігає переданий йому з цією метою біологічний матеріал.

Ще однією особливістю договорів про надання послуг біобанками є суб'єктний склад сторін таких договорів. Договори про надання послуг біобанками є двосторонніми договорами, хоча і не виключається можливість укладення багатосторонніх договорів. Відповідні договори можуть укладатися суб'єктами господарювання, які провадять господарську діяльність банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини, що мають ліцензію на провадження такого виду діяльності.

Ліцензійними умовами провадження господарської діяльності банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини згідно з переліком, затвердженим Міністерством охорони здоров'я України, Постановою Кабінету Міністрів України від 2 березня 2016 року № 286, передбачено, що таку діяльність можуть провадити суб'єкти господарювання: юридичні особи незалежно від їх організаційно-правової форми та форми власності, фізичні особи-підприємці.

Слушно зауважує Н.М. Квіт про ризики, які випливають із негативних особливостей правового статусу фізичної особи-підприємця через відсутність статутного капіталу, провадження діяльності без установчих документів, можливість застосування спрощеної системи оподаткування [5, с. 118].

Іншою стороною договорів про надання послуг біобанками щодо персоналізованого зберігання людського біологічного матеріалу можуть бути виключно фізичні особи. Згідно зі статтею 24 Цивільного кодексу України людина як учасник цивільних відносин вважається фізичною особою. Оскільки зразки біологічного матеріалу відбираються від конкретних осіб, а персоналізоване / іменне зберігання передбачає збереження зразка та/або його компонентів в інтересах певної особи чи осіб, тому й стороною договору про персоналізоване зберігання людського біологічного матеріалу можуть бути лише фізичні особи.

Для укладення договорів про надання послуг біобанками про збір і зберігання людського біологічного матеріалу мають існувати специфічні передумови, що стосуються осіб, які передають на зберігання свій біологічний матеріал. Так, пуповинна кров, пуповина можуть збиратися тільки у вагітної жінки під час її пологів. У цьому випадку лише бажання особи укласти договір про надання послуг біобанком замало, мають існувати очевидні фактичні обставини.

Зазначене вище дає можливість стверджувати, що договори про надання послуг біобанками щодо персоналізованого зберігання людського біологічного матеріалу характеризуються виключним складом сторін таких договорів, що прямо не зазначено у законодавстві, але впливає із характеру відповідних суспільних відносин.

Існує проблематика найменування однієї зі сторін договорів про надання послуг біобанками щодо персоналізованого зберігання людського біологічного матеріалу, а саме особи, яка передає свій біологічний матеріал на зберігання. У законодавстві та науковій літературі особу, яка надає свій біологічний матеріал, прийнято називати донором. Закон України «Про донорство крові та її компонентів» у статті 2 закріплює визначення поняття «донорство крові та її компонентів» – це добровільний акт волевиявлення людини, який полягає у даванні крові або її компонентів для подальшого безпосереднього використання їх для лікування, виготовлення відповідних лікарських препаратів або використання у наукових дослідженнях [6, ст. 2].

Можна провести паралелі і визначити, що донор крові та її компонентів – це людина, яка добровільно дає кров або її компоненти для подальшого безпосереднього використання їх для лікування, виготовлення відповідних лікарських препаратів або використання у наукових дослідженнях.

У Законі України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людини» (далі – Закон) закріплено три визначення:

– донор анатомічних матеріалів людини – живий донор чи донор-груп, у якого в установленому цим Законом порядку вилучаються анатомічні матеріали для трансплантації та/або виготовлення біоімплантатів;

– живий донор – повнолітня дієздатна фізична особа, яка добровільно надала згоду на вилучення у неї анатомічних матеріалів для трансплантації. У визначеному цим Законом випад-

ку – особа віком до 18 років, згоду на вилучення в якій гемопоетичних стовбурових клітин надано нею особисто та (або) її батьками чи іншими законними представниками;

– донор-труп – померла особа, щодо якої в установленому цим Законом порядку отримано згоду на вилучення з її тіла анатомічних матеріалів для трансплантації та/або виготовлення біоімплантатів [7].

У Порядку проведення клінічних випробувань тканинних і клітинних трансплантатів та експертизи матеріалів клінічних випробувань, затвердженому наказом Міністерства охорони здоров'я України від 10.10.2007 № 630, зазначено, що донор – це особа, у якої за життя або після її смерті взято анатомічні матеріали для трансплантації або виготовлення біоімплантатів [8].

Аналіз усіх вказаних вище понять і їх визначень демонструє характерну всім визначенням спільну особливість: донора визначають як особу, яка надає свій біологічний матеріал для безпосереднього використання з метою лікування, виготовлення лікарських препаратів, трансплантації, виготовлення біоімплантатів тощо.

У контексті персоналізованого біобанкінгу мета безпосереднього лікування / виготовлення лікарських препаратів не може бути детермінантом визначення понять «донора» та «донорства», оскільки такий біологічний матеріал може взагалі ніколи не бути використаним для терапії як із об'єктивних, так і з суб'єктивних причин. Потенціал стовбурових клітин пуповинної крові продовжують досліджувати та розкривати, тому їх зберігання скоріше розраховується з позиції перспективи, що не дає можливості чітко окреслити подальше використання зразків біологічного матеріалу. Тому жодне із наявних у чинному законодавстві визначень поняття «донор» не підходить для аналогії у контексті біобанкінгу.

Заслуговує на увагу визначення поняття «донорство», запропоноване К.О. Льющенкою, – дія, спрямована на вилучення та надання частин людського організму за усвідомленою, добровільною, волевою згодою донора чи законного представника у визначених законодавством випадках із лікувальною, фармацевтичною чи науковою метою, яка здійснюється під державним контролем [9, с. 91].

У сфері персоналізованого приватного біобанкінгу мета збереження людського біологічного матеріалу (терапія / наукові дослідження) не є очевидною попри те, що зберігання стовбурових клітин пуповинної крові – це своєрідне медичне страхування, яке передбачає можливість використання клітин для терапії у майбутньому, якщо в цьому виникне потреба. Завдання ж біобанку полягає у якісному збереженні біологічних зразків так, щоб вони були придатними для маніпуляцій із метою терапії чи у наукових цілях. Саме якісне збереження зразків біологічного матеріалу є метою персоналізованого біобанкінгу, а не безпосереднє застосування для лікування, досліджень, виготовлення лікарських засобів.

Існує суперечність щодо розуміння того, хто конкретно є донором пуповинної крові: породилля чи народжена дитина. Для найменування сторони, яка передає біологічний матеріал у біобанк, пропонуємо використовувати альтернативні варіанти. Сторона договору може бути найменована замовником, покладодавцем, клієнтом. Це дозволить уникнути «гри» слів і непорозумінь, що можуть бути нею спричинені.

Договори про надання послуг біобанками щодо персоналізованого зберігання людського біологічного матеріалу є оплатними. Суб'єкти господарювання, які провадять господарську діяльність банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини, функціонують на комерційній основі, тому їх послуги оплачують зацікавлені особи на підставі договорів. Залежно від досягнутих домовленостей та умов договору практика передбачає декілька моделей порядку оплати послуг біобанків: це можуть бути щомісячні платежі, щорічні платежі або ж платежі за більш тривалі періоди, наприклад за десять років зберігання тощо.

**Висновки.** Дослідивши та проаналізувавши особливості договірних відносин, які виникають у процесі персоналізованого зберігання людського біологічного матеріалу, ми виділили такі ознаки договорів про надання послуг біобанками щодо персоналізованого зберігання людського біологічного матеріалу:

- 1) такі договори належать до системи цивільно-правових договорів про надання послуг, зокрема договорів зберігання;
- 2) мають виключний суб'єктний склад сторін: біобанки та фізичні особи;
- 3) мають оплатний характер.

Тенденції розвитку біомедицини свідчать про активне застосування зразків людського біологічного матеріалу як у наукових, так і в лікувальних цілях. Необхідно розробити та прийняти належне законодавство про визначення правової природи договорів про надання послуг біобанками щодо персоналізованого зберігання людського біологічного матеріалу.

**Список використаних джерел:**

1. Публічні банки пуповинної крові: досвід іноземних держав. URL: <https://euromd.com.ua/188-spetstema-pupovinna-krov-dostupne-likuvannya-/post-8091-publichni-banki-pupovinnoi-krovi-dosvid-inozemnikh-derzhav/>.
2. Луць В.В. Системоутворююча роль категорії «договір» у приватному праві України. Приватне право і підприємництво. Збірник наукових праць. Вип. 18, 2018. С. 10–14.
3. Луць В.В. До питання про сутність і зміст цивільно-правового договору. Приватне право. 2013. № 1. С. 118–128.
4. Цивільний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
5. Квіт Н.М. Організаційні обов'язки управителя біобанку як складник його правового статусу. Науковий вісник публічного та приватного права. Випуск 2, том 1, 2019. С. 116–125.
6. Про донорство крові та її компонентів : Закон України від 23.06.1995 № 239/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/239/95-%D0%B2%D1%80#Text>.
7. Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людини : Закон України від 17.05.2018 № 2427-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2427-19#Text>.
8. Порядок проведення клінічних випробувань тканинних і клітинних трансплантатів та експертизи матеріалів клінічних випробувань, затверджений наказом Міністерства охорони здоров'я України від 10.10.2007 № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1206-07#Text>.
9. Ільющенкова К.О. Право на донорство в цивільному праві України : дис. канд. юрид. наук: 12.00.03 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2018. 284 с.

**ТРУДОВЕ ПРАВО;  
ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.5>

ГОРБАНЬ Т.С.

**ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ЗМІСТУ СТИМУЛЮВАННЯ ПРАЦІ  
ПРАЦІВНИКІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ****TO CHARACTERIZE THE CONTENT OF INCENTIVES  
FOR EMPLOYEES OF THE STATE TAX SERVICE**

Актуальність теми статті полягає в тому, що забезпечення ефективного функціонування Державної податкової служби, особливо в умовах трансформаційних процесів, які нині тривають в організаційній структурі цього відомства, є неможливим без створення необхідних умов для здійснення трудової діяльності працівників цього центрального органу виконавчої влади. Досягти цього можливо через систему стимулювання. Саме наявність стимулювання дає можливість працівнику Державної податкової служби реалізувати себе як особистість та професіонала. Розкриваючи зміст стимулювання праці працівників Державної податкової служби, необхідно звернути увагу на такі взаємопов'язані наукові категорії, як мета, завдання та функції. У статті акцентується увага на тому, що зміст стимулювання праці працівників Державної податкової служби найбільш доцільно розкривати через три взаємопов'язані наукові категорії – мету, завдання та функції стимулювання. З'ясовано, що метою стимулювання є створення внутрішніх мотивів у працівників Державної податкової служби здійснювати свою трудову діяльність. Наголошено, що мета стимулювання має подвійний характер. Відповідно до мети сформульовано завдання відповідної діяльності. До ключових функцій стимулювання праці працівників Державної податкової служби віднесено: виробничу, управлінську, морально-виховну, економічну, соціальну та політичну функції. Зроблено висновок, що стимулювання праці працівників Державної податкової служби, безумовно, є надважливим складником їх трудової діяльності, адже саме за допомогою системи стимулювання вбачається можливим підвищити продуктивність праці кожного окремого працівника шляхом створення у нього внутрішніх позитивних мотивів для більш якісного виконання своїх посадових обов'язків. До того ж система стимулювання є додатковим важелем для роботодавця (в особі Державної податкової служби) для проведення більш гнучкої кадрової політики та управління персоналом. Варто також наголосити на наявності додаткових стимулів для державних службовців, престижність цієї професії та лояльність самих працівників.

*Ключові слова:* стимулювання, праця, працівник, державний службовець, Державна податкова служба.

The relevance of the topic of the article is that ensuring the effective functioning of the State Tax Service, especially in the transformation processes currently underway in the organizational structure of this department, is impossible without creating the necessary conditions for employment of employees of this central executive body. It is considered possible to achieve this through a system of incentives. It is the presence of incentives that enables the employee of the State Tax Service to realize himself as

a person and a professional. When disclosing the content of incentives for employees of the State Tax Service, it is necessary to pay attention to such interrelated scientific categories as purpose, tasks and functions. The article emphasizes that the content of incentives for employees of the State Tax Service is most appropriate to disclose through three interrelated scientific categories, in particular: the purpose, objectives and functions of incentives. It is emphasized that the purpose of stimulation is twofold. According to the purpose the tasks of the corresponding activity are formulated. The key functions of stimulating the work of employees of the State Tax Service include: production, management, moral and educational, economic, social and political functions. It was found that the purpose of incentives is to create internal motives for employees of the State Tax Service to carry out their work. It is emphasized that the purpose of stimulation is twofold. According to the purpose the tasks of the corresponding activity are formulated. The key functions of stimulating the work of employees of the State Tax Service include: production, management, moral and educational, economic, social and political functions. It is concluded that stimulating the work of employees of the State Tax Service, of course, is an important component of their work, because it is through the incentive system is possible: first, to increase productivity of each individual employee by creating internal positive motives for better performance of their official duties; secondly, it is an additional lever for the employer (represented by the State Tax Service) to conduct a more flexible personnel policy and personnel management; third, the fact that there are additional incentives for employees, raises the prestige of this profession and the loyalty of employees themselves.

**Key words:** *incentive, work, employee, civil servant, State Tax Service.*

**Вступ.** Забезпечення ефективного функціонування Державної податкової служби, особливо в умовах трансформаційних процесів, які нині тривають в організаційній структурі цього відомства, є неможливим без створення необхідних умов для здійснення трудової діяльності працівників даного центрального органу виконавчої влади. Досягти цього вбачається можливим через систему стимулювання. Взагалі стимулювання праці працівників Державної податкової служби представляє собою специфічну управлінську діяльність, спрямовану на створення зовнішніх моральних та матеріальних передумов для забезпечення виконання працівниками ДПС своїх посадових обов'язків більш якісно та ефективно. При цьому слід підкреслити, що наявність самих стимулів не є гарантією для ефективного виконання ними (працівниками) своїх функцій, вони лише створюють умови для того, щоб державні службовці могли повною мірою, а іноді й вище своїх можливостей та обов'язків, реалізувати свій трудовий потенціал. Саме наявність стимулювання дає можливість працівнику Державної податкової служби реалізувати себе як особистість та професіонал. Розкриваючи зміст стимулювання праці працівників Державної податкової служби, необхідно звернути увагу на такі взаємопов'язані наукові категорії, як мета, завдання та функції.

**Стан дослідження.** Окремі проблемні питання, пов'язані із стимулюванням праці окремих категорій державних службовців, в тому числі і тих, що здійснюють трудову діяльність в органах Державної податкової служби України, у своїх наукових працях розглядали О.В. Чернявська, А.М. Соколова, В.М. Олуйко, О.М. Андрусенко, О.В. Баєва, А.О. Кириченко, М.П. Лукашевич, С.Л. Іванов, І.М. Луценко, Л.Г. Квасній, О.О. Солтисік, В.В. Федішин, П.В. Симонов, А.В. Савченко, Н.В. Овсяк, М.В. Загірняк, О.Г. Стрельченко та багато інших. Втім, попри чималу кількість розробок, в юридичній літературі так і не розкрито зміст стимулювання праці працівників Державної податкової служби.

**Постановка завдання.** Метою статті є розкриття змісту стимулювання праці працівників Державної податкової служби.

**Виклад основного матеріалу.** Починати наукове дослідження необхідно із визначення мети стимулювання праці працівників ДПС. Так, у філософському словнику Л.Ф. Іл'їчова «мета» – це один з елементів поведінки та свідомої діяльності людини, яка характеризує передбачення в мисленні результату діяльності та шляхи його реалізації за допомогою певних засобів. Мета виступає як спосіб інтеграції різних дій людини в деяку послідовність чи систему, як одна з форм детермінації людської діяльності. Аналіз діяльності як цілеспрямованої передбачає виявлення невідповідності між представленою життєвою ситуацією й метою; здійснення мети є про-

цесом подолання цієї невідповідності [1, с. 731; 2, с. 762; 3]. Автори словника також вказують, що найбільш значне в античній філософії вчення про мету розвинув Аристотель, який тлумачив мету як те, заради чого щось існує. Поширюючи уявлення про мету, характерні для людської діяльності, на природу, Аристотель трактував мету як кінцеву причину буття (*causa finalis*). Кант пов'язував мету зі сферою практичного розуму, вільною моральною діяльністю людини; він розрізняв технічні цілі (належать до вміння), прагматичні цілі (належать до блага, складають зміст вчинків) [1, с. 731; 2, с. 762; 3]. О.В. Чернявська та А.М. Соколова доводять, що мета – це детально відпрацьоване, узгоджене, лаконічне формулювання бачення майбутнього; коротке визначення того, який позитивний результат буде отримано від реалізації проєкту; основа тих завдань, на виконання яких буде спрямована діяльність організації; позитивний кінцевий результат, який планується і буде здобутий після вирішення поставленої проблеми [4, с. 17; 5].

Отже, мета – це кінцевий, бажаний результат, якого прагнуть досягти уповноважені суб'єкти під час здійснення конкретної діяльності. Отже, слід погодитись із думкою про те, що категорія мети у вигляді логічної моделі фіксує бажане, до чого людина прагне, що є для неї взірцем у певному виді діяльності, а отже, є активним чинником людської свідомості. Мета тісно пов'язана з засобами її дослідження і має винятково важливе значення для спрямування, організації діяльності, постановки конкретних завдань [6]. Розмірковуючи про мету стимулювання праці працівників Державної податкової служби, варто звернути увагу на те, що наковці вже приділяли увагу цьому питанню. Так, мета стимулювання, на думку О. Рубитель, полягає у тому, щоб зацікавити працівника працювати краще, продуктивніше, ніж це обумовлено трудовими відносинами [7]. «Ціль стимулювання, – пише О.М. Олуйко, – не взагалі спонукати державного службовця працювати, а зацікавити його працювати краще, продуктивніше [8].

Таким чином, наведені вище позиції дають змогу говорити про те, що мета стимулювання праці працівників Державної податкової служби має подвійний характер. Так, з одного боку, метою стимулювання є створення внутрішніх мотивів у працівників ДПС здійснювати свою трудову діяльність більш якісно та результативно, що своєю чергою підвищує рівень загальної задоволеності самих державних службовців, а також забезпечує підвищення їх лояльності до служби. З іншого боку, стимулювання дозволяє забезпечити більш ефективне виконання податковими органами завдань та функцій, які покладаються на них нормами чинного законодавства.

Загальновідомо, що досягненню мети має передувати вирішення конкретних завдань, які у загальному вигляді представляють собою своєрідні мікроцілі. Поняття «завдання» відрізняється від поняття «мета» таким чином: завдання – це мета, досягнення якої бажане до певного моменту часу в межах періоду, на який розраховано управлінське рішення; завдання ж вказує на безпосередню мету, яка піддається кількісній характеристиці [9, с. 214]. За енциклопедичними джерелами, завдання – це наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справи тощо; мета, якої прагнуть, тобто те, що хочуть здійснити. Задача визначається як проблема, що підлягає аналізу і розв'язанню [10, с.1588]. Таким чином, проаналізувавши наукові погляди вчених та положення норм чинного законодавства, вважаємо, що ключовими завданнями стимулювання праці працівників Державної податкової служби є:

- забезпечити позитивний вплив на роботу працівників Державної податкової служби;
- підвищити якість та ефективність роботи працівників зокрема та органів ДПС загалом;
- створити гідні умови для життя працівників;
- забезпечити ефективне управління трудовою діяльністю працівників;
- розподілити фінансові ресурси, зокрема фонд оплати праці;
- формувати внутрішню свідомість працівників, створити внутрішні мотиви для більш якісного виконання поставлених перед ними завдань.

Із завданнями стимулювання праці працівників ДПС дійсно пов'язані функції відповідного стимулювання. Вивчення категорії функцій, відмічає Ю.А. Сериков, актуально тим, що дозволяє більш глибоко пізнати певний об'єкт та його властивості. На думку науковця, будь-який об'єкт (в тому числі і соціальний) з одного боку характеризується своєю структурою, елементами з яких він складається, а з іншого боку – властивими йому ознаками. Категорія функції відноситься до вказаних ознак та відповідає на питання: якими властивостями він володіє, як діє у зовнішньому середовищі, як реалізує реалізується. Об'єктивно існуюча залежність між об'єктом і його функціями, дозволяє стверджувати, що без об'єкта функції самостійно існувати не можуть. У цьому сенсі категорія об'єкта завжди є первинною, а категорія функції залежна і вторинна [11, с.78]. У «Тлумачному словнику української мови» за редакцією А. Ів-

чення «функція» – це: 1. Явище, яке залежить від іншого, основного явища і є формою його вияву, здійснення. 2. Завдання, обов'язки, зв'язані з діяльністю, посадою людини» [12, с. 505]. О.М. Андрусенко, виходячи з розуміння філософської категорії «функції» як поєднання трьох основних аспектів: діяльнісного (специфічний спосіб взаємодії з навколишнім світом), сутнісного (розкриття іманентних властивостей і природи системи) та цільового (призначення такої системи в контексті збереження та розвитку системи вищого порядку), вбачає визначення для категорії «функція» – основний напрямок (вид) діяльності певного об'єкта (системи), який об'єктивно сформувався в процесі взаємодії об'єкта із зовнішнім середовищем, характеризує сутність цього об'єкта та його призначення в контексті збереження та розвитку системи, елементом якої він є [13, с. 43; 14, с. 113].

Таким чином, під функціями необхідно розуміти практичний бік застосування стимулювання праці працівників Державної податкової служби. А відтак, на нашу думку, до відповідних функцій необхідно віднести такі:

– виробнича функція. Зміст цієї функції проявляється у тому, щоб забезпечити ефективне використання трудових, а також інших ресурсів Державної податкової служби.

– управлінська функція. Управління – це загальна функція складних організованих систем, спрямована на досягнення належного стану в самій системі та в навколишньому середовищі. Коли йдеться про управління, виокремлюють такі поняття: об'єкт управління, станом якого потрібно управляти; мета управління – бажаний характер поведінки об'єкта управління; система управління, що складається з об'єкта управління та керуючої системи. Управління необхідно для нормального існування та розвитку будь-яких систем: біологічних, технічних, економічних та соціальних. Процеси управління в окремому біологічному організмі відбуваються за складними генетичними програмами. Цей процес стає складнішим, коли йдеться про управління людиною не тільки як біологічним, а й соціальним об'єктом [15]. В контексті представленої проблематики найбільш доцільно звернути увагу на поняття «управління персоналом». свою чергу управління персоналом можна визначити як діяльність, що спрямована на досягнення найбільш ефективного використання працівників для досягнення цілей підприємства та особистісних цілей. Перші традиційно пов'язуються з забезпеченням ефективності підприємства. Причому ефективність іноді розуміється у вузькому значенні – як отримання максимального прибутку [16]. Таким чином, управлінська функція стимулювання праці працівників ДПС передбачає, що за його допомогою вбачається можливим налагодити нормальну роботу персоналу податкових органів, а також забезпечити більш ефективне виконання ними своїх посадових обов'язків.

– морально-виховна функція. Суть цієї функції полягає у тому, щоб за допомогою різних видів стимулів сформувані у працівників Державної податкової служби України позитивні морально-вольові якості, які дозволяють їм реалізувати себе як особистість та професіонала;

– економічна функція. Її зміст проявляється у тому, щоб забезпечити фінансове та економічне благополуччя працівників органів Державної податкової служби, адже більшість видів стимулювання мають саме економічний характер;

– соціальна функція. Соціальна функція стимулювання праці пов'язана з тим, що працівник, займаючи ту чи іншу позицію в системі суспільної праці, забезпечує собі певний комплекс економічних і соціальних благ. Впливаючи на рівень доходів тих чи інших категорій працівників, стимулювання позначається як на професійно-кваліфікаційній структурі виробництва, так і на соціальній структурі суспільства. Водночас стимули у вигляді матеріальних, духовних і соціальних благ виступають додатковим джерелом задоволення широкого спектра потреб працівника і його родини, сприяють розвитку особистісних і професійних якостей [17].

– політична функція. Зміст вказаної функції полягає у тому, що за допомогою стимулювання держава має можливість вплинути на працівників ДПС, сформувані позитивний імідж для роботи у відповідному центральному органі державної влади.

**Висновки.** Завершуючи, хотілося б констатувати, що стимулювання праці працівників Державної податкової служби, безумовно, є надважливим складником їх трудової діяльності, адже саме за допомогою системи стимулювання вбачається можливим: по-перше, підвищити продуктивність праці кожного окремого працівника шляхом створення у нього внутрішніх позитивних мотивів для більш якісного виконання своїх посадових обов'язків; по-друге, це є додатковим важелем для роботодавця (в особі Державної податкової служби) для проведення більш гнучкої кадрової політики та управління персоналом; по-третє, факт наявності додаткових стимулів для працівників підіймає престижність цієї професії та лояльність самих працівників.

**Список використаних джерел:**

1. Философский энциклопедический словарь / Редкол. : С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильичев и др. 2-е изд. Москва : Сов. энциклопедия, 1989. 815 с
2. Философский энциклопедический словарь / Гл. редакция: Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов Москва : Сов. Энциклопедия, 1983. 840с.
3. Буга Л.В. Інформаційна безпека в Збройних силах України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Буга Леся Василівна ; Приват. ВНЗ «Львів. ун-т бізнесу та права». Львів, 2018. 227 с.
4. Фандрайзинг: навч. посіб. Центральноукраїнський регіональний навчальний центр. Партнерство громад фундація «Україна-США» (USAID) 2003. 95 с.
5. Чернявська О.В., Соколова А.М. Фандрайзинг. Навч. посіб. 2-е вид., з доопрац. та допов. Київ : Алерта, 2015. 272 с.
6. Гончаренко С.У. Український педагогічний словник. Київ : Либідь, 1997. 373 с.
7. Рубитель О. Стимулювання персоналу: чим підтримати «тонус» діяльності працівників. URL: <https://blog.liga.net/user/orubitel/article/32236#:~:text=Під%20стимулюванням%20праці%20розуміється%20засіб,його%20до%20ефективної%20трудової%20поведінки.&text=Мета%20стимулювання%20-%20зацікавити%20працівника%20працювати,ніж%20це%20обумовлено%20трудовами%20відносинами.>
8. Олуйко В.М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : Монографія. Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. 326 с.
9. Сморгунов Л.В. Государственное управление и политика : учеб. пособие. Санкт-Петербург : Изд-во С.-Петерб.ун-та, 2002. 564 с.
10. Великий сучасний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
11. Сериков Ю.А. Процессуальные функции правовых презумпций в гражданском судопроизводстве: диссертация. Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия. 2005. 227 с.
12. Івченко А.О. Тлумачний словник української мови. Харків : Фоліо, 2002. 540 с.
13. Андрусенко О.М. До питання про зовнішні функції сучасної держави. Наукові записки НаУКМА, тематичний випуск «Юридичні науки», 2006, С. 43–46.
14. Булкат М. Ознаки та поняття зовнішніх функцій. *Юридичні науки*. 2011. № 88. С. 113–115.
15. Баєва О.В. Менеджмент у галузі охорони здоров'я : Навч. посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2008. 640 с.
16. Кириченко А.О. Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності : підручник / За ред. О.А. Кириченка. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ : Знання, 2008. 518 с.
17. Лукашевич М.П. Соціологія праці Навчальний посібник. Київ : Либідь, 2004. 440 с.



**ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ГАРАНТІЙ ЗАХИСТУ  
ТРУДОВИХ ПРАВ МІГРАНТІВ**

**ON THE PROBLEM OF DETERMINING GUARANTEES  
FOR THE PROTECTION OF LABOR RIGHTS OF MIGRANTS**

Актуальність статті полягає в тому, що сучасна соціальна, економічна та політична ситуація, яка склалася в Україні та у всьому світі, спричинила низку перетворень різного характеру, які в тому числі суттєво вплинули на розподіл трудових ресурсів. Хоча на сьогодні рівень безробіття у країнах ЄС доволі високий (8,5%), особливо серед молоді, низка країн відчуває дефіцит працівників у деяких регіонах та галузях. Так, особливо гострим він є у сфері інформаційних технологій у секторі медичних та соціальних послуг. Незадоволеним є також попит на інженерних працівників. Пом'якшити ці проблеми дає змогу приплив додаткових людських ресурсів зовні. Особливо бажаним є прибуття висококваліфікованих іммігрантів та їх внесок у формування економіки, заснованої на знаннях. Проте дуже часто до країн ЄС їдуть трудові мігранти низької кваліфікації.

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених запропоновано авторське визначення поняття «гарантії захисту трудових прав мігрантів». Обґрунтовано, що гарантії захисту трудових прав мігрантів найбільш доцільно поділити на дві великі групи залежно від рівня їх забезпечення: міжнародні та національні. Відзначено, що сьогодні складно однозначно оцінити стан реалізації гарантії захисту трудових прав мігрантів.

Наголошено, що на міжнародному рівні встановлюються найбільш базові гарантії, від яких повинні відштовхуватись всі держави під час формування державної політики та національного законодавства у цій сфері. Як вже відзначалось, на національному рівні слід виділити дві групи гарантії: правові та організаційні.

Зроблено висновок, що, з одного боку, ми бачимо зацікавленість держави у вирішенні проблем у цьому напрямку, що підтверджується низкою ратифікованих міжнародних нормативних документів у даній сфері, а також розгалуженістю відповідного вітчизняного законодавства. А з іншого боку, ми маємо велику кількість правопорушень у цій сфері, як із боку осіб-мігрантів, так і з боку органів державної влади. Усе зазначене призводить до постійного зростання рівня незаконної міграції (в тому числі і трудової), що підтверджує непослідовність та неефективність формування та реалізацію державної політики у відповідній сфері.

**Ключові слова:** гарантії, правові гарантії, організаційні гарантії, міжнародне законодавство, національне законодавство.

The relevance of the article is that the current social, economic and political situation in Ukraine and around the world has caused a number of changes of various kinds, which, among other things, significantly affected the distribution of labor resources. Although the current unemployment rate in the EU is quite high (8.5%), especially among young people, a number of countries are experiencing labor shortages in some regions and industries. Yes, it is especially acute in the field of information technology in the sector of medical and social services. Demand for engineers is also unsatisfied. The inflow of additional human resources from outside allows to alleviate these problems. Especially desirable is the arrival of highly skilled immigrants and their contribution to the formation of a knowledge-based economy. However, low-skilled labor migrants often go to EU

countries. The article, based on the analysis of scientific views of scientists, proposes the author's definition of the concept of guarantees of protection of labor rights of migrants. It is substantiated that guarantees of protection of labor rights of migrants are most expediently divided into two large groups, depending on the level of their provision: international and national. It is noted that today it is difficult to unambiguously assess the state of implementation of "guarantees for the protection of labor rights of migrants". It is emphasized that the most basic guarantees are established at the international level, from which all states should start when formulating state policy and national legislation in this area. As already noted, at the national level there are two groups of guarantees: legal and organizational. It is concluded that on the one hand we see the interest of the state in solving problems in this direction, which is confirmed by a number of ratified international regulations in this area, as well as the ramifications of relevant domestic legislation. On the other hand, we have a large number of offenses in this area, both by migrants and public authorities. All this leads to a steady increase in the level of illegal migration (including labor), which confirms the inconsistency and inefficiency of the formation and implementation of public policy in this area.

**Key words:** *guarantees, legal guarantees, organizational guarantees, international legislation, national legislation.*

**Вступ.** Сучасна соціальна, економічна та політична ситуація, яка склалась в Україні та у всьому світі, спричинила низку перетворень різного характеру, які в тому числі суттєво вплинули на розподіл трудових ресурсів. Хоча сьогодні рівень безробіття у країнах ЄС доволі високим (8,5%), особливо серед молоді, низка країн відчуває дефіцит працівників у деяких регіонах та галузях. Так, особливо гострим він є у сфері інформаційних технологій у секторі медичних та соціальних послуг. Незадоволеним є також попит на інженерних працівників. Пом'якшити ці проблеми дає змогу приплив додаткових людських ресурсів зовні. Особливо бажаним є прибуття висококваліфікованих іммігрантів та їхній внесок у формування економіки, заснованої на знаннях. Проте дуже часто до країн ЄС їдуть трудові мігранти низької кваліфікації. І хоча приплив чужонаціонального населення несе для європейського суспільства не лише вигоди, а й проблеми, за умови ефективного регулювання він видається необхідним для поступального розвитку Європи [1, с. 74]. Для України проблема трудової міграції населення стала особливо актуальною протягом останніх п'яти років. Разом із тим міграційні процеси викликали появу ряду інших питань, зокрема в частині захисту трудових прав мігрантів. Окрім того, гарантувати захист прав громадян України, які працюють за кордоном, в умовах, коли трудова міграція є некерованою, міграційні процеси – глобальною проблемою людства, а національні способи захисту ще неналагоджені та лише розвиваються, досить важко [2].

**Стан дослідження.** Питання трудової міграції неодноразово потрапляло в поле зору різних фахівців. Зокрема, йому приділяли увагу: С.Х. Барегамян, Т.Ю. Склема, В.В. Головченко, В.С. Ковальський, В.І. Семчика, П.Ф. Кулинич, В.П. Колісник, С.Е. Метельова, А.В. Попова, С.М. Сергеева, А.П. Солдатова, С.В. Цилюріка та багато інших. Утім, незважаючи на суттєві здобутки вказаних вище правників, справедливим буде вказати, що сьогодні актуальним залишається питання захисту трудових прав мігрантів.

**Мета статті** – з'ясувати, які існують гарантії захисту трудових прав мігрантів.

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи наукове дослідження, слід відмітити, що взагалі гарантії – це основна мета держави, саме держава є гарантом прав і свобод людини. Закон закріплює за кожною особою її права та свободи і через регулювання взаємовідносин людей не дозволяє їх порушувати. Але при цьому він визначає роль закону як гаранта тільки через призму використання чи застосування сили покарання [3, с. 51]. А.С. Мордовець під гарантіями розуміє систему соціально-економічних, політичних, моральних, юридичних, організаційних передумов, умов, засобів і способів, що створюють рівні можливості особистості для здійснення своїх прав, свобод та інтересів. Їхньою основною функцією, продовжує автор, є виконання зобов'язань державою та іншими суб'єктами у сфері реалізації прав особи. Об'єктом гарантії виступають суспільні відносини, пов'язані з охороною та захистом прав людини, із задоволенням майнових та немайнових інтересів громадян [4, с. 171, 275].

Гарантіям у сфері захисту прав громадян України, працюючих за кордоном, на переконання А.І. Ковлера, притаманні такі ознаки: 1) вони стосуються лише громадян України; 2) вони

стосуються не всіх громадян України, а лише тих, які працюють за трудовим договором за кордоном; 3) у світлі проблеми нелегальної трудової міграції, а також поширення визнання прав нелегальних трудящих-мігрантів гарантії захисту прав громадян України повинні бути поширені й на тих трудящих, які працюють за кордоном нелегально; 4) це є обов'язком держави, який полягає у створенні відповідних соціально-економічних, правових, духовних та інших умов, за яких, по-перше, можлива реалізація прав та свобод громадян, по-друге, можливий захист цих прав; 5) це є діяльність міжнародних і державних організацій із захисту прав людини [5, с. 125].

Таким чином, під гарантіями захисту трудових прав мігрантів слід розуміти сукупність заходів правового та організаційного характеру, які спрямовані на забезпечення, охорону, захист та належну реалізацію мігрантами своїх прав та законних інтересів під час здійснення трудової діяльності. На нашу думку, можна виділити два ключові рівні гарантій захисту трудових прав мігрантів: по-перше, міжнародні гарантії, які закріплені в низці міжнародних нормативно-правових актів, положення яких прямо чи опосередковано спрямовані на захист прав працівників; по-друге, національний рівень, який представлено двома видами гарантій: 1) правові, які представлені сукупністю законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів; та 2) організаційні гарантії, які представлені сукупністю державних установ та організацій, а також інших правових інституцій, які повинні сприяти ефективному захисту трудових прав мігрантів.

Так, розглядаючи перший рівень захисту трудових прав мігрантів, варто відзначити, що сьогодні на міжнародному рівні прийнято цілу низку міжнародних документів. До прикладу, стаття 19 Європейської соціальної хартії прямо захищає права трудових мігрантів і вимагає, щоб іноземні робітники та члени їхніх сімей мали однакові умови із громадянами європейських країн щодо винагороди та інших умов праці, включаючи можливості прийняття на роботу, вступу до профспілок, ведення колективних переговорів [6; 7]. Вона покладає на учасників Хартії обов'язок полегшити процес воз'єднання сімей іноземних робітників, які мають дозвіл на працевлаштування на території відповідної держави. Європейська конвенція про правовий статус трудящих мігрантів (1977 р.) повністю присвячена захисту прав та інтересів трудових мігрантів [6; 7].

Міжнародною організацією праці (далі – МОП) 1 липня 1949 р. прийнято Конвенцію про працівників-мігрантів № 97 [8], що являє собою переглянута Конвенцію МОП «Про працівників-мігрантів» 1939 р., та відповідну Рекомендацію щодо працівників-мігрантів (переглянута в 1949 р.) № 86 [9; 2]. Конвенція набрала чинності 22 січня 1952 р. Понад сорок держав ратифікували Конвенцію № 97, а саме: Бельгія, Великобританія, Голландія, Іспанія, Італія, Португалія, Франція, ФРН та інші. Слід зазначити, що СРСР і Сполучені Штати Америки її не ратифікували. Конвенція № 97 містить положення, що стосуються усіх сфер міграції, таких як: загальнотеоретичне визначення поняття «трудящий-мігрант»; права й обов'язки трудящих-мігрантів і членів їхніх родин; поширення інформації в галузі трудової міграції, яку держави зобов'язані повідомляти одна одній; надання безкоштовних послуг та інформації на допомогу трудящим-мігрантам; а також інші обов'язки приймаючої держави та відповідальність роботодавців. Конвенція № 97, яка поширюється на трудящих-мігрантів, не застосовується до прикордонних працівників, до осіб, що в'їхали в державу на короткий термін, до осіб вільних професій, артистів і моряків. Окрім того, не можемо не вказати Конвенцію МОП про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей № 143 від 24 червня 1975 р. [10; 2].

Звісно, вказаний вище перелік міжнародних нормативно-правових не обмежується, він є значно ширшим. Окрім того, слід відмітити, що на міжнародному рівні встановлюються найбільш базові гарантії, від яких повинні відштовхуватись всі держави під час формування державної політики та національного законодавства у цій сфері. Як уже відзначалось, на національному рівні слід виділити дві групи гарантій: правові та організаційні.

Відповідно до точки зору В.В. Головченко та В.С. Ковальського, правові гарантії – це встановлені законом засоби безпосереднього забезпечення, використання, додержання, виконання і правильного застосування норм права [11, с. 123]. О.О. Погрібний правові гарантії визначає як сукупність норм земельного та інших галузей права (їх створення і застосування), спрямованих на реалізацію права на землю, зокрема його виконання і дотримання з метою раціонального використання та охорони [12, с. 193]. М.С. Малєїн під юридичними гарантіями розуміє норми права, які передбачають у своїй сукупності правовий механізм, покликаний сприяти реалізації законів. Якісна характеристика юридичних гарантій передбачає оцінку всієї чинної системи права в цілому, з точки зору повноти охоплення правовим інструментарієм усіх найбільш важливих взаємовідносин державних органів та громадян, а також громадян між собою [13, с. 43].

Метою правових гарантій, на слухну думку Є.В. Білозьорова, є такі [14, с. 57]: 1) юридичне закріплення прав, свобод і обов'язків людини та громадянина; 2) створення ефективної системи охорони й захисту державою прав і свобод людини, яка могла б забезпечити реалізацію цих прав та захистити від будь-яких посягань; 3) формування у громадян правової культури; 4) здійснення державного і громадського контролю за станом забезпечення прав і свобод. Вчений також відзначає, що за суттю правові гарантії – це умови, які повинна створити держава для здійснення громадянами своїх прав і свобод. За змістом правові гарантії – це система засобів і способів, які спрямовані на реалізацію прав і свобод людини та громадянина. Отже, підсумовує Є.В. Білозьоров, роль і значення правових гарантій визначається тим, що вони створюють необхідні юридичні умови для перетворення закріплених у законодавстві прав і свобод людини та громадянина з можливостей на реальність [14, с. 56–57].

Тож правові гарантії захисту трудових прав мігрантів – це встановлені положеннями чинного законодавства засоби, які спрямовані на захист трудових прав, свобод та інтересів мігрантів. Окрім того, важливим аспектом правових гарантій у контексті представленої проблематики є те, що вони визначають засади діяльності суб'єктів, що уповноважені реалізовувати державну політику в досліджуваній сфері суспільних відносин.

Тож, розглядаючи правові гарантії, в першу чергу слід вказати Кодекс законів про працю України, зокрема стаття 2<sup>1</sup> якого визначає, що «забороняється будь-яка дискримінація у сфері праці, зокрема порушення принципу рівності прав і можливостей, пряме або непряме обмеження прав працівників залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, гендерної ідентичності, сексуальної орієнтації, етнічного, соціального та іноземного походження, віку, стану здоров'я, інвалідності...» [15]. Окрім того, КЗпП передбачено, що Трудові відносини громадян України, які працюють за її межами, а також трудові відносини іноземних громадян, які працюють на підприємствах, в установах, організаціях України, регулюються відповідно до Закону України «Про міжнародне приватне право» [15]. Стаття 53 останнього визначає, що трудові відносини громадян України, які працюють за кордоном, регулюються правом України в разі, якщо: 1) громадяни України працюють у закордонних дипломатичних установах України; 2) громадяни України уклали з роботодавцями – фізичними або юридичними особами України трудові договори про виконання роботи за кордоном, у тому числі в їхніх відокремлених підрозділах, якщо це не суперечить законодавству держави, на території якої виконується робота; 3) це передбачено законом або міжнародним договором України [16].

Важливу роль під час визначення правових гарантій захисту трудових прав мігрантів відіграють:

Закон України «Про імміграцію», який визначає загальний правовий статус мігрантів, а також повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. У статті 8 вказаного Закону встановлено, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері праці, щорічно затверджує перелік спеціальностей та вимоги до кваліфікації спеціалістів і робітників, потреба в яких може бути задоволена за рахунок імміграції [17].

Закон України «Про зовнішню трудову імміграцію», який визначає правові та організаційні засади державного регулювання зовнішньої трудової міграції та соціального захисту громадян України за кордоном (трудовах мігрантів) і членів їхніх сімей [18].

Таким чином, правові гарантії в контексті обраної в роботі проблематики строюють своєрідний базис, нормативно-правове підґрунтя для захисту трудових прав мігрантів. Саме вони є об'єктивним відображенням тих умов та заходів, які повинна створити та реалізувати держава для здійснення діяльності у відповідній сфері. Саме правові гарантії прямо впливають на сутність та зміст організаційних гарантій захисту трудових прав мігрантів.

Що ж стосується організаційних гарантій, то вони, на думку В. Хоменко, представляють собою система інституцій, державних установ та недержавних організацій, які покликані сприяти здійсненню прав національних меншин, забезпечити їх захист та поновлення. До таких інституцій слід віднести перш за все суди загальної юрисдикції, Конституційний Суд України, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Комітет Верховної Ради з питань прав людини, національних меншин і між-національних відносин, створений у парламенті України, Державний комітет України у справах національностей та міграції, що

функціонує у системі центральних органів виконавчої влади України, Раду з питань мовної політики, Раду представників громадських організацій національних меншин України, Раду представників кримськотатарського народу, що створені при Президентові України [19; 20] тощо.

Тож до організаційних гарантій захисту трудових прав мігрантів, на нашу думку, слід віднести такі:

- організаційну діяльність уповноважених органів державної влади, спрямовану на реалізацію відповідних заходів у досліджуваній сфері;
- фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності відповідних органів та заходів, що вони реалізують у відповідній сфері;
- надання практичної допомоги мігрантам;
- забезпечення ефективної діяльності діаспор як суб'єктів допомоги мігрантам у тому числі і щодо працевлаштування останніх;
- здійснення контрольної-наглядової діяльності за дотриманням режиму законності суб'єктами відповідних правовідносин;
- тощо.

**Висновки.** Підбиваючи підсумки представлено наукового дослідження, хотілося б відзначити, що сьогодні складно однозначно оцінити стан реалізації гарантій захисту трудових прав мігрантів. Так, з одного боку, ми бачимо зацікавленість держави у вирішенні проблем в цьому напрямку, що підтверджується низкою ратифікованих міжнародних нормативних документів у цій сфері, а також розгалуженістю відповідного вітчизняного законодавства. А з іншого боку, ми маємо велику кількість правопорушень у цій сфері, як із боку осіб-мігрантів, так і з боку органів державної влади. Усе це призводить до постійного зростання рівня незаконної міграції (в тому числі і трудової), що підтверджує непослідовність та неефективність формування та реалізацію державної політики у відповідній сфері.

#### Список використаних джерел:

1. Лісовська М.М. Захист прав трудових мігрантів: європейський досвід Європейські та міжнародні підходи до захисту прав людини : матер. регіон. наук.-практ. конф., 7 квіт. 2017 р. С. 73–77.
2. Барегамян С.Х. Міжнародні та конституційні гарантії захисту прав громадян України у сфері міжнародної праці. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2015. Вип. 14(1). С. 41–45.
3. Локк Д. Избранные философские произведения. В 2-х т. [Вступит. стаття М.С. Нарско-го, с. 5–54]. Москва : Соцэкгиз, 1960. Т. 2. 532 с.
4. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юристъ, 2001. С. 171.
5. Сравнительное конституционное право / под ред. А.И. Ковлера, В.Е. Чиркина, Ю.А. Юдина. Москва : Издательская фирма «Манускрипт», 1996. 729 с.
6. Європейська соціальна хартія (переглянута). Міжнародний документ від 03.05.1996. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062/conv#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062/conv#Text).
7. Склема Т.Ю. Нормативно-правові гарантії прав громадян України на трудову діяльність за кордоном. *Правовий часопис Донбасу*. 2019. № 4. С. 39–43.
8. Конвенція про працівників-мігрантів (переглянута 1949 року) № 97 : Конвенція МОП від 1 липня 1949 р. URL : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993\\_159](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_159).
9. Рекомендація щодо працівників-мігрантів (переглянута в 1949 році) № 86 : Рекомендації МОП від 1 липня 1949 р. URL : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993\\_171](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_171).
10. Конвенція про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей № 143 : Конвенція МОП від 24.06.1975 р. URL : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993\\_163](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_163).
11. Головченко В.В., Ковальський В.С. Юридична термінологія: Довідник. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 219 с.
12. Погрібний О.О. Гарантії прав на землю. *Земельне право : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / За ред. В.І. Семчика і П.Ф. Кулиничя*. Київ : Видавничий дім «Ін Юре», 2001. С. 192–193.
13. Малеин Н.С. Охрана прав личности советским законодательством / Отв. ред. А.И. Масляев. Москва : Наука, 1985. 165 с.

14. Білозьоров Є.В. Правові гарантії прав і свобод людини та громадянина у сфері діяльності міліції : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Євген Вікторович Білозьоров. Київ : Б.в., 2008. 192 с.

15. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08/conv#Text>.

16. Про міжнародне приватне право : Закон України від 23.06.2005 № 2709-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2709-15/conv#Text>.

17. Про імміграцію : Закон України від 07.06.2001 № 2491-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14/conv#Text>.

18. Про зовнішню трудову міграцію : Закон України від 05.11.2015 № 761-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-19#Text>.

19. Хоменко В. Влада робить менше. *Голос України*. 2002. 5 листопада. № 204.

20. Колісник В.П. Конституційно-правові проблеми регулювання міжнаціональних відносин в Україні в умовах становлення правової держави : дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право». Харків, 2003. 448 с.

**ЧЕСТЬ І ГІДНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ  
ЯК КАТЕГОРІЇ СЛУЖБОВОГО ПРАВА**

**HONOR AND DIGNITY OF A PUBLIC SERVANT  
AS A CATEGORY OF OFFICIAL LAW**

Мета статті полягає в дослідженні наукових позицій стосовно розуміння честі та гідності публічного службовця як категорій службового права, визначенні особливостей розуміння зазначених категорій та оцінці їхньої ролі у формуванні правового регулювання публічної служби. Застосування у статті комплексу наукових методів (формально-логічного, системно-структурного, компаративістського та інших) дало можливість висвітлити багатозначність уявлень про честь і гідність як етичні та правові категорії, оцінити українські та іноземні підходи до визначення цих понять. Наукова новизна статті полягає в тому, що в ній знайшли відображення різні аспекти наукової оцінки етичних категорій «честь» і «гідність». Вивчені погляди дали можливість скласти уявлення про місце та зміст категорій, що вивчаються у службовому праві. Встановлено, що честь і гідність як дефініції не мають свого закріплення у праві України. Їх застосування в нормах службового права не має системності та застосовується лише в окремих актах. Водночас у статті наголошується, що категорії честі та гідності є етичною засадою для належної реалізації правового статусу публічного службовця та корегування його поведінки відповідно до очікувань суспільства. У результаті проведеного дослідження було зроблено спробу надати визначення честі та гідності публічного службовця. Зокрема, під поняттям гідність публічного службовця запропоновано визначати етико-правову категорію, яка характеризується усвідомленням із боку публічного службовця його самоцінності як фахівця, що реалізує визначені законом функції з метою забезпечення публічного інтересу відповідно до суспільних ідеалів. Водночас честь публічного службовця пропонується розглядати як етико-правову категорію, яка виражає значущість діяльності публічного службовця з позиції задоволення суспільного інтересу під час виконання покладених на нього функцій.

**Ключові слова:** *службове право, етика, етичні категорії, честь, гідність, публічні правовідносини, публічний службовець.*

The purpose of the article is to study scientific positions on understanding the honor and dignity of a public servant as a category of official law, determining the peculiarities of understanding these categories and evaluating their role in the formation of legal regulation of public service. The application of a complex of scientific methods (formally logical, systematically structural, companionist and others) made it possible to highlight the multivalued notions of ideas about honor and dignity as ethical and legal categories, to evaluate Ukrainian and foreign approaches to defining these concepts.

The scientific novelty of the article is that it reflected various aspects of scientific evaluation of ethical categories “honor” and “dignity”. The studied views made it possible to make an idea of the place and content of categories studied in official law. It is established that honor and dignity as deficiencies do not have their consolidation in the law of Ukraine. Their application in the norms of official law has no systematicity and is applied only in certain acts.

At the same time, the article emphasizes that categories of honor and dignity are an ethical basis for the proper realization of the legal status of a public servant and adjustment

of his behavior in accordance with the expectations of society. As a result of the study, an attempt was made to provide determination of the honor and dignity of a public servant

In particular, under the concept of dignity of a public servant it is proposed to define the ethics and legal category, which is characterized by the awareness of the public servant of his self-esteem as a specialist, which implements the functions specified by law in order to ensure public interest in accordance with social ideals. In turn, the honor of a public servant is proposed to be considered as an ethics and legal category, which expresses the importance of the activities of a public servant from the position of satisfaction of the public interest in the performance of the functions assigned to him.

**Key words:** *official law, ethics, ethical categories, honor, dignity, public relations, public servant.*

**Вступ.** Питання співвідношення права й моралі є досить поширеним предметом дослідження не тільки в галузі юриспруденції, але й у філософії, соціології, політології тощо. У юридичній науці є стала звичка щодо ототожнення аналізу етичних норм із загальнотеоретичним аспектом або філософією права. Водночас динаміка розвитку юридичних наук свідчить про важливість урахування етичних засад під час створення норм тих чи інших галузей. Яскравим прикладом для цього виступає акцентуація уваги на ролі етичних норм у формуванні правового статусу суб'єктів публічної служби.

Питання ролі етики та окремих її категорій у публічно-правових відносинах були предметом дослідження таких науковців, як: М. Анісімова, О. Бандурка, Ю. Баулін, О. Байло, А. Берендеева, М. Бойченко, Т. Василевська, О. Гришук, Ю. Коломієць, Ю. Легеза, П. Макушев, В. Негодченко, Ю. Падафет, В. Рибалка, О. Радченко, С. Серьогін, Н. Сорокін, В. Тильчик, А. Товмач та інших. Однак, незважаючи на напрацьовану дослідницьку базу, правова природа службового права потребує здійснення оцінки окремих етичних категорій, зокрема честі та гідності публічних службовців.

**Постановка завдання.** Відповідно, метою статті виступає дослідження наукових позицій стосовно розуміння честі та гідності публічного службовця як категорії службового права; визначення особливостей розуміння зазначених категорій та оцінки їхньої ролі у формуванні правового регулювання публічної служби.

**Результати дослідження.** Аналізуючи роль етичних норм у становленні інститутів службового права, ми вважаємо, що це питання не може бути повністю розкритим без визначення ролі окремих етичних категорій. Зокрема, це категорії «честь» і «гідність», які вживаються в нормах службового права. Зокрема, ст. 36 Закону України «Про державну службу» визначає, що державний службовець зобов'язується поважати честь держави і «з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки» [1]. Однак аналіз інших норм цього Закону, а також законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про Кабінет Міністрів України», «Про Національну поліцію», «Про прокуратуру», Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, Правил етичної поведінки поліцейських, Кодексу суддівської етики тощо, дали нам можливість дійти висновку, що ці категорії в цих нормативно-правових актах не застосовуються, тоді як вони утворюють у сукупності з категоріями «обов'язок» і «совість» світ належного (того, що передбачається вимогами моралі) [1; 2].

Зауважимо, що в окремих досліджених актах ці категорії трапляються як цінності, які підлягають охороні з боку публічних службовців, однак не визначаються як чесноти, які повинні бути притаманними самим суб'єктам публічної служби, не характеризуються як невіддільний складник статусу публічного службовця. Однак таке положення не дає можливості здійснювати оцінку всіх моральних цінностей, якими володіє особа, що вступає на публічну службу та проходить її. Саме тому Модельний кодекс поведінки державних службовців, який виступає додатком до Страсбурзької рекомендації щодо нормування поведінки державних службовців країн-членів Ради Європи, встановлює своїм завданням «чітке визначення стандартів честі та поведінки, яких повинні дотримуватися державні службовці» [3]. Означені стандарти знаходять своє відбиття в системі принципів, закріплених Модельним кодексом. Однак, на жаль, національне законодавство України не акцентує уваги на категоріях «честь» і «гідність» як конкретних поняттях. У Постанові Пленуму Верховного Суду України у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи від 27 лютого 2009 р. № 1 визначається,



що чинне законодавство не містить поняття гідності та честі через те, що вони є морально-етичними категоріями, «яким закон надає значення самостійних об'єктів судового захисту» [4]. Отже, розуміння цих категорій покладається на розсуд суду. Однак, як учинити в тих випадках, коли йдеться не про захист честі та гідності, а корегування належної поведінки особи з огляду на її життя чи професійну діяльність?

Ми вважаємо, що відсутність нормативного закріплення цих категорій як невіддільного складника правового статусу публічного службовця знижує ефективність нового етичного підходу до публічної служби. Концепція «етики відповідальності» [5], яка ґрунтується на саморегуляції з боку публічних службовців (усвідомленості цінності своєї роботи, наявності персональної етичної позиції), неможлива без внутрішнього визнання та осмислення категорій «честь» і «гідність». Вважаємо, що вони повинні виступати основою побудови моделі належної адміністративної поведінки публічних службовців, виступати ідейними, рушійними основами для формування саморегулювальних етичних механізмів їхньої діяльності. Водночас повага гідності, рівність і відповідальність усіх і кожного, як категорії дискурсивної етики, за нашим переконанням, неможливі без наявності внутрішніх стійких переконань щодо змісту категорій «честь» і «гідність» щодо себе. Відповідно, якщо публічний службовець не розуміє сутності понять «честь» і «гідність» щодо самого себе, то він не може й належно поважати, захищати та забезпечувати честь і гідність інших людей.

Проблемність впровадження етичних засад до правового поля пов'язана з їхньою багатогранністю. Питання щодо співвідношення ідеального громадянина й гідної людини порушувалося ще в античні часи такими діячами, як Арістотель, Теофаст, Солон та інші. Водночас як Арістотель, так і Солон визначали, що добрі громадяни – це такі, що дотримуються принципу «золотої середини», мають почуття міри. Звідси й поява етичної категорії того часу – «arete» (чеснота), що уособлювала ідеал гармонійно розвиненого громадянина, який поєднує честь і гідність політичного діяча з якостями фізично та культурно розвиненої людини. Відповідно, це поняття передбачало набір внутрішніх ідеальних якостей, які зумовлювали активну добродісну поведінку людини. Ідеал честі того часу було сформовано Арістотелем у його роботі «Нікомахова етика». Він поєднував фізичну красоту з моральними якостями, свободою та спокійною поведінкою без різких рухів і висловлень. З поняттям честі була тісно пов'язана категорія «гідність», що виражала цінність конкретної людини, її позитивні якості [6, с. 28]. Однак гідність у розумінні того часу невіддільно пов'язана із соціальним статусом особи та її свободою не стільки в моральному, скільки у фізичному сенсі (тобто вільна особа, не раб і не іноземець).

Такий підхід визначав, чи гідна особа певного звання, посади чи справи. Однак, як слушно зауважує І.Д. Бех, він не розрізняв соціальні та егоїстичні мотиви, що слугувало підставою для поєднання понять «гідність» і «честь», застосування їх як синонімів [7, с. 5].

Епоха Просвітництва вирізняється як період європейської історії, що вніс у розуміння поняття гідності категорію «цінність», яка визначалася двоюко чи як соціальна цінність, чи як внутрішня цінність людини, самоцінність. Така цінність могла визнаватися державою (Т. Гоббс) або особою самостійно (І. Кант). Ж.-Ж. Руссо пов'язував гідність особи із забезпеченням її природних прав і поєднував гідність зі свободою. Зі свого боку, І. Кант встановлював гідність як поєднання внутрішньої та зовнішньої цінності особи, Ф. Ніцше – як самовідречення заради суспільства. М. Шелер вносить до поняття гідності професійний складник, визначаючи гідність особи через її професійно-значущі цінності. Отже, гідність стала виступати зовнішнім вираженням внутрішньої властивості, що відображає цінність людини як члена суспільства та у її професійній діяльності.

У XIX столітті поняття гідності збагачується ідеями природної рівності, наділяючи особу через її належність до людського роду певною гідністю, що дає змогу розуміти еволюцію людської гідності як самостійного, внутрішнього атрибута людини, який не вимагає визнання соціуму, але повинен бути забезпечений у демократичному суспільстві. Це поняття зберігається й до сьогодні, спонукаючи науковців розглядати гідність у контексті найвищої соціальної цінності. Зокрема, О.І. Анісімов, цитуючи О.А. Церковну, визначає гідність як найвищу соціальну цінність, яка свідчить про: а) значущість людини для суспільства з погляду її внутрішнього світу, без належності до будь-якої конкретної соціальної групи, як представника людства (об'єктивний складник) і б) значущість для самої себе незалежно від соціальної належності [8, с. 56].

Рефлексія поняття «гідність» сприяє розмежуванню його з поняттям «честь». Насамперед поняття честі починає відокремлюватися щодо осіб, які займаються військовою справою чи перебувають на державній службі. Етика честі починає пов'язуватися з престижем професії, що

визначалося вищим, ніж суто приватне існування [7, с. 10]. Категорія «честь» була покладена в основу формування своєрідної системи цінностей, які притаманні певній професійній діяльності. Водночас таке розмежування є досить умовним, що пояснюється дуальністю обох понять, які дослідники намагаються розрізнити у своїх роботах. Якщо розглядати поняття честі та гідності з погляду об'єктивного та суб'єктивного сприйняття, то їхня сутність стає досить схожою [9, с. 77], що, вважаємо, пояснюється історичним розвитком цих понять у контексті розвитку суспільства.

На відміну від філософської доктрини, яка має можливість оперувати великою кількістю підходів до тлумачення окремих понять, юриспруденція потребує більшої конкретики. Через це ми вважаємо за потрібне звернутися до розуміння категорій «честь» і «гідність» у правовому контексті, враховуючи одночасно мету нашого дослідження – застосування обраних категорій у службовому праві. Загальновідомо, що застосування категорій «честь» і «гідність» найчастіше відбувається під час розв'язання юридичного конфлікту. Наприклад, в Україні найпоширенішим випадком застосування категорій «честь» і «гідність» є їх захист від посягання. Стаття 3 Конституції України визначає, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищими соціальними цінностями [10]. Однак, як ми вже зазначали, ці поняття не є законодавчо закріплені. У цьому випадку усунення прогалин у розумінні цих понять відбувається на доктринальному рівні та рівні судових рішень. Через це з метою з'ясування сутності категорій, що є предметом нашого дослідження, звернімося до вищезазначених джерел права.

Судові рішення являють собою один із найкращих способів розв'язання юридичних конфліктів, пов'язаних із захистом честі та гідності особи. Однією з провідних інституцій у цьому питанні виступає Європейський суд із прав людини (далі – ЄСПЛ). Його рішення містять тлумачення основних категорій, які безпосередньо застосовуються в Європейській конвенції про захист прав та основоположних свобод, з урахуванням положень окремих міжнародних актів, таких, що закріплюють основні права та свободи, зокрема Загальної декларації прав людини та протоколів до неї.

Говорячи про місце честі та гідності в структурі прав людини, можна говорити, що гідність, виступаючи суб'єктивним правом людини, передбачає охорону честі та доброго імені. Наша думка ґрунтується на тому, що про гідність зазначається в першому абзаці преамбули Загальної декларації прав людини. Саме вона виступає основою всіх прав, оскільки «властива всім членам людської сім'ї» [11], а ст. 5 Декларації забороняє приниження гідності. У преамбулі Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (1966), визнання гідності, яка належна всім членам людської спільноти, є основою свободи, справедливості та всіх невіддільних прав. У цьому контексті неможливо не погодитися з позицією О.В. Гришука щодо того, що людська гідність нині виступає стрижнем концепції природного права як ціннісна категорія, що захищається за допомогою прав людини. Звідси випливає, на думку автора, сутність людської гідності як умови визнання людини біосоціодуховною істотою, що не залежить від людини і притаманна усім людям рівною мірою [12, с. 166]. Загальна декларація прав людини та Європейська конвенція про захист прав та основоположних свобод надають гідності абсолютний характер, що виключає застосування тортур, нелюдського й такого, що принижує гідність, поводження чи покарання.

Ст. 12 Загальної декларації прав людини визначає, що ніхто не може зазнавати безпідставного посягання на його честь і репутацію. Ці положення знаходять своє вираження у ст. 8 та 10 Європейської конвенції про захист прав та основоположних свобод. Ними визнається, що кожен має право на повагу до свого приватного та сімейного життя, житла та кореспонденції (ст. 8), а також встановлюється обмеження на реалізацію свободи вираження поглядів із метою захисту репутації чи прав інших осіб (ч. 2 ст. 10). Справи, які стосуються захисту честі, гідності та ділової репутації є одним із найпоширеніших видів позовів, з якими звертаються до ЄСПЛ. Це вимагає вироблення певної стратегії щодо розв'язання таких позовів. Роль рішень ЄСПЛ у розв'язанні цих справ є досить відчутною, оскільки до їхніх завдань входить встановлення рівноваги між змістом двох вищевизначених норм Європейської конвенції про захист прав людини й основоположних свобод і визначення критеріїв обмеження цих прав.

Однак аналіз рішень ЄСПЛ дає підстави визначити, що конкретне тлумачення категорій «честь» і «гідність» у них відсутнє, і сутність рішень визнається загальноприйнятими світовими уявленнями та особливостями національного законодавства. Щодо цього П. Рабінович визначає, що ЄСПЛ ніколи не прагне узаконити чи абсолютизувати моральну норму мовального змісту, встановивши єдину моральну норму, прийнятну для Європи. Автором звертається увага на те, що в різних країнах найпоширеніші, панівні моральні приписи не завжди збігаються, тому визнання якихось із них позбавляють рішення ЄСПЛ демократичності та доцільності [13, с. 359].

Аналіз окремих рішень ЄСПЛ, які стосуються честі та гідності та спрямовані проти держави України, дає можливість дійти висновку, що ЄСПЛ має національне розуміння честі та гідності, зокрема тих, які містяться в національному законодавстві. Зокрема, це стосується Постанови Пленуму Верховного Суду України у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи від 27 лютого 2009 р. № 1. Відповідно до неї під гідністю розуміється «визнання кожної фізичної особи як унікальної біопсихосоціальної цінності» [4], тоді як честь являє собою соціальну оцінку особи «в очах оточення, яка ґрунтується на відповідності її діянь (поведінки) загальноприйнятим уявленням про добро і зло» [4]. Отже, честь і гідність співвідносяться як зовнішнє та внутрішнє усвідомлення особою її поведінки з погляду її моральності та відповідності загальнолюдським цінностям. Гідність виступає невіддільним елементом буття людини з моменту її народження, а честь являє собою зовнішню оцінку результатів її діяльності, що формується протягом життя.

Схожі позиції присутні і в тлумаченні поняття «честь» і «гідність» у системі юридичної науки. Зокрема, Ю.М. Тихомиров визначає, що честь є охоронюване законом нематеріальне благо, яке виражає зв'язок особи із суспільством, уособлює її перебування в певному соціальному середовищі [14]. С.В. Потапенко визначає честь як морально-правову категорію, яка виражає суспільну оцінку особи [15, с. 82]. О.В. Беспалов визначає гідність як самооцінку особи, яка базується на її оцінці суспільством, усвідомлення людиною своєї цінності як людини взагалі, як конкретної особистості, яка володіє професійними та іншими, що характеризують її, позитивними властивостями. Водночас досить своєрідною є позиція автора щодо співвідношення честі та гідності як оцінки та самооцінки, як шани й самоповаги [16, с. 14–15]. О.В. Байло визначає, що гідність виступає не лише самооцінкою, а й сукупністю об'єктивних якостей людини, які визначають її репутацію, її цінність, що набувається та зберігається в суспільстві [17, с. 79].

Однак є і більш уточнювальні позиції. Наприклад, О.І. Анісімов, аналізуючи честь і гідність із погляду об'єктивного та суб'єктивного сприйняття, уточнює, що поняття «честь» не тільки виражає позитивну чи негативну оцінку діяльності особи взагалі, але й пов'язана з її належністю до конкретної спільноти, професійної групи тощо. Водночас об'єктивно ця цінність особи виражається через її вчинки в спільноті, а суб'єктивно – через оцінку себе як особи, що належить до певної групи. Гідність, на думку цього ж автора, виражається з об'єктивного боку як цінність людини для суспільства, а із суб'єктивного – як самоцінність [8, с. 58].

Отже, поняття честі та гідності різняться в окремих їхніх частинах, саме тому для узагальнення їх розуміння в контексті нашого дослідження хотілося б визначити, що в більшості правовідносин честь і гідність виступають як об'єкт захисту. Однак їхнє значення у службовому праві виявляється також і в тому, що ці етико-правові категорії виступають основою формування правового статусу державного службовця, створюють підґрунтя для рефлексивно-вольового компонента його діяльності. І цей компонент, заснований на етичних категоріях, забезпечує відповідність між такою діяльністю та очікуваннями суспільства щодо змісту такої діяльності в контексті вироблених суспільством цінностей. Зазначену особливість варто враховувати під час формування дефініцій честі та гідності, пов'язаних із певною професійною діяльністю.

**Висновки.** На підставі проведеного дослідження пропонуємо під поняттям «гідність публічного службовця» визначати етико-правову категорію, яка характеризується усвідомленням із боку публічного службовця його самоцінності як фахівця, що реалізує визначені законом функції з метою забезпечення публічного інтересу відповідно до суспільних ідеалів. Водночас честь публічного службовця пропонується визначати як етико-правову категорію, яка виражає значущість діяльності публічного службовця з позиції задоволення суспільного інтересу під час виконання покладених на нього функцій.

#### Список використаних джерел:

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

2. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>; Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#top>; Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#top>; Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#top>; Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядуван-

ня : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 р. № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#top>; Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 9 листопада 2016 р. № 1179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16#top>; Кодекс суддівської етики: Рішення 3-їзду суддів України від 22 лютого 2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001415-13#top>.

3. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 р.). URL: [http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7\\_Zapobigannya%20a%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/ Legislature/Rekomend\\_poved\\_DS.pdf](http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20a%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/ Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf).

4. Постанова Пленуму Верховного Суду України у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи від 27 лютого 2009 р. № 1. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v\\_001700-09#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_001700-09#Text).

5. Рудакевич М.І. Ідейні основи та нормативні стандарти етики державних службовців країн Європейського Союзу. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/DERJAVNA%20SLUJBA/01-RUDAKEVICH.pdf>.

6. Безроднова К.В. Честь и достоинство как теоретико-правовые понятия (историко-правовое исследование) : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет» (Национальный исследовательский университет). Челябинск. 2014. 162 с.

7. Бех І.Д. Почуття гідності у духовному розвитку особистості. *Теоретико-методичні проблеми виховання дітей та учнівської молоді* : зб. наук. пр. / Ін-т проблем виховання АПН України. Київ, 2008. Вип. 12. С. 5–17.

8. Анісімов О.І. Гідність і честь: їх сутність як найвищих соціальних цінностей. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 3. С. 55–58.

9. Лискунова А.С. Честь и достоинство как аксиологические категории. *Международный научно-исследовательский журнал*. 2011. № 8 (50). С. 77–78. DOI: 10.18454/IRJ.2016.50.092.

10. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

11. Загальна декларація прав людини, прийнята та проголошена у резолюції Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text).

12. Гришук О.В. Людська гідність у праві: аксіологічний аспект. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. 2008. Вип. 40. С. 164–166.

13. Рабінович П.М. Рішення Європейського суду з прав людини: до характеристики концептуально-методологічних засад їх обґрунтування. *Практика Європейського Суду з прав людини: коментарі, рішення*. 1999. № 1. С. 358–365.

14. Тихомиров М.Ю. Защита чести, достоинства и деловой репутации: новые правила : монография. Москва : Издательство Тихомирова М.Ю., 2014. 48 с.

15. Потапенко С.В. Честь, достоинство и деловая репутация как объекты гражданско-правовой судебной защиты от диффамации. *Кубанское агентство судебной информации PRO-SUD-123.RU* : юридический сетевой электронный научный журнал. 2018. № 3 (6). С. 76–88. URL: <https://www.pro-sud-123.ru/science/publications/chest-dostoinstvo-i-delovaya-reputatsiya-kak-obekty-grazhdansko-pravovoy-sudebnoy-zashchity-ot-diffa>.

16. Беспалов А.В. Честь, достоинство и деловая репутация как объекты гражданских прав : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Краснодар. 2004. 28 с.

17. Байло О.В. Гідність працівника як категорія трудового права. *Вісник Одеського національного університету. Серія : Правознавство*. 2013. Т. 18. Вип. 1. С. 76–82.

ТИЩЕНКО Е.В., ЧЕРНОУС С.Н.

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДА  
МЕДИЦИНСКИХ РАБОТНИКОВ В УКРАИНЕ**

**PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE LABOR  
OF MEDICAL WORKERS IN UKRAINE**

Статья подготовлена на основании исследований, осуществленных в рамках научных проектов: «Правовое обеспечение социальной безопасности в евроинтеграционных условиях» ТЗ НИР № 20БФО42-01; «Правовая модель доктрины социально-экологической безопасности Украины» (регистрационный номер проекта 2020.01/0366, Конкурс НФДУ «Наука для безопасности человека и общества»).

Учитывая значимость и ценность естественного права человека на жизнь и здоровье, роль медицинских работников в механизме обеспечения такого права, целью публикации является постановка и раскрытие проблем правового регулирования статуса указанных субъектов, изложение подходов к их разрешению. В статье раскрываются проблемы правового регулирования труда медицинских работников как субъектов отношений по осуществлению медицинской деятельности в Украине. Акцентируется внимания на проблемах понятийного аппарата законодательства в сфере здравоохранения, в частности категорий «медицинский работник», «лица, осуществляющие медицинскую деятельность», «медицинская деятельность» и иных. Авторы утверждают, что правовое регулирование труда медицинских работников в Украине осуществляется целым рядом нормативно-правовых актов разной юридической силы как общего, так и специального характера, то есть построено на основе принципа единства и дифференциации правового регулирования трудовых отношений. В то же время, с другой стороны, наличие большого количества правовых норм делает правовое регулирование громоздким, что способствует возникновению его дефектов: коллизий, дублирования и проч. Анализируется законодательство Украины, регламентирующее правовой статус медицинских работников, а также акты отдельных постсоветских/постсоциалистических стран в указанной сфере: Республики Казахстан, Республики Таджикистан, Республики Беларусь, Республики Польша. Рассматриваются вопросы систематизации законодательства в сфере здравоохранения и оптимизации правового регулирования труда медицинских работников и лиц, которые на иных основаниях осуществляют медицинскую деятельность в своде законов как форме систематизации законодательства в сфере здравоохранения. Нормы трудовых и специальных кодексов, и законов носят, как правило, фрагментарный характер в части определения правового статуса медицинских работников и лиц, которые на иных основаниях осуществляют медицинскую деятельность. Делаются выводы о первоочередной необходимости усовершенствования подходов в части правового регулирования труда медицинских работников как категории лиц, деятельность которых имеет особое значение для общества.

**Ключевые слова:** *медицинский работник; лица, осуществляющие медицинскую деятельность; правовой статус медицинского работника, дифференциация правового регулирования труда, систематизация законодательства в сфере здравоохранения.*

---

© ТИЩЕНКО Е.В. – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры трудового права и права социального обеспечения (Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко)

© ЧЕРНОУС С.Н. – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения (Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко)

Статтю підготовлено на підставі досліджень, здійснених у межах наукових проєктів: «Правове забезпечення соціальної безпеки в євроінтеграційних умовах» ТЗ НДР № 20БФО42-01; «Правова модель доктрини соціально-екологічної безпеки України» (реєстраційний номер проєкту 2020.01 / 0366, Конкурс НФДУ «Наука для безпеки людини і суспільства»).

З огляду на значимість і цінність природного права людини на життя і здоров'я, роль медичних працівників у механізмі забезпечення такого права, метою публікації є постановка й розкриття проблем правового регулювання статусу зазначених суб'єктів, виклад підходів до їх розв'язання. У статті розкриваються проблеми правового регулювання праці медичних працівників як суб'єктів відносин зі здійснення медичної діяльності в Україні. Акцентується уваги на проблемах понятійного апарату законодавства в сфері охорони здоров'я, зокрема категорій «медичний працівник», «особи, які здійснюють медичну діяльність», «медична діяльність» та інших. Автори стверджують, що правове регулювання праці медичних працівників в Україні здійснюється цілою низкою нормативно-правових актів різної юридичної сили як загального, так і спеціального характеру, тобто побудовано на основі принципу єдності й диференціації правового регулювання трудових відносин. Водночас, з іншого боку, наявність великої кількості правових норм робить правове регулювання громіздким, що сприяє виникненню його дефектів: колізій, дублювання та ін. Аналізується законодавство України, яке регламентує правовий статус медичних працівників, а також акти окремих пострадянських / постсоціалістичних країн у зазначеній сфері: Республіки Казахстан, Республіки Таджикистан, Республіки Білорусь, Республіки Польща. Розглядаються питання систематизації законодавства в сфері охорони здоров'я й оптимізації правового регулювання праці медичних працівників та осіб, які на інших підставах здійснюють медичну діяльність у зведенні законів як формі систематизації законодавства в сфері охорони здоров'я. Норми трудових і спеціальних кодексів і законів мають, як правило, фрагментарний характер у частині визначення правового статусу медичних працівників та осіб, які на інших підставах здійснюють медичну діяльність. Робляться висновки про першочергову потребу в удосконаленні підходів у частині правового регулювання праці медичних працівників як категорії осіб, діяльність яких має особливе значення для суспільства.

**Ключові слова:** *медичний працівник; особи, які здійснюють медичну діяльність; правовий статус медичного працівника, диференціація правового регулювання праці, систематизація законодавства в сфері охорони здоров'я.*

Taking into account the significance of the natural right of the individual for life and health, the role of medical workers in the mechanism for ensuring this right, the aim of this publication is to pose and disclose the problems of legal regulation of the status of these entities and also to describe approaches to their resolution. The article reveals the problems of legal regulation of labor of medical workers as subjects of relations for the implementation of medical activities in Ukraine. The attention is focused on the problems of the conceptual apparatus of legislation in the field of healthcare, in particular, on the categories “medical worker”, “persons, carrying out medical activities”, “medical activities” and others. The authors argue that the legal regulation of the work of medical workers in Ukraine is carried out by a number of normative legal acts of different legal force, both general and special, that is, built on the basis of the principle of unity and differentiation of legal regulation of labor relations. At the same time, on the other hand, the presence of a large number of legal norms makes legal regulation cumbersome, which contributes to the occurrence of its defects: collisions, duplication, etc. The legislation of Ukraine, regulating the legal status of medical workers, as well as the acts of certain post-Soviet / post-socialist countries in this area: the Republic of Kazakhstan, the Republic of Tajikistan, the Republic of Belarus, and the Republic of Poland are analyzed. The issues of systematization of the legislation in the field of healthcare and optimization of the legal regulation of labor of medical workers and persons, who carry out medical activities in the code of laws as systematization of legislation in the field of healthcare are considered.

The norms of labor and special codes and laws are, as a rule, fragmentary in terms of determining the legal status of medical workers and persons who, on other grounds, carry out medical activities. Conclusions about the urgent need to improve approaches to the legal regulation of the work of medical workers as a category of people with particular importance to society are made.

**Key words:** *medical worker, persons, carrying out medical activities, legal status of a medical worker, differentiation of legal regulation of labor, systematization of legislation in the field of healthcare.*

**Введение.** Каждый человек имеет естественное неотъемлемое и нерушимое право на охрану здоровья [1], которое гарантировано как на международном, так и национальном уровнях. Международные акты устанавливают такое право, как непосредственно – путем его закрепления в отдельных статьях, так и опосредованно. Так, например, во Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. (далее – Декларация) такое право прямо не предусмотрено, однако, в преамбуле Декларации подчеркивается ценность человеческой личности. Согласимся с мнением, высказанным в научной литературе [2], что право на охрану здоровья в этом документе можно рассматривать как производное от иных прав, закрепленных в нем: права каждого человека на жизнь (статья 3 Декларации); запрет пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство человека обращения и наказания (статья 5 Декларации); права на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи (статья 25 Декларации).

Целый ряд международных актов как универсального, так и регионального характера прямо (непосредственно) устанавливают право на охрану здоровья. Например, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах человека [3] (далее – Пакт) в статье 12 прямо устанавливает норму, в соответствии с которой «участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья», а также предусматривает меры, которые должны быть приняты участвующими в Пакте государствами для полного осуществления этого права. Среди иных документов, которые регламентируют такое право можно назвать: Конвенцию о правах ребенка от 20 ноября 1989 г., Конвенции МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» от 4 июня 1952 г. [4], № 130 «О медицинской помощи и пособиях по болезни» от 25 июня 1969 г. [5], Европейскую социальную Хартию от 18 октября 1961 г. (пересмотрена 03.05.1996 г.) [6] и прочие.

На национальном уровне право на охрану здоровья непосредственно закреплено статьей 49 Конституции Украины [7], в соответствии с которой, каждый имеет право на охрану здоровья, медицинскую помощь и медицинское страхование. Указанное право опосредовано порождается и другими статьями Основного закона Украины: 3, 43, 45, 48, 50 и прочими, которые конкретизируются в нормах специальных нормативно-правовых актов. Так, основным систематизированным нормативным актом, который регулирует отношения по охране здоровья являются Основы законодательства об охране здоровья Украины от 19 ноября 1992 г. [8] (далее – Основы). Статья 6 Основ раскрывает содержание права на охрану здоровья каждого гражданина Украины, одним из элементов которого признано право на квалифицированную медицинскую помощь. В соответствии с указанным нормативным актом медицинские работники являются субъектами, которые наряду с другими осуществляют мероприятия с целью сохранения и возобновления физиологических и психологических функций, оптимальной работоспособности и социальной активности человека, при максимальной биологически возможной индивидуальной продолжительности ее жизни. То есть, признаны субъектами правоотношений по охране здоровья в целом и предоставлении медицинской помощи в частности.

**Постановка задания.** Исходя из изложенного, учитывая значимость и ценность естественного права человека на жизнь и здоровье, роль медицинских работников в механизме обеспечения такого права, постановка и раскрытие проблем правового регулирования статуса указанных субъектов, изложение подходов к их разрешению являются **целью публикации.**

**Результаты исследования.** Одним из существенных недостатков современного законодательства об охране здоровья является отсутствие определения понятия «медицинский работник», раскрыть которое можно лишь путем системного толкования существующих норм. Так, статья 33 Основ устанавливает, что медицинская помощь предоставляется профессионально подготовлен-

ними медицинскими работниками, которые пребывают в трудовых отношениях с заведениями охраны здоровья, обеспечивающими предоставление медицинской помощи в соответствии с полученной согласно закону лицензией и физическими лицами – предпринимателями, которые зарегистрированы и получили соответствующую лицензию в установленном законом порядке и могут находиться с этими заведениями в гражданско-правовых отношениях. Подходы к определению объема понятия «медицинский работник» закреплены в Законе Украины «О психиатрической помощи» от 22 февраля 2000 г. [9]. В статье 1 этого Закона раскрыто содержание понятия «специалист», одной составляющих категорий которого является медицинский работник, а именно – врач, медицинская сестра, фельдшер. В то же время, в статье 3 Основ определено понятие медицинская помощь, под которой законодатель понимает деятельность профессионально подготовленных медицинских работников, направленная на профилактику, диагностику, лечение и реабилитацию в связи с болезнями, травмами, отравлениями и патологическими состояниями, а также в связи с беременностью и родами. Возникает вопрос, если в соответствии со статьей 33 Основ медицинская помощь может предоставляться как медицинским работником, пребывающим в трудовых правоотношениях с заведением здравоохранения, так и физическим лицом-предпринимателем, находящимся в гражданско-правовых отношениях с соответствующим учреждением, то почему при определении понятия медицинской помощи в статье 3 этого документа субъектом предоставления такой помощи назван только «профессионально подготовленный медицинский работник»? На наш взгляд, можно констатировать или очевидную содержательную коллизию, или расширенную интерпретацию законодателем понятия «медицинский работник». Анализ вышеизложенных норм позволяет сделать предварительный вывод, что понятие «медицинский работник» в нормативно-правовом акте употребляется в широком и узком значении. В узком значении этого понятия (вернее сказать в точном значении этого термина) медицинским работником характеризуется совокупностью следующих признаков: физическое лицо; имеет специальную профессиональную подготовку; пребывает в трудовых отношениях с заведением здравоохранения, обеспечивающими предоставление медицинской помощи в соответствии с полученной согласно закона лицензией; трудовая функция таких работников предусматривает предоставление медицинской помощи. В широком – это физическое лицо, которое наделено правом на основании и в порядке, установленном законом, предоставлять медицинскую помощь. На наш взгляд, неоправданным и ошибочным является широкий подход к определению понятия «медицинский работник». Указанный вывод объясняется различной правовой природой отношений по предоставлению медицинской помощи медицинскими работниками (в точном значении этого термина) и лицами, предоставляющими ее на гражданско-правовых или иных основаниях. Указанные субъекты, не смотря на объединяющую их функцию – предоставление медицинской помощи, и ряд общих профессиональных прав, обязанностей, оснований и видов ответственности, все же имеют разный правовой статус: нетождественный круг прав, обязанностей, гарантий и ответственности, что, на наш взгляд, должно найти свое адекватное отражение в нормах действующего законодательства.

Следует отметить ещё одну черту, характеризующую признаки медицинского работника. Так, в соответствии с нормами Основ, деятельность заведений здравоохранения не обязательно ограничивается предоставлением только медицинской помощи: они обеспечивают медицинское обслуживание, которое непосредственно связано с предоставлением последней. Кроме того, заведения охраны здоровья могут предоставлять и медицинские услуги, которые являются платными. Постановлением Кабинета министров Украины от 17 сентября 1996 г. № 1138 утверждён Перечень платных услуг, которые предоставляются в государственных и коммунальных заведениях здравоохранения и высших медицинских учебных заведениях [10] (далее – Перечень). Анализ указанного Перечня свидетельствует о том, что кроме медицинских услуг (согласно функциональным полномочиям государственных и коммунальных заведений здравоохранения), указанными субъектами могут предоставляться и иные услуги (по осуществлению хозяйственной и/или производственной деятельности). Учитывая изложенное, обоснованной представляется нам позиция Д.А. Новикова, который предлагает понятие «медицинское обслуживание» заменить категорией «медицинская деятельность», а последнюю рассматривать как деятельность по предоставлению медицинской помощи и медицинских услуг [11, с. 15]. Медицинский работник, по мнению ученого, – это физическое лицо, которое имеет медицинское или иное специальное образование, что позволяет заниматься медицинской деятельностью согласно действующему законодательству, работает в заведении здравоохранения и в трудовые обязанности которого входит осуществление медицинской деятельности [11, с. 7–8]. Идею Д.А. Новикова считаем обоснован-



ной и с позиции анализа статьи 74 Основ, в соответствии с которой, медицинской и фармацевтической деятельностью могут заниматься лица, которые имеют соответствующее специальное образование и отвечают единым квалификационным требованиям. Одновременно заметим, что нормотворческие органы не всегда точны в подборе используемой терминологии. Так, например, в Перечне среди видов платных услуг, которые предоставляются согласно функциональным полномочиям государственных и коммунальных заведений здравоохранения названа медицинская помощь больным дома, в частности с применением телемедицины (диагностическое обследование, процедуры, манипуляции, консультирования, досмотр). То есть сталкиваемся с ситуацией, когда понятия медицинская услуга и медицинская помощь рассматриваются как целое и часть, что противоречит вышеизложенным подходам.

Правовое регулирование труда медицинских работников в Украине осуществляется целым рядом нормативно-правовых актов разной юридической силы как общего, так и специального характера, то есть построено на основе принципа единства и дифференциации правового регулирования трудовых отношений. Данная особенность была предметом научного поиска таких ученых, как Н.Б. Болотина, К.А. Ананьева, Е.В. Астраханцева, А.С. Шукин, Д.А. Новиков и др. Так, Д.А. Новиков, проанализировав существующие научные подходы, видит цель дифференцированного подхода к правовому регулированию труда медицинских работников в конкретизации и детализации общих норм трудового права относительно важности социальной функции медицинского работника, заданий государственного реформирования в отрасли здравоохранения, особых условий труда, а также создание наиболее благоприятных условий для творческой деятельности медицинских работников и привлечении квалифицированных кадров в систему здравоохранения [11, с. 93].

Наличие специального регулирования труда медицинских работников, как результат его дифференциации, обусловлен рядом факторов. Однако, в научной литературе нет единого мнения относительно критериев такой дифференциации. Например, А.С. Шукин считает, что именно специфика труда медицинских работников обуславливает его специальное правовое регулирование. По мнению указанного ученого специфика заключается в следующем: 1) повышенный потенциальный риск для жизни и здоровья медицинских работников и пациентов; 2) повышенная социальная значимость для общества и государства; 3) повышенная нервно-эмоциональная нагрузка в связи с необходимостью принятия решений, связанных с риском для жизни и здоровья пациентов, и возможностью привлечения к юридической ответственности за вред, причиненный в результате неправильности решений; 4) постоянное нравственно-ориентированное поведение медицинского работника и выполнение определенных этических обязательств перед пациентом и его родственниками, обществом и коллегами [12, с. 18–21]. Не приуменьшая значения предложенного научного подхода, все же отметим, что ученым не были учтены все существующие факторы дифференциации правового регулирования труда медицинских работников. Более обоснованной с научной точки зрения и структурированной, на наш взгляд, является позиция Д.А. Новикова. Как отмечает ученый, в основе дифференциации правового регулирования труда указанной категории субъектов находится ряд объективных и субъективных критериев. К объективным критериям отнесены: общественный, профессиональный, критерий влияния производственной среды, психофизиологический, эргономичный, критерии территориальной дифференциации (экстерриториальный, стоимости жизни, выполнения задач государственного строительства, развития приоритетных территорий, особых природных, географических и геологических условий); к субъективным критериям отнесены: гендерный и возрастной, а также квалификационный [11, с. 182–183]. Отметим, что даже поверхностный взгляд на значительное количество факторов, определяющих специальное регулирование труда медицинских работников, дает основание сделать вывод о существенном объеме таких норм. Указанное обстоятельство, с одной стороны, позволяет максимально учесть особенности труда медицинских работников, охватить все его аспекты и, соответственно, детализировать, конкретизировать такое правовое регулирование. В тоже время, с другой стороны, наличие большого количества правовых норм делает правовое регулирование громоздким, что способствует возникновению его дефектов: коллизий, дублирования и проч. В данном контексте следует констатировать еще одну проблему, которая свойственна современному законодательству Украины, регулирующему не только труд медицинских работников, но охрану здоровья в целом: его бессистемность и несогласованность. Данный вывод сделан на основе анализа действующего законодательства Украины. Так, например, статья 33 Основ устанавливает виды медицинской помощи: экстренная, первичная, вторичная (специализированная), третичная (высокоспециализированная), паллиативная, медицинская

реабілітація. Из всех указанных видов медицинской помощи только отношения по экстренной медицинской помощи урегулированы на уровне специального закона, прочие виды, как правило, на уровне подзаконных нормативных актов (преимущественно приказов МОЗ). Кроме того, специальному правовому регулированию (на разных его уровнях) подлежат ещё и отдельные области медицины: при инфекционных заболеваниях, психиатрическая помощь, трансплантология; военная медицина, медицина катастроф и другие. В научной литературе, как наиболее перспективный путь систематизации законодательства в означенной сфере, рассматривается создание Медицинского кодекса Украины [13], однако спорным остается вопрос о его содержании. Дискуссии обусловлены разными подходами ученых к определению предмета медицинского права, как комплексной отрасли. Не углубляясь в суть таких разночтений, отметим, что нерешенным остается вопрос о правовом регулировании статуса медицинских работников: в каком (каких?) нормативном акте он должен устанавливаться? В научной литературе высказывается мнение (Н.Б. Болотина, И.Я. Сенюта, О.В. Любинец и др.), что актуальность принятия Медицинского кодекса обусловлена, среди прочих факторов, необходимостью четкой регламентации правового статуса медицинских работников. На наш взгляд, принятие Медицинского кодекса Украины действительно можно считать важной задачей с точки зрения систематизации медицинского законодательства, учитывая предмет правового регулирования этой комплексной отрасли права – медицинский отношения (по одному из подходов – отношения, которые возникают между пациентом и врачом (медицинским работником) по поводу предоставления медицинской помощи на всех этапах её осуществления [14, с. 119]), в то же время принятие указанного акта существенно не изменит, на наш взгляд, объём нормативного обеспечения и качество правового регулирования статуса медицинского работника. Предложенный вывод обусловлен следующими аргументами. Во-первых, медицинский работник, в точном значении такого термина, это физическое лицо, которое на основании трудового договора (контракта) вступило в трудовые правоотношения с заведением здравоохранения (работодателем) для выполнения конкретной трудовой функции по осуществлению медицинской деятельности. То есть, медицинский работник владеет всем комплексом трудовых прав и обязанностей, гарантий, ответственности, как и иной другой (не медицинский) работник, установленным Конституцией Украины, КЗоТ Украины и другими актами общего законодательства о труде. Профессиональные права, обязанности, гарантии, особенности ответственности, установленные для всех медицинских работников, регламентируются специальным нормативно-правовым актом, коими на сегодняшний день являются Основы. Особенности правового статуса медицинских работников, предоставляющих отдельные виды медицинской помощи или отдельных областей медицины, в которых она предоставляется урегулированы специальными нормативными актами, например, Законом Украины «Об экстренной медицинской помощи» от 5 июля 2012 г. (ст.11) [15]; Законом «О психиатрической помощи» от 22 февраля 2000 г. (ст. 27, 28); Законом Украины «О противодействии заболеванию туберкулезом» от 5 июля 2001 г. (ст. 22, 23) [16] и целым рядом другими. Должностные обязанности медицинских работников устанавливаются в должностных инструкциях на основе Справочника квалификационных характеристик профессий работников Выпуск 78 «Охрана здоровья», утверждённого приказом МОЗ Украины от 29 марта 2002 г. № 117 [17]. То есть, при скрупулёзной систематизации законодательства возможно в едином акте сгруппировать и сформулировать нормы, которые будут регулировать наиболее общие профессиональные права и обязанности, гарантии и ответственность медицинских работников вне зависимости от видов медицинской помощи и областей медицины, в которых она предоставляется. В то же время, специальное правовое регулирование на уровне законов и подзаконных актов остаётся объективно необходимым, поскольку, как уже отмечалось, слишком велик спектр критериев дифференциации указанного регулирования. Показательным в этом аспекте являются кодексы и специальные законы некоторых постсоветских / постсоциалистических стран, история правового регулирования труда в которых имеет общие историко-правовые корни и традиции. Например, в Республике Казахстан труд медицинских работников регулируется и Трудовым кодексом Республики Казахстан [18] (далее – ТК РК) и Кодексом Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения» от 18 сентября 2009 г. [19]. В ТК РК отсутствуют специальные статьи, регулирующие особенности трудовых отношений этой категории работников (в отличие от некоторых других – работников, относящихся к авиационному персоналу гражданской авиации, к членам экипажей морских судов (плавательный состав) и прочих). В указанном специальном законе РК статус медицинских работников установлен в довольно-таки обобщенном виде. Регулированию указанных отношений посвящен раздел 9 «Правовой статус, социальная защита медицинских и фармацевтических работников»,

глава 31 «Права и обязанности, трудовые отношения. Кодекс чести медицинских и фармацевтических работников», которая содержит три статьи (182–184). Некоторая дифференциация все же существует, так, установлены источники финансирования для повышения квалификации и переподготовки научно-педагогических кадров государственных организаций здравоохранения; установлены меры социальной поддержки для медицинских работников организаций государственного сектора здравоохранения, работающих в сельской местности и поселках городского типа; установлены дополнительные гарантии для медицинских работников, зараженных ВИЧ в связи с выполнением ими своих служебных и профессиональных обязанностей. В остальном идет отсылка к специальным подзаконным актам.

В Республике Таджикистан трудовые отношения медицинских работников также регулируется Трудовым кодексом Республики Таджикистан от 23 июля 2016 г. (далее – ТК РТ) [20]. В указанном акте присутствуют отдельные нормы, которые регламентируют некоторые особенности труда медицинских работников (например, статьи 70 ТК РТ – устанавливает сокращенную продолжительность рабочего времени, 94 ТК РТ – регламентирует продолжительность ежегодного основного удлиненного отпуска, 228 ТК РТ – указывает на подзаконный уровень регулирования особенностей работы по совместительству). Более детализированное правовое регулирование статуса медицинского работника можем отметить в Кодексе о здравоохранении Республики Таджикистан от 30 мая 2017 г. [21]. В данном случае надлежит констатировать наличие большего количества норм, устанавливающих правовой статус медицинских работников, одновременно следует отметить избранный законодателем предметный подход к дифференциации таких норм: они содержатся в разных статьях и главах нормативных актов, регулирующих различные аспекты медицинской деятельности (например, статья 23 Главы 5; статьи 48, 49, 56 Главы 7; статьи 61, 62 Главы 9 и прочие), то есть, не консолидированы в отдельной главе.

В Республике Беларусь указанный вид отношений также урегулирован как на уровне Трудового кодекса Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. [22] (далее – ТК РБ), так и специального Закона «О здравоохранении» от 18 июня 1993 г. [23] В ТК РБ какие-то элементы правоотношений медицинских работников регламентированы нормами-исключениями (например, статьи 143 ТК РБ (исключительные случаи привлечения к работе в выходной день без согласия работника), 255 ТК РБ (ограничение работы по совместительству)), а иные особенности регулирования труда указанной категории работников осуществляется, в силу нормы статьи 319 ТК РБ, республиканским органом государственного управления, проводящим государственную политику в области здравоохранения – МОЗ. Вышеназванным специальным законом определены понятия «работник здравоохранения» и «медицинский работник», как отдельных категорий, а также детально регламентирован статус таких лиц. Так, медицинский работник – физическое лицо, имеющее высшее или среднее специальное медицинское образование, подтвержденное документом об образовании, и в установленном законодательством Республики Беларусь порядке занимающееся деятельностью, связанной с организацией и оказанием медицинской помощи, обеспечением санитарно-эпидемиологического благополучия населения, проведением медицинских экспертиз. Кроме статей, которые опосредовано определяют обязанности медицинских работников (например, статья 41 – «Права пациентов»), закон содержит специальные главы, регулирующие статус указанных субъектов – Главы 10, 11.

Трудовым кодексом Республики Польша (Kodeks pracy) от 26 июня 1974 г. [24], как общим актом законодательства, регулируются трудовые правоотношения. В данном акте отсутствуют нормы, посвященные специальной регламентации труда медицинских работников. Регулирование труда субъектов, занимающихся медицинской деятельностью (как в пределах трудовых правоотношений, так и иных, например, гражданско-правовых) осуществляется на уровне специальных законов и/или подзаконных актов (например, Закон о государственной службе неотложной медицинской помощи (ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym) от 8 сентября 2006 г. [25], Закон о профессиях врача и стоматолога (ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty) от 5 декабря 1996 г. [26]).

Как свидетельствует проведенный анализ актов зарубежного законодательства, высокая степень дифференциации является характерной особенностью правового регулирования труда лиц, осуществляющих медицинскую деятельность. Существование специального и подзаконного правового регулирования, и, на наш взгляд, объём такого нормативного обеспечения не зависят от наличия или отсутствия кодифицированного акта. Нормы трудовых и специальных кодексов, и законов носят, как правило, фрагментарный характер в части определения правового статуса медицинских работников и лиц, которые на иных основаниях осуществляют медицинскую дея-

тельность. Закрепленные правила носят общий, часто декларативный характер, при этом преобладают бланкетные и отсылочные нормы, что предполагает очевидность разветвленной системы специальных законов и подзаконных актов.

В противовес изложенной выше перспективе принятия Медицинского кодекса Украины, в научной литературе акцентируется внимание на ином походе к систематизации законодательства, регулирующего отношения в медицинской сфере. Так, Р. Майданык, на наш взгляд, обоснованно утверждает, что Медицинский кодекс как форма систематизации в области охраны здоровья будет иметь те же недостатки, что и Основы законодательства Украины о здравоохранении: они регулируют лишь основы отношений в определенной сфере, лишая их нормы реального регулятивного характера, превращая их в нормы-декларации, неоправданно увеличивая долю специальных законов и подзаконных нормативно-правовых актов в сфере здравоохранения [27, с. 69]. Разделяем изложенный вывод и предложенный учёным подход к целесообразности систематизации законодательства в сфере здравоохранения в едином специальном комплексном законодательном акте путем объединения всего специального законодательства в Своде законов Украины в сфере здравоохранения (далее – Свод законов), включив в его состав нормы Основ законодательства о здравоохранении и специальных законов сферы здравоохранения. По предложению Р. Майданыка структурно Свод законов будет состоять из восьми основных групп норм (и это будут нормы прямого действия) в сфере здравоохранения, одна из которых будет содержать нормы, определяющие цели и задачи органов здравоохранения, медицинских учреждений, заведений и специалистов, формы и методы их деятельности, их права, обязанности и ответственность. В частности, предлагается на законодательном уровне эту группу норм закрепить в законах: о медицинской деятельности (о правах и обязанностях медицинских работников); о медицинском образовании; о медицинских учреждениях; о медицинской науке; об управлении здравоохранением и других [27, с. 69–70]. На наш взгляд, изложенная позиция является аргументированной и заслуживающей всесторонней поддержки. Однако дискуссионным считаем умозаключение, сделанное учёным, что использование такой формы систематизации, как Свод законов будет способствовать уменьшению доли подзаконного нормативно-правового регулирования. Конечно же, если оценивать объём законодательства в сфере здравоохранения в целом до и после систематизации, он должен быть радикально разным: поскольку целью систематизации является его упорядочение. Тем не менее, в части правового регулирования труда медицинских работников, спектр вопросов, регламентированных (конкретизированных, детализированных) на подзаконном уровне существенно не изменится. Указанное обосновывается не только значительным количеством критериев дифференциации норм, устанавливающих специфику правового статуса разных категорий медицинских работников, но особенностями трудовых отношений и методов их регулирования, которые воплощаются, в частности, в незначительной доле централизованного, императивного регулирования и большого объёме подзаконного, договорного, локального. Поэтому, на наш взгляд, основное преимущество Свода законов по сравнению с кодексом (в исследуемом аспекте) заключается в возможности комплексно и структурировано урегулировать отношения лиц, осуществляющих медицинскую деятельность. Как уже отмечалось ранее, такие субъекты осуществляют свою деятельность на разных правовых основаниях: трудовой договор (контракт); гражданско-правовое соглашение; предпринимательская деятельность. Из изложенного явствует, что в специальном законе (например, о медицинской деятельности), как элементе Свода законов, необходимо установить особенности статуса таких лиц, в зависимости от юридического основания их возникновения, а также урегулировать общие для всех указанных субъектов права, обязанности, гарантии, ответственность. В отношении медицинских работников (лиц, пребывающих в трудовых правоотношениях) КЗоТ, или, как указано в проектах – Трудовой кодекс Украины (далее – ТК Украины), однозначно останется основным нормативным актом общего характера, регулирующим труд в том числе и такой категории работников. На наш взгляд, с целью оптимизации и для обеспечения целостности правового воздействия, в кодексе должна содержаться или 1) отсылочная норма, определяющая правовое регулирование труда медицинских работников специальным законом, или 2) отдельная глава, устанавливающая особенности правового статуса медицинских работников. Наличие двух указанных подходов обусловлено тем, что доподлинно не известно какой принцип построения кодекса (и кодекса ли)? Как известно, 2 декабря 2019 г. в Верховной Раде Украины был зарегистрирован проект Закона «О труде» № 2708, целью разработки которого было урегулирование трудовых отношений, но был отозван 04 марта 2020 г.) будет избран законодателем, и будет ли этот акт содержать смешанные институты, какие именно и в каком объёме. Анализ проектов ТК Украины №№ 2902, 1658,

0955 и других даёт основание сделать вывод что законодатель не видит необходимости ввести специальные нормы (смешанный институт) регулирования труда медицинских работников, следовательно, вопрос целостности, комплексности, структурированности правового регулирования в данной сфере остается нерешенным.

Все вышеизложенное позволяет сделать следующие **выводы**:

Законодательство, регулирующее отношения в сфере здравоохранения, характеризуется рядом правовых дефектов, среди которых: недостатки понятийного аппарата, несогласованность, дублирование и коллизийность его норм, наличие большого количества подзаконных актов, что усложняет, а, в некоторых случаях, делает невозможным достижение целей правового регулирования. Повышению качества такого регулирования в указанной сфере будет способствовать решения вопросов, в частности, связанных с: усовершенствованием понятийного аппарата: введение в специальное законодательство понятия «лицо, осуществляющих медицинскую деятельность», которое будет охватывать все категории субъектов, осуществляющих такую деятельность по предоставлению медицинской помощи и медицинских услуг; закрепление дефиниции «медицинский работник»; введением в КЗоТ (ТК) Украины норм, устанавливающих особенности правового регулирования труда медицинских работников; систематизацией законодательства в сфере здравоохранения в форме Свода законов, составляющей частью которого должен быть закон, регламентирующий правовой статус лиц, осуществляющих медицинскую деятельность.

Исключительной актуальности вопрос правового регулирования статуса медицинских работников приобретает в современных условиях. В частности, в период пандемии в связи с COVID-19, большое количество медицинских работников заболело этим заболеванием. По данным МОЗ Украины по состоянию на 5 июня 2020 г. всего заболело 4 963 медика [28]. В связи с повышенным риском заразиться этим заболеванием, неадекватной оплатой труда, значительной физической, психической и эмоциональной нагрузкой, недостаточностью регулирования труда данной категории работников, отсутствием дополнительных гарантий или их декларативностью из медицинских заведений уволилось большое количество квалифицированных кадров, что лишним раз подчеркивает необходимость ревизии и усовершенствования законодательства, регулирующего труд медицинских работников.

#### Список использованных источников:

1. Основы законодательства Украины об охране здоровья от 19.11.1992 г. *Голос України* от 15.12.1992.
2. Сенюта І. Міжнародно-правові стандарти у сфері охорони здоров'я. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична»*. 2004. Вип. 40. С. 24–36.
3. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах человека Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г. Пакт ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета УССР № 2148-VIII от 19.10.1973 г. URL: [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/MU66005U.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/MU66005U.html).
4. Конвенция МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» от 04.06.1952 г. Ратифицирована Украиной 16.03.2016 г. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_011).
5. Конвенция МОТ № 130 «О медицинской помощи и пособиях по болезни» от 25.06.1969г. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_184](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_184).
6. Европейская социальная Хартия от 18.10.1961 г. (пересмотрена 03.05.1996 г.) Ратифицирована Украиной с заявлениями 14.09.2006 г. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062?lang=ru](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062?lang=ru).
7. Конституция Украины от 28.06.1996г. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Основы законодательства об охране здоровья Украины от 19.11.1992г. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.
9. Закон Украины «О психиатрической помощи» от 22.02.2000 г. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 19. Ст. 143.
10. Перечень платных услуг, которые предоставляются в государственных и коммунальных заведениях здравоохранения и высших медицинских учебных заведениях. Утв. постановлением Кабинета министров Украины от 17.09.1996 г. № 1138. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1138-96-%D0%BF>.

11. Новіков Д.О. Особливості правового регулювання праці медичних працівників : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2013. 214 с.
12. Шукин А.С. Правовой статус медицинских работников по трудовому законодательству Украины : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Одесса, 2005. 212 с.
13. Клименко О.В. Обґрунтування необхідності систематизації законодавчих актів України в сфері охорони здоров'я громадян і розробки Медичного кодексу. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 1. 2013. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=679>.
14. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту України : навч. посіб. Київ : Знання, 2005. 615 с.
15. Закон України «Об экстренной медицинской помощи» от 05.07.2012 г. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 30. Ст. 340.
16. Закон України «О противодействии заболеванию туберкулезом» от 05.07.2001 г. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 49. Ст. 258.
17. Справочник квалификационных характеристик профессий работников. Вып. 78 «Охрана здоровья», утв. приказом МОЗ Украины от 29.03.2002 г. № 117. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va117282-02>.
18. Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23.11.2015 г. URL: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=38910832](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=38910832).
19. Кодекс Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения» от 18.09.2009 г. URL: [https://pharmnews.kz//ru/legislation.php/kodeks-respubliki-kazahstan-o-zdorove-naroda-i-sisteme-zdravooohraneniya\\_3059?name=kodeks-respubliki-kazahstan-o-zdorove-naroda-i-sisteme-zdravooohraneniya\\_3059](https://pharmnews.kz//ru/legislation.php/kodeks-respubliki-kazahstan-o-zdorove-naroda-i-sisteme-zdravooohraneniya_3059?name=kodeks-respubliki-kazahstan-o-zdorove-naroda-i-sisteme-zdravooohraneniya_3059).
20. Трудовой кодекс Республики Таджикистан от 23.07.2016 г. URL: <http://mehnat.tj/mehnat/ru/2018/12/03/%D1%82%D1%80%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9%D0%BA%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81-%D1%80%D0%B5%D1%81%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B8-%D1%82%D0%B0%D0%B4%D0%B6%D0%B8%D0%BA%D0%B8%D1%81>.
21. Кодекс о здравоохранении Республики Таджикистан от 30.05.2017 г. URL: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/taj181168.pdf>.
22. Трудовой кодекс Республики Беларусь от 26.07.1999 г. URL: <https://etalonline.by/document/?regnum=HK9900296>.
23. Закон Республики Беларусь «О здравоохранении» от 18.06.1993 г. URL: [https://kodeksy-by.com/zakon\\_rb\\_o\\_zdravooohranenii.htm](https://kodeksy-by.com/zakon_rb_o_zdravooohranenii.htm).
24. Kodeks pracy z dnia 26 czerwca 1974 r. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19740240141/U/D19740141Lj.pdf>.
25. Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym 08.09.2006. URL: <https://www.lexlege.pl/ustawa-o-panstwowym-ratownictwie-medycznym>.
26. Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentystry 05.12.1996. URL: <https://kbet.cm.uj.edu.pl/cm/uploads/2018/03/ustawa-o-zawodach-lekarza-i-lekarza-dentystry.pdf>.
27. Майданик Р. Законодавство України в сфері охорони здоров'я: система і систематизація. *Медичне право*. 2013. № 2 (12). С. 63–74.
28. URL: <https://moz.gov.ua/article/news/operativna-informacija-pro-poshirennja-koronavirus-noi-infekcii-2019-ncov-1>.

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ ТРУДОВИХ ПРАВОВІДНОСИН  
В УМОВАХ ПОШИРЕННЯ КОРОНАВІРУСНОЇ ХВОРОБИ В УКРАЇНІ**

**ENSURING THE STABILITY OF LABOR RELATIONS IN THE CONTEXT  
OF THE SPREAD OF CORONAVIRUS DISEASE IN UKRAINE**

Статтю присвячено становленню наукової думки про особливості поточного забезпечення стабільності трудових правовідносин в умовах поширення коронавірусної хвороби (COVID-19) на території України. Автором окреслюється загальний вплив карантинних заходів, спрямованих на недопущення поширення в Україні COVID-19, на реалізацію засад стабільності трудових правовідносин, а також аналізуються дії держави щодо забезпечення стабільності трудових правовідносин за таких умов. Зазначається, що в Україні, на відміну від сусідньої Росії, поширення в державі інфекційних захворювань законодавчо не визначається як достатня фактична підстава припинення трудових правовідносин. Окрема увага приділяється встановленню та критичному аналізу основних актуальних способів практичного забезпечення гармонійної стабільності трудових правовідносин під час дії тривалого карантину, зумовленого недопущенням поширення в Україні COVID-19. Зазначається, що такими способами є: продовження роботи за умови належного забезпечення роботодавцем працівників (і використання працівниками) засобами індивідуального та колективного захисту; тимчасове переведення працівника на іншу роботу за його згодою на термін до одного місяця; запровадження режиму виконання працівником роботи вдома; встановлення неповного чи скороченого робочого часу; запровадження гнучкого графіку роботи; надання оплачуваної відпустки чи відпустки без збереження заробітної плати; введення на підприємстві режиму простою. Зроблено висновок, що нині вітчизняним законодавцем передбачено значний перелік альтернативних дій, спрямованих на забезпечення стабільності трудових правовідносин, які завдаватимуть мінімальної шкоди законним інтересам працівників і роботодавців. Відповідних екстраординарних заходів можуть вживати як самостійних заходів чи комбіновано (наприклад, працівник може виконувати роботу вдома за гнучким графіком роботи). Також прикметним є те, що серед розглядуваних екстраординарних заходів є ті, що сприяють забезпеченню стабільності трудових правовідносин, однак шкодять майновим інтересам працівників, зокрема, це стосується надання працівнику відпустки за власний кошт.

**Ключові слова:** карантинні заходи, правове регулювання, стабільність трудових правовідносин, сфера праці, трудове право, трудові правовідносини.

The article is devoted to the formation of scientific opinion on the peculiarities of the current stability of labor relations in the context of the spread of coronavirus disease COVID-19 in Ukraine. The author outlines the general impact of quarantine measures aimed at preventing the spread of COVID-19 in Ukraine, the implementation of the principle of stability of labor relations, as well as analyzes the actions of the state to ensure the stability of labor relations in such conditions. It is noted that in Ukraine, in contrast to neighboring Russia, the spread of infectious diseases in the country is not defined by law as a sufficient factual basis for termination of employment. Particular attention is paid to the establishment and critical analysis of the main relevant methods of practical ensuring the harmonious stability of labor relations during the ongoing quarantine, due to the prevention of the spread of COVID-19 in Ukraine. It is noted that the following

methods are: continuation of work provided that the employer provides employees (and the use of employees) with means of individual and collective protection; temporary transfer of an employee to another job with his consent for up to one month; introduction of the mode of performance by the employee of work at home; establishment of part-time or part-time work; introduction of a flexible work schedule; granting paid leave or unpaid leave; introduction of downtime at the enterprise. It is concluded that today the domestic legislator provides a significant list of alternative actions aimed at ensuring the stability of labor relations, which will cause minimal harm to the legitimate interests of employees and employers. Appropriate emergency measures can be used as stand-alone measures or in combination (for example, an employee can work from home on a flexible work schedule). It is also noteworthy that among the extraordinary measures under consideration are those that contribute to the stability of labor relations, however, harm the property interests of employees, in particular, it concerns the granting of leave to the employee at his own expense.

**Key words:** *quarantine measures, legal regulation, stability of labor relations, sphere of labor, labor law, labor legal relations.*

**Вступ.** Наявність інфекційних хвороб значним чином позначається на якості життя і здоров'ї людини, а також є надзвичайно важливою соціально-економічною проблемою, що «має наслідки для держави загалом, залишаючись однією з основних причин інвалідності та смертності населення» [1, с. 72], а відповідно, має суттєве соціально-правове значення. З огляду на небезпечність інфекційних хвороб й інтенсивність їх поширення на певній території держави, у державі чи у світі загалом повноважними суб'єктами публічної адміністрації може запроваджуватися правовий режим карантину, спрямований на запобігання поширенню інфекції. Особливо відповідні карантинні заходи мають значення в умовах, коли інфекційні хвороби спричиняють пандемію. Вказане питання є досить актуальним з огляду на той факт, що наприкінці 2019 року людство зіштовхнулось із досить небезпечною хворобою, що стала причиною пандемії, у якій перебуває людство дотепер. Йдеться про спалах пандемії коронавірусу (COVID-19), що є безпрецедентною ситуацією, до якої не було підготовлено людство.

ВООЗ, а також органи охорони здоров'я в усьому світі донині вживають рішучих заходів для уповільнення поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та зниження рівня захворюваності. Зі свого боку, Україна та національні уряди різних держав активно розробляють відповідну політику та вживають низку заходів, що призводить до масштабних змін у повсякденному житті та діловій діяльності людей [2, с. 4]. Цілоком'як законотворчим чином карантинні заходи відобразилися й на ринку праці, а також на динаміці й стабільності перебігу трудових правовідносин. На що ж обставину також звертає увагу В.В. Пузанова, зауважуючи, що «в умовах сьогодення, коли множинні кризові явища в Україні були значним чином обтяжені пандемією COVID-19 і відповідними карантинними заходами, роботодавці опинилися перед значними ризиками продовження економічної діяльності». Подолати ці проблеми низка роботодавців вирішила шляхом звільнення працівників, скорочення посад тощо [3, с. 310].

Отже, низка роботодавців під час карантину перебуває у складних економічних умовах, вийти з яких можливо шляхом скорочення витрат на трудовий ресурс, зокрема шляхом масового звільнення працівників. Тобто відповідні умови стали серйозним випробуванням для ефективного функціонування правового механізму забезпечення гармонійної стабільності трудових правовідносин. Окреслена ситуація демонструє надзвичайну актуальність проблематики забезпечення гармонійної стабільності трудових правовідносин в умовах запровадження та реалізації карантинних заходів, зумовлених запобіганням поширення інфекційних хвороб (зокрема, коронавірусної інфекції (COVID-19)).

**Аналіз наукової літератури.** Дотепер питання забезпечення стабільності трудових правовідносин під час карантину загалом і карантину, спрямованого на запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, ще не досліджувалося вітчизняними юристами-трудоваками. Водночас варто мати на увазі, що питання, пов'язані із забезпеченням стабільних трудових правовідносин у надзвичайних умовах функціонування ринку праці, уже тією чи іншою мірою досліджувалися такими вченими: Е.В. Бабенком, Л.Ю. Величко, В.С. Венедиктовим, В.В. Жернаковим, В.М. Зеленським, М.І. Іншином, К.Ю. Мельником, М.В. Панчен-



ком, Д.І. Сірохою, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевою, О.А. Яковлевим, О.М. Ярошенком та іншими науковцями, праці яких становитимуть теоретичне підґрунтя для дослідження забезпечення стабільності трудових правовідносин під час карантину.

**Постановка завдання.** Метою наукової розвідки є становлення наукової думки щодо особливостей забезпечення стабільності трудових правовідносин в умовах поширення коронавірусної хвороби (COVID-19) на території України. Ця мета досягатиметься шляхом виконання таких завдань:

- 1) окреслити загальний вплив карантинних заходів, спрямованих на недопущення поширення в Україні COVID-19, на реалізацію засади стабільності трудових правовідносин;
- 2) проаналізувати дії держави щодо забезпечення стабільності трудових правовідносин в умовах поширення коронавірусної хвороби;
- 3) встановити та проаналізувати основні способи практичного забезпечення гармонійної стабільності трудових правовідносин під час дії тривалого карантину, зумовленого недопущенням поширення в Україні COVID-19;
- 4) узагальнити результати дослідження.

**Результати дослідження.** Карантинні заходи, спрямовані на недопущення поширення в Україні COVID-19, прямо позначаються на економічній активності суб'єктів підприємницької діяльності, а отже:

- 1) вимагають забезпечення особливих умов праці найманих працівників, які відповідали б обов'язку роботодавців не допускати ситуацій зараження працівників COVID-19;
- 2) позначаються на можливості продовжувати трудові правовідносини в разі, коли економічна діяльність підприємства призупиняється, зупиняється чи значним чином знижує свою інтенсивність.

Зазначимо, що за чинним законодавством України, в якому суттєвим чином дотримується ідея збалансованого врегулювання функціонування правового механізму забезпечення стабільності трудових правовідносин, запровадження карантину в державі (на окремій території держави) не розглядається як підстава для припинення трудових правовідносин. Для прикладу звернемо увагу на законодавчі приписи трудового законодавства Російської Федерації. У ст. 83 «Припинення трудового договору за обставинами, що не залежать від волі сторін» Трудового кодексу РФ, а саме в п. 7 зазначено, що трудовий договір підлягає припиненню за такою обставиною, що не залежить від волі сторін, як «настання надзвичайних обставин, що перешкоджають продовженню трудових відносин (військові дії, катастрофа, стихійне лихо, значна аварія, епідемія та інші надзвичайні обставини), якщо ця обставина визнана рішенням Уряду Російської Федерації чи органу державної влади відповідного суб'єкта Російської Федерації». Отже, у сусідній Росії запровадження карантину, зумовленого запобіганням поширенню на території держави COVID-19, є обставиною, з огляду на яку трудові правовідносини може бути припинено. Вказане є нормативною умовою для численних зловживань із боку роботодавців, які в таких випадках отримують фактично повну свободу дій щодо працівника: маючи змогу звільнити працівника будь-якої миті протягом дії карантину, роботодавець може погіршувати рівень соціальної безпеки працівників, звільняти працівників і використовувати їх у межах «сірої зайнятості» тощо. Тобто, попри те, що карантин є правовим режимом, який за своєю сутністю негативним чином відображається на ринку праці, наслідком чого є те, що працівники перебувають у надзвичайно уразливому стані (це підтверджує вплив карантину на ринок праці під час застосування заходів запобігання поширенню коронавірусу (COVID-19)), російський законодавець посилив позицію роботодавця в таких ситуаціях, фактично надавши всі потрібні можливості для експлуатації працівників під час карантину, що є неприпустимим для соціальної держави.

На відміну від досвіду РФ, в Україні, яка намагається бути соціальною державою та державою, в якій забезпечується гармонійна стабільність трудових правовідносин, поширення в державі інфекційних захворювань не є фактичною підставою припинення трудових правовідносин. Навпаки, за таких умов роботодавець зобов'язується продовжувати свої трудові обов'язки, бути соціально відповідальним і припиняти трудові правовідносини (звільняти працівників) лише за підстав, передбачених у КЗпП України.

Ба більше, в Україні, на відміну від РФ, національний уряд у постанові від 25 березня 2020 року № 256 [4] рекомендував: державним органам (також органам місцевого самоврядування) забезпечувати трудові права працівників, які виконують визначену трудовим договором роботу вдома; підприємствам (установам, організаціям) незалежно від форми власності на час встановлення карантину не звільняти працівників, які виконують визначену трудовим договором

роботу вдома, і працівників, які перебувають у відпустці без збереження заробітної плати на період карантину, з підстав, установлених пп. 3–5 ч. 1 ст. 40 КЗпП України; суб'єктам господарювання державного сектору економіки, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, і державним банкам із метою забезпечення безперебійної роботи в умовах встановленого карантину утримуватись від кадрових змін в органах управління, не допускати звільнення працівників, які виконують визначену трудовим договором роботу вдома, і працівників, які перебувають у відпустці без збереження заробітної плати на період карантину, з підстав, установлених пп. 3–5 ч. 1 ст. 40 КЗпП України.

Отже, можемо дійти висновку, що на формальному нормативному рівні держава здійснила певні дії задля уможливлення належного функціонування правового механізму забезпечення стабільності трудових правовідносин за вказаних екстраординарних умов. Крім того, аналізуючи чинне законодавство про працю (було концептуально змінено у процесі вдосконалення правового регулювання правового режиму карантину, зумовленого запобіганням поширенню коронавірусу (COVID-19)), можемо дійти висновку, що вітчизняний законодавець передбачив для сторін трудових правовідносин низку варіантів дій, що уможливають забезпечення гармонійної стабільності трудових правовідносин під час дії тривалого карантину. До відповідних альтернативних заходів варто віднести такі основні з них:

1. Продовження роботи за умов належного забезпечення роботодавцем працівників (і використання працівниками) засобами індивідуального й колективного захисту. За таких умов забезпечення ідеї гармонійної стабільності трудових правовідносин шляхом продовження роботи під час карантину є справді позитивним способом забезпечення вказаної засади, однак лише за умов: 1) неможливості застосування трудової діяльності працівників дистанційно, встановлення неповного чи скороченого робочого часу тощо; 2) коли працівники, що перебувають у групі ризику, не залучені до виробничих відносин і не зобов'язані перебувати на робочому місці; 3) якщо працівники оперативним чином і безперебійно безплатно забезпечуються роботодавцем усіма потрібними засобами індивідуального та колективного захисту в необхідній кількості (обсягу), що дають їм змогу: не заражатися хворобою під час виконання трудової функції; у процесі прибуття на роботу та відбуття з роботи.

2. Тимчасове переведення працівника на іншу роботу за його згодою на термін до одного місяця. Такий захід має надзвичайно велике значення в контексті питання, яке нами досліджується, адже: 1) працівник, який перебуває у групі ризику, може бути переведений на іншу роботу, що передбачає меншу взаємодію з іншими людьми, а отже зменшує ризик зараження переведеного працівника коронавірусною хворобою; 2) працівник, який не може дістатися до роботи (наприклад, коли обмежено користування громадським транспортом), йде у відпустку (щорічну, за власний кошт тощо), або працівник перебуває на лікарняному тощо, не шкодячи засаді стабільності трудових правовідносин, може зашкодити нормальному перебігу виробничих відносин, що може бути стабілізовано шляхом тимчасового переведення на відповідну роботу іншого працівника, який не перебуває у відповідних ситуаціях.

3. Запровадження режиму виконання працівником роботи вдома (дистанційно). Хоча нетипова зайнятість пов'язана зі значними ризиками для соціальної безпеки працівника і ст. 61 КЗпП України мінімізувала ці ризики, однак не унеможливила їх належним чином (роботодавець може вимушувати працівника до погіршення попередніх умов трудового договору на заміну забезпечення стабільності перебігу з ним трудових правовідносин), треба визнати той факт, що запровадження режиму виконання працівником роботи вдома (дистанційно) сприяє задоволенню інтересів працівників і роботодавців, адже карантинні заходи, наприклад, можуть виявлятися у зупиненні громадського транспорту, результатом чого є те, що працівник не може прибути на роботу (запізнюється на роботу), що негативним чином відображається на характері виробничих відносин на підприємстві;

4. Встановлення неповного чи скороченого робочого часу. Варто мати на увазі, що запровадження неповного робочого часу відповідно до ст. 32 КЗпП України є зміною істотних умов праці. Отже, запровадження неповного робочого часу потребує завчасного попередження працівників не менше ніж за два місяці, окрім як у випадку, коли неповний робочий час встановлюється на бажання працівника.

5. Запровадження гнучкого графіку роботи. Такий спосіб уникнення загроз порушення засади стабільності трудових правовідносин є найбільш корисним тоді, коли трудова діяльність працівника не може виконуватися дистанційно, а виробничі відносини не може бути припинено, призупинено. Водночас запровадження гнучкого графіку роботи працівників є проблематичним,

адже вимагає від роботодавця забезпечувати особливі (безпечні, здорові) умови праці відповідних працівників, в яких працівник може виконувати трудові функції, будучи захищеним від можливості зараженням коронавірусної хвороби.

6. Надання оплачуваної відпустки чи відпустки без збереження заробітної плати. У цьому контексті втілюється така логіка: призупинення виконання працівником трудової функції й перебування на робочому місці та відповідне призупинення виконання роботодавцем обов'язку щодо виплати працівнику заробітної плати є більш корисним для забезпечення законних інтересів сторін правовідносин, аніж припинення цих правовідносин в умовах реалізації карантинних заходів.

7. Введення на підприємстві режиму простою. Певним недоліком запровадження цього режиму є те, що карантинні заходи (як це відбулось під час пандемії COVID-19) можуть тривати понад один місяць, а отже, після завершення місяця з моменту переведення працівника в умовх простою роботодавець повинен удатися до інших заходів забезпечення гармонійної стабільності трудових правовідносин.

**Висновки.** На сьогодні вітчизняним законодавцем передбачено значний перелік альтернативних дій, спрямованих на забезпечення стабільності трудових правовідносин, які завдаватимуть мінімальної шкоди законним інтересам працівників і роботодавців. Відповідних екстраординарних заходів можуть вживати як самостійних заходів чи комбіновано (наприклад, працівник може виконувати роботу вдома за гнучким графіком роботи). Також прикметним є те, що серед розглядуваних екстраординарних заходів є ті, що сприяють забезпеченню стабільності трудових правовідносин, однак шкодять майновим інтересам працівників, зокрема, це стосується надання працівнику відпустки за власний кошт.

#### Список використаних джерел:

1. Павлюк П.О., Сніцар А.О., Ільченко І.П. Реформування інфекційної служби області в умовах сьогодення. *Хіміо- та імунотерапія інфекційних хвороб* : матер. Всеукр. наук.-практ. конф., м. Суми, 18–19 травня 2010 р. Суми : СумДУ, 2010. С. 72–74.
2. Тан М.Т. Посібник роботодавця з управління робочими місцями під час COVID-19. Женева : Бюро МОП, 2020. 45 с.
3. Пузанова В.В. Перспективи врегулювання змін трудового договору. *Проблеми розвитку соціально-трудоових прав та профспілкового руху в Україні* : матер. VIII Всеукр. наук.-практ. конф., м. Харків, 28 травня 2020 р. Харків : ХНУВС, 2020. С. 310–313.
4. Деякі питання забезпечення трудових прав державних службовців, працівників державних органів, підприємств, установ та організацій на час встановлення карантину у зв'язку із загостренням ситуації, пов'язаної з поширенням випадків гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : Постанова КМ України від 25.03.2020 р. № 256. *Офіційний вісник України*. 2020. № 30. Ст. 1060.

УДК [342.95:325.2](477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.10>

ШКАРУПА К.В.

**ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ТЕРМІНА  
«ЗОВНІШНЯ ТРУДОВА МІГРАЦІЯ»****THEORETICAL APPROACHES TO UNDERSTANDING THE TERM  
“EXTERNAL LABOR MIGRATION”**

Актуальність статті полягає в тому, що міграційні процеси найбільш поширені соціальні явища в суспільстві. Їхні причини можуть бути найрізноманітнішими: економічними – бажання отримати (кращу/нову) роботу; політичними – вимушене переселення, політичний захист, війни та збройні конфлікти; екологічними – природні катаклізми та катастрофи, стихійні лиха; релігійними – різного роду утискання та інші прояви дискримінації тощо. Унаслідок того, що Україна одночасно є державою походження, призначення та транзиту мігрантів, територією різнохарактерних, різноспрямованих та різномасштабних міграційних потоків, виникає потреба у з'ясуванні змісту цих процесів. Статтю присвячено вивченню етимології терміна «зовнішня трудова міграція». Із цією метою проаналізовано праці вітчизняних та зарубіжних науковців різних галузей знань, досліджено чинне законодавство та вивчено особливості державної політики у цій сфері. Наголошено, що міграція є динамічним процесом. Зумовлено це не лише, тим що він передбачає рух населення, а й тим, що суспільство та його потреби постійно розвиваються, змінюється геополітична ситуація, зазнають оптимізації суспільні відносини і т.д. З'ясовано, що міжнародний ринок праці є найбільш досліджуваним феноменом у геополітиці. Прикро визнавати за факт, але в переважній своїй більшості основною причиною зовнішньої трудової міграції є економічна нестабільність держави-донора. Простіше кажучи, особа шукає найбільш сприятливі для себе джерела заробітку. Але, на відміну від міграції, яка має на меті переселення на постійне місце проживання до іншої держави (вужке її значення), трудова міграція передбачає збереження зв'язку між трудовим мігрантом та державою з якої особа походить. Визначено, що зовнішньою трудовою міграцією є постійний процес руху працездатного населення з держав громадянського походження до іноземних держав із метою задоволення своїх матеріальних та соціально-побутових потреб за рахунок реалізації трудових функцій. Із наведеного можемо узагальнити: основний зміст зовнішньої трудової міграції полягає в тому, що особа залишає державу громадянського походження та здійснює оплачувану роботу (надає послуги) на території держави, громадянином якої вона не є.

**Ключові слова:** зовнішня трудова міграція, переміщення людей, оплачувана діяльність, реалізація трудових прав за кордоном.

The relevance of the article is that migration processes are the most common social phenomena in society. Their reasons can be various: economic – desire to receive (the best/new) work; political – forced resettlement, political protection, wars and armed conflicts; environmental – natural disasters and catastrophes, natural disasters; religious – various kinds of oppression and other manifestations of discrimination, etc. Due to the fact that Ukraine is at the same time a country of origin, destination and transit of migrants, a territory of different, different and large-scale migration flows, there is a need to clarify the content of these processes. The article is devoted to the study of the etymology of the term “external labor migration”. To this end, the works of domestic and foreign scientists in various fields of knowledge are analyzed, the current legislation is studied and the peculiarities of state

policy in this area are studied. It is emphasized that migration is a dynamic process. This is due not only to the fact that it provides for the movement of the population, but also to the fact that society and its needs are constantly evolving, the geopolitical situation is changing, social relations are being optimized, etc. The international labor market has been found to be the most studied phenomenon in geopolitics. It is unfortunate to acknowledge the fact, but for the most part the main reason for external labor migration is the economic instability of the donor state. Simply put, a person is looking for the most favorable sources of income. But unlike migration, which aims to relocate to another country (its narrow meaning), labor migration involves maintaining the link between the migrant worker and the country of origin. It is determined that external labor migration is a constant process of movement of the able-bodied population from states of civil origin to foreign states in order to meet their material and social needs through the implementation of labor functions. From the above we can summarize: the main content of external labor migration is that a person leaves the state of civil origin and performs paid work (provides services) in the state of which he is not a citizen.

**Key words:** *external labor migration, relocation of people, paid activity, realization of labor rights abroad.*

**Вступ.** Міграційні процеси – найбільш поширені соціальні явища в суспільстві. Їхні причини можуть бути найрізноманітнішими: економічними – бажання отримати (кращу/нову) роботу; політичними – вимушене переселення, політичний захист, війни та збройні конфлікти; екологічними – природні катаклізми та катастрофи, стихійні лиха; релігійними – різного роду утискання та інші прояви дискримінації тощо. Унаслідок того, що Україна одночасно є державою походження, призначення та транзиту мігрантів, територією різнохарактерних, різноспрямованих та різномасштабних міграційних потоків, виникає потреба у з'ясуванні змісту цих процесів.

**Стан дослідження проблеми.** На вітчизняному рівні міграційні процеси досліджували К.Б. Левченко, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Б.М. Юськів, О.В. Журба, А.О. Гура, О.А. Ровенчак, К.Ю. Величко, А.О. Надточій, О.А. Малиновська, М.С. Чулаєвська, А.В. Дергач, І.О. Гарна-Іванова, С.М. Гусаров, С.Ф. Денисюк, О.М. Бандурка, О.О. Бандурка, П.Г. Шушпанов, Н.В. Тілікіна, С.Л. Швець, А.Ф. Мота, О.М. Шевченко, А.О. Надточій та ряд інших. Цікавими для вивчення є й праці таких російських дослідників, як Є.О. Малишева, М.П. Азарова, С.Д. Степакова, К.А. Нікіфорової, К.П. Кондрашиної, Т.А. Пруднікової, О.М. Куца, М.Б. Ілезова, О.Ю. Вострокнутової, С.А. Триканової, С.Є. Метельова, та ряду інших.

**Мета і завдання дослідження.** Ми повинні розуміти, що міграція є динамічним процесом. Зумовлено це не лише, тим що він передбачає рух населення, а й тим, що суспільство та його потреби постійно розвиваються, змінюється геополітична ситуація, зазнають оптимізації суспільні відносини і т.д. Та незважаючи на постійну суспільну трансформацію, сталим залишається понятійний апарат, який ми й пропонуємо дослідити, враховуючи усі нормативні та практичні зміни в суспільстві та державі.

**Наукова новизна дослідження.** У ході дослідження розкриваються основні проблемні питання щодо трактування терміну «зовнішня трудова міграція» в результаті опрацювання яких, формується авторський підхід до його визначення.

**Виклад основного матеріалу.** Трудова міграція виступає об'єктом дослідження економічних наук, соціології, демографії, політології й, певна річ, правових наук. Але у юридичній літературі питання трудової міграції досліджені фрагментарно, що пов'язано, по-перше, з відсутністю повних/вичерпних даних стосовно трудових мігрантів; по-друге, дані, якими володіють уповноважені суб'єкти, постійно змінюються. Окрім того, відкритість кордонів, зокрема Європейського Союзу, ускладнює процедуру відстеження трудових мігрантів.

За своїм змістом та суттю термін «міграція» латинського походження та означає: 1) переселення народів у межах країни або з однієї країни в іншу [9, с. 724]; 2) механічні переміщення людей через кордони тих чи інших територій зі зміною місця проживання назавжди, на більш-менш тривалий час або з регулярним поверненням до нього [1]; 3) географічний рух індивідів або груп індивідів, тобто мобільність людей у вужчому або ширшому географічному просторі [13, с. 127]; 4) переміщення людей (мігрантів) через кордони тих чи інших адміністративно-територіальних одиниць зі зміною місця проживання назавжди або на більш-менш тривалий час [2, с. 251]. При цьому варто акцентувати увагу на тому, що переміщення і переселення не є то-

тожними поняттями, оскільки переселення має на меті остаточне розірвання взаємозв'язків з державою-донором, а переміщення передбачає повернення до неї. Так, Л.Л. Рибаківський свого часу сформулював визначення міграції, яке на довгі роки увійшло до наукового обігу. Зокрема, він виокремив широкий та вузький підхід його трактування. Територіальне переміщення, що відбувається між різними населеними пунктами або регіонами, незалежно від тривалості, регулярності і цільової спрямованості представляє, на думку автора, міграцію в широкому значенні цього слова. Таким чином, до міграції він відносить епізодичні, мятникові та тимчасові форми міграції. А от у вузькому значенні слово міграцію Л.Л. Рибаківський трактує як закінчену форму територіального переміщення, тобто переселення. При цьому автор зазначає, що переселення має відповідати двом умовам: по-перше, населення обов'язково переміщується між населеними пунктами (як всередині держави, так і за її межі); по-друге, переміщення обов'язково супроводжується зміною постійного місця проживання [14]. Із цієї точки зору безумовно варто погодитись, оскільки термін «міграція» за своїм змістом є занадто широким, тому обов'язково варто уточнювати, що ми розуміємо, коли його використовуємо або зазначати його контекст. Більше того, запропоноване Л.Л. Рибаківським трактування прямо вказує на види міграції та її наслідки для держав-донорів та держав-реципієнтів.

О.О. Сазонова дещо по-іншому трактує термін «міграція». Вона розглядає міграцію не як процес, а як сукупність правових відносин, які виникають під час перетину кордонів адміністративно-правових утворень із метою зміни постійного чи тимчасового місця проживання та які тягнуть за собою набуття, реалізацію, зміну та припинення відповідного правового статусу особи [16, с. 20]. Зміст же самих міграційних процесів полягає в перерозподілі населення, в основу якого покладено принцип «притягування-виштовхування» теорії міграційної системи зв'язків, асиміляційної теорії, а також теорії культурологічного й етносоціологічного спрямування. Виштовхування, відповідно, є негативним аспектом, а чинник притягування – позитивним, однак лише для країн-донорів міграції така схема є ідентичною за наслідками; країни-реципієнти віддзеркалюють ці чинники полярно по іншому. А якщо розглянути країни Європи, то не має таких з них, що класично відносилися б лише до донорів або до реципієнтів міграційних процесів. До того ж, окрім поєднання двох вказаних вище ролей, виокремлюється третій аспект, а саме – країни транзиту [20, с. 3].

У нормах чинного законодавства зовнішня трудова міграція трактується як переміщення громадян України, пов'язане з перетинанням державного кордону, з метою здійснення оплачуваної діяльності в державі перебування [11]. При цьому не можуть бути трудовими мігрантами особи, які є:

- 1) громадянами України та шукають притулок чи отримали притулок у державі перебування;
- 2) здобувачами освіти або особами, які здійснюють професійну підготовку та підвищують кваліфікацію за кордоном, зокрема в межах освітніх програм;
- 3) працівниками дипломатичної служби та працівниками інших органів державної влади, які працюють у закордонних дипломатичних установах України;
- 4) відрядженими підприємствами, установами та організаціями для виконання роботи в державі перебування.

Сьогодні міжнародний ринок праці є найбільш досліджуваним феноменом у геополітиці. Прикро визнавати цей факт, але в переважній своїй більшості основною причиною зовнішньої трудової міграції є економічна нестабільність держави-донора. Простіше кажучи, особа шукає найбільш сприятливі для себе джерела заробітку. Але на відміну від міграції, яка має на меті переселення на постійне місце проживання до іншої держави (взьке її значення), трудова міграція передбачає збереження зв'язку між трудовим мігрантом та державою з якої особа походить.

С.В. Рязанцев визначає трудову міграцію як тимчасове переміщення населення з метою заробітку до іншого регіону або держави з періодичним поверненням до звичного чи постійного місця проживання незалежно від способу та легітимності перетину державного кордону та працевлаштування, строку та періодичності роботи, тобто без остаточного переселення до регіону або країни працевлаштування [15, с. 35–36]. Дане визначення трактується як вузький підхід до розуміння трудової міграції. Але його перевага полягає в тому, що воно охоплює не тільки міжнародну, а й внутрішню міграцію та, зокрема, різноманітні форми трудової міграції, включаючи нелегальну її складову частину.

Широкий підхід за С.В. Рязанцевим можна назвати більш «чистим» із точки зору науково-методологічного підходу та повноти охоплення людей, залучених не тільки в офіційно заде-

кларовані факти переміщення з метою отримання роботи, але і в інші види міграції (возз'єднання з сім'єю, шлюбна міграція, етнічна репатріація і т.д.), через їхню фактичну зайнятість у країні-реципієнта, яка представляє собою хороший індикатор справжніх цілей міграції. Оскільки, якщо людина переїхала в іншу державу тільки з метою заробітку, вона, як правило, вважається в рамках статистики трудовим мігрантом як у країні, яка її прийняла, так і у країні, з якої вона прибула. Але якщо людина виїхала на постійне місце проживання до іншої держави і головною метою її переїзду була необхідність отримати роботу, то вона буде «втраченою» для статистики як трудовий мігрант, оскільки потрапить у категорію постійних жителів або іммігрантів в країні прибуття, а у країні вибуття буде вважатися емігрантом, але ні в якому разі не трудовим мігрантом. Однак на практиці вести облік постійної міграції за програмними цілями вкрай складно.

Також ми звернули увагу на визначення трудової міграції, яке наводить А.С. Прудніков. На думку автора, це є процес переміщення громадян однієї держави на території іншої з метою трудової діяльності та проживання, а також реалізації трудових прав та інтересів [12, с. 89]. Особливе занепокоєння викликала друга частина наведеного формулювання, яка говорить про можливість реалізації трудових прав та інтересів. З одного боку, якщо ми говоримо про укладення трудового договору або контракту з міжнародною компанією, яка запросила громадянина України на роботу, це говорить про мобільність, інтеграцію праці та розширення міжнародних зв'язків. Але з іншого боку, якщо громадянин України не може у власній державі реалізувати конституційне право на працю і шукає можливостей його здійснення на території іншої держави – це вже прямо говорить про економічний, політичний, соціально-культурний занепад нашої держави. А тому представникам влади, які реалізують державну політику у сфері міграції, необхідно докласти максимальних зусиль, використовуючи увесь масив форм та методів державного управління, щоб оминати демографічні ризики та стабілізувати міграційні процеси в державі.

Як еквівалент терміна «трудова міграція» іноді використовується термін «економічна міграція» та «комерційна міграція». Але, на наш погляд, їх не можна ототожнювати. Оскільки економічна міграція є більш широким поняттям, а трудова й комерційна міграції є його складовими. Так, наприклад, під економічною міграцією в широкому розумінні пропонують розглядати добровільний рух (переселення) людей, що виникає під впливом економічних чинників (мотивів, міркувань) і спрямований на реалізацію відповідних інтересів. При цьому розглядається максимально широкий спектр суб'єктів міжнародної економічної міграції (в тому числі об'єднаних у групи, наприклад, сімейна міграція), що диференціюються за економічними інтересами, а також беруться до уваги сутнісні особливості легальної та нелегальної міграції. У вузькому значенні міжнародну економічну міграцію розуміють як переважно зворотні та легальні переміщення людей, пов'язані зі вступом у трудові відносини і реалізацією підприємницької спроможності або особливого статусу за кордоном [5, с. 34]. Комерційною міграцією, у свою чергу, є стихійні (неорганізовані державою) територіальні переміщення підприємців, які здійснюються з різною періодичністю за товарами широкого вжитку в межах і за межами країни, що дозволяє отримувати прибуток від оптово-роздрібної торгівлі та комерційної діяльності як такої [6, с. 6]

Досить цікавими є погляди В.І. Переведенцева та І.С. Маслової із приводу того, що трудова міграція є звичним явищем. За І.С. Масловою, трудова міграція населення є об'єктивним процесом переміщення кадрів, який нерозривно пов'язаний із розвитком виробничих сил та виробничих праввідносин [8, с. 13–14]. У свою чергу, В.І. Переведенцев взагалі стверджує, що трудова міграція є однією з умов нормального функціонування суспільства, за рахунок якої може бути досягнутий оптимальний розподіл трудових ресурсів на території держави, який сприяє вирівнюванню рівня економічного розвитку регіонів, подоланню соціально-економічних та культурно-побутових розбіжностей між регіонами, містами тощо [10, с. 7]. У цілому можна розділити такі погляди, оскільки міграційні процеси завжди були, є та будуть. Людина за своєю природою, якщо вона є амбітною, завжди буде намагатися знайти кращі умови для свого існування. За таких обставин важливо забезпечити належне правове регулювання переміщення населення, намагатися нівелювати будь-які прояви переведення мігрантів із легального статусу в нелегальний. А от останнє твердження викликає в нас певні сумніви, адже незалежно від того, чи є трудова міграція зовнішньою або внутрішньою, надмірне її збільшення говорить про нестабільність сектору державної економіки країни-донора і не може йти про оптимальний розподіл її трудових ресурсів. Більше того, громадяни держав-реципієнтів також зазнають певних утискань, оскільки працівники-мігранти готові в переважній своїй більшості виконувати одну й ту саму роботу за меншу винагороду, ніж населення цієї держави, а тому це стає передумовою перетворення держави-реципієнта в державу-донора, що створює відповідну ланцюгову реакцію.

Для порівняння зупинимося ще на декількох підходах до трактування терміна «зовнішня трудова міграція», тобто звуємо коло наукового пошуку. Так, С.Д. Степаков визначає зовнішню трудову міграцію як виїзд громадян із території однієї держави на територію іншої, громадянином якої він не є, з метою здійснення трудової діяльності [17, с. 19]. Автор при цьому чомусь виокремлює тільки виїзд громадян із території однієї держави на територію іншої, не зазначаючи про можливість в'їзду іноземних робітників до цієї держави. І.І. Тюніна, у свою чергу, виокремлює і зовнішню, і внутрішню трудову міграцію, проте зовнішню трудову міграцію вона розглядає лише як добровільне та на законній підставі переміщення людей, які постійно проживають у державі громадянського походження, до іншої держави, а також іноземців та осіб без громадянства – до держави, громадянами якої вони не є, з метою здійснення ними оплачуваної діяльності [19, с. 26]. Авторка при цьому чомусь не враховує ту обставину, що зовнішня трудова міграція може бути, окрім добровільної, ще й вимушеною, а в окремих випадках і нелегальною, тому її підхід є дещо вузьким.

С.В. Таскаєва визначає зовнішню трудову міграцію як міграцію (переміщення) працездатного населення між державами з метою продажу своєї робочої сили та передбачає зміну постійного місця проживання чи тимчасового перебування [18, с. 14–15]. Ю.В. Жильцова, у свою чергу, вважає, що зовнішня трудова міграція – це тимчасова зміна місця проживання з метою здійснення оплачуваної діяльності в іноземній державі [3, с. 31]. Те саме визначення знаходимо й у Є.О. Западнюка, проте автор у ньому уточнює, що оплачувана діяльність включає в себе працю як за трудовим, так і за цивільно-правовим договором [4, с. 42]. Є.О. Малишев під зовнішньою трудовою міграцією пропонує розуміти добровільний тимчасовий виїзд на законній підставі громадян однієї держави до іншої з метою працевлаштування та виконання робіт (надання послуг) [7, с. 36].

Отже, зовнішньою трудовою міграцією є постійний процес руху працездатного населення з держав громадянського походження до іноземних держав із метою задоволення своїх матеріальних та соціально-побутових потреб за рахунок реалізації трудових функцій. Із наведеного можемо узагальнити: основний зміст зовнішньої трудової міграції полягає в тому, що особа залишає державу громадянського походження та здійснює оплачувану роботу (надає послуги) на території держави, громадянином якої вона не є.

**Висновки.** Підводячи підсумки, варто зазначити, що дослідження процесу зовнішньої трудової міграції має комплексний міждисциплінарний характер. Тому для того, аби надати повну його характеристику, варто ознайомитися з науковими працями та аналітичними матеріалами різних галузей знань. У свою чергу, із правової точки зору зміст зовнішньої трудової міграції полягає в якості нормативно-правового забезпечення та регулювання міграційних потоків. Тобто важливо зрозуміти, як законодавство впливає на переміщення працездатного населення, як упорядковує правовідносини учасників міграційного процесу, як і що впливає на формування та розвиток державної міграційної політики.

#### Список використаних джерел:

1. Бакаєв О.В., Римаренко Ю.І. Міграція. *Юридична енциклопедія* : [у 6 т.]. Том 3 / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.] Київ : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998. 2001. 792 с.
2. Демографический энциклопедический словарь / Гл. ред. Д.И. Валентей. Москва : Сов. энцикл., 1985. 608 с.
3. Жильцова Ю.В. Правовое регулирование трудовых отношений работников-мигрантов : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Екатеринбург. 2002. 156 с.
4. Западнюк Е.А. Трудовая миграция населения и ее влияние на формирование современного рынка труда : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.01. Москва, 2007. 213 с.
5. Кислицина О.В. Сутність міжнародної економічної міграції та її особливості в умовах глобалізації. *Економічний часопис – XXI*. 2010. № 11-12. С. 33–36.
6. Лукьянова А.Ю. Трудовая миграция и ее регулирование в Ставропольском крае : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Москва : РИЦ ИСПИ РАН, 2003. 32 с.
7. Малышев Е.А. Внешняя трудовая миграция в Российской Федерации: теория, история, административно-правовые методы государственного управления : монография. Москва : Из-во «Юрлитинформ», 2015. 168 с.
8. Маслова И.С. Экономические вопросы перераспределения рабочей силы. Москва : Наука, 1976. 231 с.



9. Міграція. *Академічний тлумачний словник української мови*: в 11 томах. Том 4, 1973. URL : <http://sum.in.ua/s/migracija>.
10. Переведенцев В.И. Методы изучения миграции населения. Москва, 1975. 231 с.
11. Про зовнішню трудову міграцію : закон України від 5 листопада 2015 року № 761-VIII, ред. від 27.12.2019 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-19>.
12. Прудников А.С. Правовое регулирование трудовой миграции. Москва: Юнити-Дана: Закон и право, 2010. 183 с.
13. Ровенчак О. Визначення та класифікації міграцій: наближення до операційних понять. *Політичний менеджмент*. 2006. № 2. С. 127–139.
14. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения (вопросы теории): монография. Москва : ИСПИ РАН, 2003. 238 с.
15. Рязанцев С.В. Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование. Москва : Формула права, 2007. 576 с.
16. Сазонова О.А. Административно-правовое регулирование в сфере миграции: проблемы и перспективы совершенствования : дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.14. Воронеж. 2019. 253 с.
17. Степаков С.Д. Административно-правовое регулирование трудовой миграции в Российской Федерации и странах Европейского Союза : сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2010. 194 с.
18. Таскаева С.В. Государственное регулирование внешней трудовой миграции в субъекте Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02. Чита. 2007. 25 с.
19. Тюнина И.И. Конституционно-правовой статус трудящихся-мигрантов в Российской Федерации : монография. Воронежский гос. Ун-т. Воронеж, 2008. 192 с.
20. Швец Л.С. Сучасний міграційний процес: позитивні та негативні наслідки для європейських країн : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Одеса, 2019. 213 с.

**ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО;  
ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.11>**КРАСНОВА Ю.А.****ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ  
ВІД ШУМОВИХ ВПЛИВІВ У ЄС****LEGAL REGULATION OF ENVIRONMENTAL SAFETY  
FROM NOISE EXPOSURE IN THE EU**

Сучасна діяльність людини супроводжується значними техногенними впливами на довкілля, які характеризуються своїми хімічними, фізичними та біологічними факторами. Якщо питанням хімічних і біологічних впливів на довкілля присвячена значна кількість наукових еколого-правових досліджень, то питанням правового регулювання фізичних впливів – одиниці. Не становить виключення й питання правового врегулювання шумових впливів в Україні.

Ця стаття присвячена аналізу законодавства Європейського Союзу у напрямі подолання шумових впливів з метою визначення повноти здійснюваних Україною заходів в частині адаптації власного законодавства до вимог, прямо передбачених ст. 361 Угоди про асоціацію між Україною з однієї сторони та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами з іншої сторони 2014 року. Встановлено, що в рамках Європейського Союзу ще у 2002 році була прийнята комплексна Директива Європейського Парламенту та Ради 2002/49/ЄС про оцінку та управління екологічними шумами, яка комплексно підходить до вирішення цього питання.

Аналізуючи вітчизняне законодавство з питань подолання шумових впливів, автором встановлена відсутність його систематизації. У роботі зазначається, що такі питання регулюються на рівні державних стандартів, значна частина яких була скасована Кабінетом Міністрів України у зв'язку з тим, що вони були прийняті ще за радянських часів і з того часу не переглядалися. На їх зміну мають прийти нові стандарти та технічні регламенти, замовниками яких мають виступити суб'єкти господарської діяльності. У зв'язку з цим автор доходить висновку про нагальність імплементації положень Директиви Європейського Парламенту та Ради 2002/49/ЄС про оцінку та управління екологічними шумами у вітчизняне законодавство.

**Ключові слова:** шум, адаптація законодавства, імплементація законодавства, Директива ЄС, державні стандарти, систематизація законодавства.

Modern human activity is accompanied by significant man-made impacts on the environment, which are characterized by their chemical, physical and biological factors. And if the issue of chemical and biological impacts on the environment is investigated in a significant number of scientific environmental and legal studies, there are few works on legal regulation of physical impacts. The issue of legal regulation of noise impacts in Ukraine is no exception.

The presented article is devoted to the analysis of the legislation of the European Union in the direction of overcoming noise influences for the purpose of definition of

completeness of the actions carried out by Ukraine in part of adaptation of the own legislation to such requirements that is directly provided by Art. 361 of the Association Agreement between Ukraine, on the one part and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other part 2014. It is established that within the European Union in 2002 a comprehensive Directive of the European Parliament and of the Council 2002/49/EU on the assessment and management of environmental noise was adopted, which comprehensively approaches this issue.

Analyzing the domestic legislation on overcoming noise effects, the author found the lack of its systematization. In addition, the paper notes that such issues are regulated at the level of state standards, much of which was abolished by the Cabinet of Ministers of Ukraine due to the fact that they were adopted in Soviet times and have not been revised since then. They should be replaced by new standards and technical regulations, the customers of which will be business entities. In this regard, the author concludes that the implementation of the provisions of Directive 2002/49/EC of the European Parliament and of the Council on the assessment and management of environmental noise in domestic legislation is urgent.

**Key words:** *noise, adaptation of legislation, implementation of legislation, EU Directive, state standards, systematization of legislation.*

**Вступ.** Враховуючи прагнення України стати членом Європейського Союзу, 16 червня 1994 року із Європейським Союзом було укладено Угоду про партнерство та співробітництво [1], згідно зі ст. 51 якої Україна взяла на себе зобов'язання вживати заходів для поступового приведення національного законодавства у відповідність із законодавством Європейського Союзу в 16 пріоритетних сферах, зокрема й у сфері «навколишнього середовища».

Пізніше наміри України щодо інтеграції до європейського простору були додатково підтвержені укладанням 27 червня 2014 року Угоди про асоціацію між Україною з однієї сторони та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію) [2] (глава 6 «Навколишнє середовище»). Відповідно до ст. 361 Угоди про асоціацію співробітництво має на меті збереження, захист, поліпшення і відтворення якості навколишнього середовища, захист громадського здоров'я, розсудливе та раціональне використання природних ресурсів і заохочення заходів на міжнародному рівні, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища, *inter alia*, зокрема й у сфері шумового забруднення.

Основні засади такої адаптації визначені Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» (далі – Програма) від 18 березня 2004 року [3], яким на Кабінет Міністрів України покладено обов'язок щороку затверджувати план заходів щодо виконання цієї Програми та передбачати у проектах Державного бюджету кошти на їх фінансування.

Слід наголосити, що питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері подолання шумових впливів вже виступали об'єктом як правового регулювання (наприклад, розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 березня 2007 року № 90-р «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2007 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [4]), так і об'єктом науково-правового дослідження, однак вони носили або епізодичний характер (стосувалися правового регулювання подолання шумових впливів транспорту на довкілля [5]), або не враховували сучасний стан правового регулювання [6].

**Постановка завдання.** Метою цього наукового дослідження є аналіз сучасного правового регулювання подолання шумових впливів на довкілля на території Європейського Союзу.

**Результати дослідження.** Одним із основних рамкових актів, який містить правові вимоги до поводження з різними джерелами шумового забруднення в Європейському Союзі, є Зелена книга [7], яка затверджена Комісією 4 листопада 1996 року. Головною ціллю цього документу є започаткування обговорення в майбутньому шумової політики Співтовариства. Зелена книга розглядає шум як екологічну проблему. Зокрема, у вказаній вище книзі запропоновано детально розділити обов'язки; встановити чіткі цілі; визначити перелік послідовних дій; встановити системи контролю за прогресом; забезпечити розвиток шумових методів оцінки тощо.

Для досягнення цілей, передбачених у законодавстві, Комісія пропонує два напрями дій проти шуму: реструктурувати всю політику Співтовариства щодо шуму (шляхом встановлен-

ня загальних методів, для того, щоб визначати вплив шуму, встановлення загального індексу впливу шуму в Європейському Союзі, обмеження передачі шуму завдяки шумоізоляції приміщень, обміну інформацією та досвідом щодо зменшення шуму між державами-членами, покращення послідовності дослідних шумових програм); скоротити шумові ефекти (автомобільний транспорт: здійснення заходів на дорогах шляхом встановлення більш тихих дорожніх поверхонь, щоб зменшити шум шин, встановлення оподаткування власників транспортних засобів, які з певних причин створюють шум, що перевищує допустимі рівні, перевірка наявного рівня шуму як частина випробування транспортного засобу на придатність, розвиток економічних інструментів з метою заохочення придбання більш тихих транспортних засобів, обмеження використання шумних транспортних засобів вночі та на вихідних; залізничний транспорт: виконання подальших досліджень відносно скорочення шуму потягів, гармонізація методів для того, щоб оцінювати та передбачати шуми потягів, повітряний транспорт: встановлення більш чітких і суворих меж впливу, побудова та використання більш тихих літаків, захист території навкруги аеропортів, запровадження системи показників з метою класифікувати літаки за їх шкідливими звуковими впливами).

У зв'язку з цим 25 червня 2002 року була прийнята Директива Європейського Парламенту та Ради 2002/49/ЄС [8] про оцінку та управління екологічними шумами (далі – Директива 2002/49/ЄС). Директива спрямована на розвиток заходів Європейського Союзу щодо попередження та ліквідації джерел шумового забруднення. Метою Директиви 2002/49/ЄС є встановлення правових засобів оцінки та управління екологічними шумами, які сприймаються людьми в місцях загального користування, зокрема парках, скверах біля шкіл, лікарень та/чи в інших місцях скупчення населення, особливо чутливих до шумів. Для виявлення джерел виникнення екологічно небезпечних шумів зазначеною Директивою започатковано складення мап шумів, які у разі необхідності мають переглядатися державами-членами кожні 5 років.

Директива 2002/49/ЄС передбачає певний план дій, спрямованих на головні шумові проблеми, в тому числі і скорочення в разі необхідності шумових впливів. Заходи в межах планів – це комплекс дій на розсуд компетентних органів держав-членів, які мають керуватися пріоритетами, що можуть бути ідентифіковані за допомогою перевищення будь-якої граничної величини чи можуть визначатися державами-членами за допомогою інших критеріїв, враховуючи особливості, які містяться в стратегічній картографії.

Не пізніше 18 липня 2008 року такі плани дій повинні були бути складеними державами-членами для головних трас, через які в рік проходить більше шести мільйонів одиниць транспортних засобів, для залізниць, через які проходить в рік 60 000 поїздів, для головних аеропортів, а також місцевостей, де населення складає понад 250 000 жителів. Не пізніше 18 липня 2013 року такі плани дій повинні були бути складеними для всіх головних масових місць скупчення населення, для головних доріг, головних залізниць і головних аеропортів. Плани дій повинні обов'язково враховувати ті зміни, які відбуваються у зв'язку з розвитком інфраструктури країн, що впливає на стан шуму.

Звертаємо увагу на те, що наведені вище нормативні акти ЄС не єдині у сфері правового регулювання подолання шумового впливу на довкілля. Співтовариством було прийнято низку нормативних актів щодо регулювання шумового забруднення від роботи моторних транспортних засобів, серед них Директива Ради 70/157/ЄЕС [9] від 6 лютого 1970 року, яка стосується проблеми наближення законів держав-членів щодо допустимого рівня шуму та вихлопних систем автомобілів; Директива Ради 89/392/ЄЕС [10] від 14 червня 1989 року про наближення законів держав-членів щодо машин та інші.

Положення директив ЄС (Директива Європейського Парламенту та Ради 97/24/ЄС [11] від 17 червня 1997 року про деякі компоненти та характеристики дво- та трьохколісного транспорту, Директива Ради 87/56/ЄЕС [12] від 18 грудня 1986 року щодо наближення законів держав-членів щодо допустимого рівня шуму і вихлопних систем мотоциклів, Директива Ради 89/235/ЄЕС [13] від 13 березня 1989 року щодо наближення законів держав-членів щодо допустимого рівня шуму і вихлопних систем мотоциклів) поширюються на мотоцикли, тобто двоколісні транспортні засоби, з/або без коляски, із двигунами, які призначені для використання на дорогах при максимальній швидкості 50 км/год.

Для ідентифікації належної якості побутової техніки щодо шуму на рівні Європейського Союзу запроваджено так зване екологічне маркування, або систему еко-ярликів. Еко-ярлик (сертифікат якості продукції) сприяє орієнтуванню споживачів на вироби зі зменшеним екологічним впливом порівняно з іншими виробами в тій самій групі виробів [14].

Нормативними актами ЄС, якими встановлено регулювання еко-маркування, є Рішення Європейського парламенту й Ради 1980/2000 [15] від 17 липня 2000 року щодо перегляду у Співтоваристві схем еко-маркувань; Рішення Комісії 2000/728/ЄС [16] від 10 листопада 2000 року щодо встановлення одноразових і щорічних плат для еко-маркування Співтовариства; Рішення Комісії 2000/729/ЄС [17] від 10 листопада 2000 року, яким затверджено умови типового контракту, що регулює строки (терміни, умови) використання еко-ярлика Співтовариства.

Рішенням Європейського парламенту й Ради 1980/2000 [15] від 17 липня 2000 року щодо перегляду у Співтоваристві схем еко-маркувань передбачено, що еко-ярлик можна надати виробам, доступним у Співтоваристві, які відповідають екологічним вимогам і певним критеріям еко-ярлика. Критерії еко-ярлика повинні бути встановлені для певної групи виробу й повинні базуватися на перспективах виробу ринкового проникнення; технічних і економічних аспектах необхідної адаптації; потенціалі для екологічного вдосконалення. Критерії встановлені й розглянуті Правлінням Еко-маркування Європейського Союзу (EUEB), який також є відповідальним за оцінку й вимоги перевірки, які їх стосуються.

Групи виробів повинні відповідати таким умовам: вони повинні представляти істотний обсяг продажів і торгівлі на внутрішньому ринку; мати істотний екологічний вплив; представляти істотний потенціал для того, щоб зробити екологічні вдосконалення через вибір споживача; істотна частина комерційного обсягу повинна бути продана.

При видачі європейського еко-ярлика необхідно дотримуватися певних вимог. Так, виготовлювачі, імпортери, які обслуговують постачальників, торговців, або роздрібні продавці звертаються до компетентного органу, визначеного державою-членом, у якому виріб був виготовлений або вперше проданий чи імпортований від не члена; компетентний орган оцінює, чи відповідає виріб критеріям еко-ярлика, й вирішує, надати ярлик чи ні; компетентний орган укладає стандартний контракт із претендентом, встановлюючи строки (терміни, умови) використання ярлика. Використання ярлика також підлягає щорічній оплаті користувачем. Будь-який виріб, якому надається еко-ярлик, позначається спеціальною емблемою.

У Європейському Союзі правові вимоги щодо обмеження шумового забруднення до зовнішніх приладів та обладнання встановлено Директивою Європейського парламенту й Ради 2000/14/ЄС [18] від 8 травня 2000 року про наближення законів держав-членів, які стосуються рівнів шуму в навколишньому середовищі від устаткування, що використовується на відкритому повітрі (далі – Директива 2000/14/ЄС).

Мета Директиви 2000/14/ЄС полягає у поліпшенні контролю над рівнями шумів більше ніж 50 видів устаткування, які використовуються на відкритому повітрі: компресорів, навантажувачів, екскаваторів тощо; забезпеченні відмінного функціонування внутрішнього ринку; поліпшенні здоров'я й добробуту населення шляхом зменшення рівня шуму, який виникає внаслідок роботи устаткування на відкритому повітрі. Вказані цілі забезпечуються за допомогою гармонізації стандартів шумових рівнів; гармонізації процедур оцінки відповідності; гармонізації маркування шумового рівня; збору даних щодо шумових рівнів. Директива 2000/14/ЄС встановлює юридичні інструменти стосовно рівнів шуму для кожного типу заводу, будівництва й устаткування.

З метою запровадження розвитку повітряного транспорту зі зменшеними шумовими впливами літаків в аеропортах прийнято низку нормативних актів, серед яких особливу увагу слід звернути на Директиву Європейського Парламенту та Ради 2002/30/ЄС [19] від 26 березня 2002 року про встановлення правил і процедур впровадження в аеропортах Співтовариства експлуатаційних обмежень у зв'язку із шумом (зміст тексту стосується ЄЄП); Директиву Ради 80/51/ЄЄС [19] від 20 грудня 1979 року щодо обмеження шуму, який спричиняють дозвукові літаки.

Метою Директиви 2002/30/ЄС [20] є прагнення послідовно викласти правила Співтовариства для полегшення впровадження експлуатаційних обмежень на рівні окремих аеропортів, щоб обмежити чи зменшити кількість людей, які істотно наражаються на негативний вплив шуму; закласти вимоги безпеки для внутрішнього ринку; сприяти розвитку пропускних можливостей аеропортів у гармонії з навколишнім природним середовищем; полегшити досягнення специфічних цілей зі зменшення шуму на рівні окремих аеропортів; дозволити найефективніший вибір заходів із наявних для мінімізації впливу на навколишнє природне середовище.

Останнім актом нині є Резолюція 1776 (2010) від 12 листопада 2010 року «Шумове та світлове забруднення» [21]. Цим документом Парламентська асамблея привертає увагу до проблеми екологічного, зокрема шумового та світлового, забруднення європейського континенту, яка, крім іншого, пов'язана із неналежним виконанням вимог міжнародно-правових стандартів

Всесвітньої організації охорони здоров'я, що містяться у Настановах щодо побутового шуму, а також положень директиви Європейського Союзу 2002/49/ЄС щодо оцінки та вирішення проблеми шумового забруднення навколишнього середовища.

Резолюція узагальнює перелік джерел шумового забруднення, до яких віднесено механічні транспортні засоби, ізольовані механічні джерела, нерегулярні або тривалі операції та робочі майданчики, масові демонстрації та заходи, переносні аудіозасоби та мобільні телефони в громадському транспорті тощо. Наголошується на серйозності наслідків шумового забруднення, адже воно викликає порушення екосистем і патологічні зміни в організмі людини. Зазначається, що світлове забруднення також негативно впливає на флору і фауну, обмін речовин людини та є загрозою для міського біорозмаїття.

Загрозу становить і вироблення та передача електричної енергії, необхідної для надмірно інтенсивного освітлення. У зв'язку з цим ПАРЕ пропонує державам-членам РЄ та державам-не членам виробити спільний підхід до боротьби зі шкідливим впливом шумового та світлового забруднення шляхом реалізації низки організаційно-правових та освітніх заходів, спрямованих на здійснення моніторингу, контролю та поширення його результатів, планування попередження забруднення та боротьби з ним, встановлення обмежень та індикаторів, розповсюдження високих екологічних стандартів якості та введення відповідних санкцій за недотримання встановлених норм.

**Висновки.** Отже, правове забезпечення екологічної безпеки від шумових впливів у Європейському Союзі показує послідовну працю Співтовариства у напрямі врегулювання таких впливів. Ця практика є досить показовою для нашої країни, яка здійснює правове регулювання таких впливів на рівні стандартів і технічних регламентів, які ще не структуровані. До них, зокрема, можна віднести ДСТУ 2325-93 «Шум. Терміни та визначення»; ДСТУ 2867-94 «Шум. Методи оцінювання. Виробниче шумове навантаження. Загальні вимоги»; ДСТУ-Н Б В.1.1-33:2013 «Настанова з розрахунку та проектування захисту від шуму сельбищних територій»; ДБН В.1.1-31:2013 «Захист територій, будинків і споруд від шуму»; ДБН В.1.2-10-2008 «Система забезпечення надійності та безпеки будівельних об'єктів. Основні вимоги до будівель і споруд. Захист від шуму»; ДСН 3.3.6.037-99 «Державні санітарні норми виробничого шуму, ультразвуку та інфразвуку».

Варто звернути увагу і на те, що з 2015 року програмою діяльності Кабінету Міністрів України були видані накази про скасування ГОСТ із втратою чинності протягом 2016-2018 років і повною відмовою від них, починаючи з 1 січня 2019 року. З метою зниження ризиків для бізнесу Мінекономіки запропонувало всім зацікавленим сторонам виступити замовниками розробки стандартів відповідно до Закону України «Про стандартизацію». Однак у зв'язку із затримкою розробки нових стандартів, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України дію окремих стандартів було продовжено до 2022 року. Тому питання систематизації нормативних актів у сфері шумових впливів та адаптації цих норм до вимог законодавства Європейського Союзу набувають найбільшої актуальності.

#### Список використаних джерел:

1. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998\\_012](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_012).
2. Угода про асоціацію між Україною з однієї сторони та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами з іншої сторони від 27.06.2014. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011).
3. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367.
4. Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2007 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 березня 2007 року № 90-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2007-%D1%80>.
5. Краснова Ю.А. Проблеми адаптації національного екологічного законодавства до законодавства Європейського Союзу у сфері забезпечення екологічної безпеки в галузі авіації. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2010. № 82. С. 57–60.
6. Малишева Н.Р. Охорона навколишнього середовища від шумового впливу (правові та організаційні питання). К. : Наукова думка, 1984. 143 с.

7. Зелена книга Європейського Союзу від 26 липня 2000 року (не опублікована в Офіційному журналі) (СOM (2000) 87).
8. Директива Європейського Парламенту та Ради 2002/49/ЄС про оцінку та управління екологічними шумами. OJ L 189. 18.7.2002. С. 12–25.
9. Директива Ради № 70/157/ЄЕС від 6 лютого 1970 року щодо наближення законів держав-членів щодо допустимого рівня шуму та вихлопних систем автомобілів. OJ L 42.23.02.1970.
10. Директива Ради 89/392/ЄЕС від 14 червня 1989 року про наближення законів держав-членів щодо машин. OJ L 183.29/06/1989. С. 0009-0032.
11. Директива Європейського Парламенту та Ради 97/24/ЄС від 17 червня 1997 року «Про деякі компоненти та характеристики дво- та трьохколісного транспорту». OJ L 21.26.01.2000. С. 44–44.
12. Директива Ради 87/56/ЄЕС від 18 грудня 1986 року про наближення законодавства країн-членів, що стосується допустимого рівня звуку і вихлопної системи мотоциклів. OJ L 24.27.01.1987. С. 42–45.
13. Директива Ради 89/235/ЄЕС від 13 березня 1989 року про наближення законодавства держав-членів про допустимий рівень шуму і вихлопних системах мотоциклів. OJ L 98.11.04.1989. С. 1–12.
14. Правове регулювання відносин у сфері довкілля в Європейському Союзі та в Україні / За заг. ред. к.е.н. В.Г. Дідика. К., 2007. 579 с.
15. Рішення Європейського парламенту й Ради 1980/2000 від 17 липня 2000 року «Про перегляд у Співтоваристві схем есо-маркувань». OJ L 237. 21/09/2000. С. 0001–0012.
16. Рішення Комісії від 10 листопада 2000 року № 2000/728/ЄС, яким визначено подання запитів і щорічні виплати за еко-маркування Співтовариства. OJ L 293.22.11.2000. С. 18.
17. Рішення Комісії від 10 листопада 2000 року № 2000/729/ЄС щодо стандартних контрактів, які визначають умови використання еко-маркування Співтовариства. OJ L 293.22.11.2000. С. 20.
18. Директива Європейського парламенту й Ради 2000/14/ЄС від 8 травня 2000 року «Про наближення законів держав-членів, що стосуються рівнів шуму в навколишньому середовищі, до устаткування, яке використовується на відкритому повітрі». OJ L 162.3.7.2000. С. 1–78.
19. Директива 2002/30/ЄС, що створює правила і процедури стосовно введення обмеження діяльності, пов'язаної з шумом в аеропортах Співтовариства. OJ L 85. 28.3.2002. С. 40–46.
20. Директива Ради 80/51/ЄЕС від 20 грудня 1979 року щодо обмеження шуму, який спричиняють дозвукові літаки. OJ L 18.24.1.1980. С. 26–28.
21. Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1776, Noise and light pollution, 2010.

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

УДК 342.957

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.12>**БІЛЬКО Б.І.****ЗМІСТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ОРЕНДИ В УКРАЇНІ****CONTENT OF PUBLIC ADMINISTRATION OF RENT IN UKRAINE**

Актуальність статті полягає в тому, що Україна – правова, демократична держава з ринковою економікою, в якій широко використовуються відносини оренди. Такі відносини практично пронизують усю публічну і господарську діяльність в Україні. Важко знайти місце і громадянина, який хоча б раз у житті не користувався орендою для задоволення своїх потреб. У тому числі часто здійснюється оренда державного майна та органів місцевого самоврядування. Саме у цих сферах спостерігається найбільша кількість зловживань та неефективного використання майна. Також не досконалим у цій сфері є нормативне регулювання. Мета статті полягає в тому, щоб, використовуючи філософію права, теорію адміністративного права та чинне законодавство, розкрити зміст публічного адміністрування оренди в Україні. У статті розкрито зміст публічного адміністрування оренди в Україні. З'ясовано, що до складу змісту публічного адміністрування оренди в Україні належать такі складники: 1) адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які надають адміністративні послуги, здійснюють адміністративні процедури та контроль; 2) принципи адміністративної адміністрації в аналізованій сфері; 3) інструменти публічного адміністрування; 4) адміністративно-правові режими; 5) контроль (нагляд); 6) електронне врядування. Наголошено, що інструменти публічного адміністрування, які характеризуються такими ознаками, є: зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації; відображають правову динаміку публічного адміністрування; залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації; зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації; їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найбільш ефективний варіант діяльності. Зроблено висновок, що зміст публічного адміністрування оренди в Україні складається із таких юридичних елементів: адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації та принципів їх адміністративної діяльності; інструментів публічного адміністрування; адміністративно-правового режиму публічного майна; контролю (нагляду) та правового електронного аукціону.

**Ключові слова:** адміністративна діяльність, аукціон, ефективне використання, збереження й контроль, зміст, категорія, оренда, публічне майно, публічне адміністрування.

The relevance of the article is that Ukraine is a legal, democratic state with a market economy, in which lease relations are widely used. Such relations permeate virtually all public and economic activities in Ukraine. It is difficult to find a place and a citizen who at least once in his life did not use the rent to meet their needs. In particular, state property and local self-government bodies are often leased. It is in these areas that



the greatest number of abuses and inefficient use of property is observed. Normative regulation in this area is also imperfect. The purpose of the article is to use the philosophy of law, the theory of administrative law and current legislation to reveal the content of public administration of rent in Ukraine. The article reveals the content of public administration of rent in Ukraine. It was found that the content of public administration of rent in Ukraine includes the following components: 1) the administrative and legal status of public administration entities that provide administrative services, carry out administrative procedures and control; 2) principles of administrative administration in the analyzed area; 3) tools of public administration; 4) administrative and legal regimes; 5) control (supervision); 6) e-government. It is emphasized that the tools of public administration, which are characterized by the following features: are the external expression of the form of administrative activity of public administration; reflect the legal dynamics of public administration; depend on the content of the competencies of the subjects of public administration; due to the implementation of administrative responsibilities of public administration; their choice is determined by the specifics of the goal for a particular object of public influence, which establishes the most effective option. It is concluded that the content of public administration of rent in Ukraine consists of the following legal elements: administrative and legal status of public administration entities and the principles of their administrative activities; public administration tools; administrative and legal regime of public property; control (supervision), and legal-electronic auction.

**Key words:** *administrative activity, auction, content, category, effective use, preservation and control, public administration, public property, rent.*

**Постановка проблеми.** Кожне дослідження складається із певних складників, найбільш часто такі елементи дослідження отримують назву «зміст». Не є винятком із цього правила наш аналіз проблем публічного адміністрування оренди в Україні. Україна – правова, демократична держава з ринковою економікою, в якій широко використовуються відносини оренди. Такі відносини практично пронизують усю публічну і господарську діяльність в Україні. Важко знайти місце і громадянина, який хоча б раз у житті не користувався орендою для задоволення своїх потреб. У тому числі часто здійснюється оренда державного майна та органів місцевого самоврядування.

Саме у цих сферах спостерігається найбільша кількість зловживань та неефективного використання майна. Також недосконалим у цій сфері є нормативне регулювання. Як стверджують публіцистичні видання та статистичні матеріали, народ України не повністю задоволений публічним адмініструванням оренди в Україні.

**Аналіз публікацій на тему дослідження.** Науково-теоретичну основу статті становили праці вітчизняних і зарубіжних науковців, таких як: К. Бугайчук, В. Галунько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко, Т. Семенчук та інші. Однак в умовах сьогодення вказане питання потребує подальшого наукового вивчення та аналізу.

**Мета статті** полягає в тому, щоб, використовуючи філософію права, теорію адміністративного права та чинне законодавство, розкрити зміст публічного адміністрування оренди в Україні.

**Виклад основних положень.** Згідно зі словником української мови, зміст – це те, про що говориться, розповідається де-небудь, те, що описується, зображується (перев. у книзі, статті і т. ін.). А також у словнику зазначено, що зміст – це певні властивості, характерні риси, які відрізняють це явище, предмет від подібних явищ, предметів і т. ін.; розумна основа, мета, призначення чого-небудь [1].

У підручнику з філософії зазначається, що зміст – це сукупність елементів, процесів, зв'язків, які становлять такий предмет чи явище [2]. А в іншому підручнику з філософії для вузів автор А. Спіркін пише, що зміст – це те, що становить сутність об'єкта, єдність усіх його складових елементів, його властивостей, внутрішніх процесів, зв'язків, суперечностей і тенденцій. У зміст входять не тільки елементи, що становлять той чи інший об'єкт, але і спосіб їх зв'язків, тобто структура. При цьому з одних і тих же елементів можуть бути утворені різні структури [3].

Можна написати про те, що слово «зміст» є філософським багатозначним поняттям, що зв'язує процес значень. Щодо нашого дослідження, то під змістом у самому загальному значенні

треба розуміти те, про що ми будемо писати як про певні властивості характерних рис публічного адміністрування оренди в Україні.

В юридичній літературі зміст публічного адміністрування прямо не розкривається. Однак учені з'ясовують цю категорію через інші. Так, у підручнику «Адміністративне право України. Повний курс», виданому вченими, що є членами ГО «Академія адміністративно-правових наук», розкриті види публічного адміністрування, що є, на наш погляд, основоположними складниками змісту адміністративної діяльності публічної адміністрації. За змістом види публічного адміністрування вчені аналізованого підручника виділяють такі: 1) надання публічною адміністрацією адміністративних послуг, у результаті яких найбільш повно реалізується людиноцентристська ідеологія сучасного адміністративного права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб; 2) здійснення виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності на території всієї держави відповідно до чітко прописаної компетенції та видання з цією метою підзаконних нормативно-правових актів на основі законів і з метою їх виконання через деталізацію та уточнення [4]. У навчально-методичному посібнику «Основи публічного адміністрування», що написаний колективом учених Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, вказується на те, що зміст публічного адміністрування – це цілепокладання та «дерево цілей» у публічному адмініструванні, до яких ними віднесено: завдання публічного адміністрування; функції публічного адміністрування; кадрове забезпечення публічного адміністрування; форми і методи публічного адміністрування [5]. Якщо ми подивимся в конспект лекцій О. Шатило, то, на його погляд, публічне адміністрування – це регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [6].

Якщо повернутися до підручника, що написаний ученими ГО «Академія адміністративно-правових наук», то розкриті ними інструменти публічного адміністрування є, на нашу думку, вагомими складниками змісту публічного адміністрування оренди в Україні. Вони вважають, що інструменти публічного адміністрування характеризуються такими ознаками: є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації; відображають правову динаміку публічного адміністрування; залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації; зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації; їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найбільш ефективний варіант діяльності [4].

До інструментів публічного адміністрування вчені ГО «Академія адміністративно-правових наук» у вузькому розумінні відносять: 1) нормативні та адміністративні акти; адміністративні договори як інструмент публічного адміністрування; плани як інструменти публічного адміністрування; фактичні дії як інструмент публічного адміністрування [4, с. 144]. Водночас у широкому розумінні до аналізованих інструментів додатково ними віднесено здійснення матеріально-технічних операцій. Методами публічного адміністрування є: методи заохочення; методи переконання; методи адміністративного примусу: а) адміністративно-запобіжні заходи; б) заходи адміністративного припинення; в) адміністративні стягнення; адміністративно-правові режими; контроль (нагляд); електронне врядування [7, с. 210–211].

На наш погляд, найбільш повно зміст публічного адміністрування оренди України можуть характеризувати адміністративні правові елементи форм та інструментів публічного адміністрування, які розкриті вченими – членами ГО «Академія правових наук». Однак, на наш погляд, додатково до змісту публічного адміністрування у зазначеній схемі належить адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють процедури та контроль щодо оренди публічного майна, а також засади у цій сфері, а саме принципи адміністративної діяльності публічної адміністрації.

Виходячи з таких теоретичних позицій, ми вважаємо, що до складу змісту публічного адміністрування оренди в Україні належать такі складники: 1) адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які надають адміністративні послуги, здійснюють адміністративні процедури та контроль. Наприклад, Фонд державного майна України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що реалізує державну політику оренди державного майна, управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, а також державного регулювання оцінки майна [9]; 2) принципи адміністративної адміністрації в аналізованій сфері; 3) інструменти публічного адміністрування; 4) адміністративно-правові режими; 5) контроль (нагляд); 6) електронне вряду-

вання. Наприклад, здача публічного майна в оренду здійснюється виключно через електронний майданчик – апаратно-програмний комплекс, який функціонує у Інтернеті, підключений до центральної бази даних та забезпечує орендодавцю, потенційним орендарям, учасникам можливість користуватися сервісами ЕТС з автоматичним обміном інформацією щодо процесу проведення аукціонів в електронній формі.

**Висновки.** Отже, зміст публічного адміністрування оренди в Україні складається із розкриття таких юридичних елементів: адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації та принципів їх адміністративної діяльності; інструментів публічного адміністрування; адміністративно-правового режиму публічного майна; контролю (нагляду); правового електронного аукціону.

#### **Список використаних джерел:**

1. Словник української мови: в 11 томах. Том 3, 1972. Стор. 624. URL: <http://sum.in.ua/s/Zmist>.
2. Філософія : навчальний посібник / С.П. Щерба, В.К. Щедрін, О.А. Заглада ; За заг. ред. С.П. Щерби. Київ : МАУП, 2004. 216 с.
3. Зміст, структура, форма. URL: [https://stud.com.ua/55201/filosofiya/zmist\\_struktura\\_forma](https://stud.com.ua/55201/filosofiya/zmist_struktura_forma).
4. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
5. Основи публічного адміністрування : навчально-методичний посібник для самостійної роботи та практичних занять для студентів Інституту підготовки кадрів для органів юстиції України денної форми навчання другого (магістерського) рівня галузь знань 08 «Право» спеціальності 081 «Право» / уклад.: Н.П. Матюхіна, М.С. Ковтун, О.М. Соловійова та ін. Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2016. 79 с.
6. Шатило О.А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності»). Житомирський державний технологічний університет. Житомир : Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.
7. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.
8. Про Фонд державного майна України : Закон України від 9 грудня 2011 р. № 4107-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 28. ст. 311.
9. Про оренду державного та комунального майна : Закон України від 3 жовтня 2019 р. № 157-IX. / Верховна Рада України. 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#top>.

УДК 349.6(477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.13>

ВОРОНЯТНИКОВ О.О.

**КОМПАРАТИВІСТСЬКИЙ АНАЛІЗ АДМІНІСТРУВАННЯ  
СФЕРИ ЕПІДЕМІЧНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ НАСЕЛЕННЯ  
КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ****COMPARATIVE ANALYSIS OF THE ADMINISTRATION OF THE EPIDEMIC  
WELFARE OF THE POPULATION OF THE EUROPEAN UNION**

У даній науковій статті розкрито досвід адміністрування сферою епідемічного благополуччя населення таких країн, як Італія, Франція, Великобританія, Німеччина, що дало можливість запропонувати імплементувати у практику публічного адміністрування епідемічної сфери України окремі положення.

Визначено, що процес надання первинної медичної допомоги в Італії є аналогічним до українського: обрання сімейного лікаря та укладення з ним договору (контракту), а також можливість отримання загальної консультативної допомоги. Утім, в Італії держава забезпечує надання якісної медичної допомоги кожному громадянину в порядку медичного страхування, яким передбачено гарантування державою визначеного комплексу медичних послуг, окрім деяких із них (послуги пластичної хірургії). В Італії існують реєстри лікарських засобів та препаратів, які контролюються органами охорони здоров'я, а ціни на них є фіксованими у всій країні незалежно від території країни. Не дивлячись на те, що медичне страхування покриває витрати на купівлю лікарських засобів, все ж таки в Італії діє принцип пріоритет дешевшого та доступнішого лікарського засобу.

Узагальнюючи міжнародний досвід Італії, тезисно відзначимо таке. Стан санітарного та епідемічного благополуччя населення Італії забезпечується вертикальною системою закладів охорони здоров'я. У країні в різних напрямках діють різні установи та організації: Національна служба охорони здоров'я; Національний інститут професійних захворювань; Комітет з реімбурсації. Наявність реєстрів лікарських засобів, фіксованих цін на лікарські засоби та реєстру реімбурсаційних лікарських засобів дає можливість контролю та нагляду у відповідних напрямках.

У разі виникнення інфекційного захворювання в особи надання медичної допомоги у Великобританії є безкоштовним. Також здійснюється масова вакцинація населення, що мінімізує ризик виникнення інфекційних захворювань. У разі виникнення епідемій на рівні держави передбачено резервний фонд для розгортання пересувних медичних пунктів. Особливу увагу приділено кваліфікації медичного персоналу, а також міжнародній співпраці в рамках дії міжнародних угод та партнерства.

Виділяють громадську і індивідуальну профілактику. Індивідуальна профілактика передбачає: щеплення, загартовування, прогулянки на свіжому повітрі, заняття спортом, правильне харчування, дотримання правил особистої гігієни, відмову від шкідливих звичок, побуту і відпочинку, охорону навколишнього середовища. Громадська включає систему заходів з охорони здоров'я колективів: створення здорових і безпечних умов праці та побуту на виробництві, на робочому місці.

У Німеччині відкритість та гласність, доступність інформації щодо суті інфекційного захворювання, причин його поширення, способів убереження та захисту від інфекційного захворювання через ЗМІ, буклетно-інформаційні засоби дає можливість здійснити профілактичний вплив на населення та попередити масовість поширення певних інфекційних хвороб.

Важливим кроком у Німеччині є організація та проведення тестування на різні види інфекційних захворювань. Дане тестування в Німеччині є доступним та

дешевим (в більшості випадків безкоштовним). Це і експрес-тести, і безкоштовне проведення більш складних лабораторних досліджень тощо.

**Ключові слова:** *епідемічне благополуччя, міжнародний досвід, реімбурсація, охорона здоров'я, медична практика.*

This scientific article reveals the experience of administering the epidemic welfare of the population of such countries as Italy, France, Great Britain, Germany, which gave the opportunity to propose to implement in the practice of public administration of the epidemic sphere of Ukraine certain provisions.

It is determined that the process of providing primary health care in Italy is similar to that in Ukraine: the choice of a family doctor and, accordingly, the conclusion of an agreement (contract) with him, as well as the possibility of obtaining general counseling. However, in Italy, the state provides quality medical care to every citizen through health insurance, which provides for the state to guarantee a certain set of medical services, except for some of them (plastic surgery services). In Italy, there are registries of medicines and drugs that are controlled by health authorities, and their prices are fixed throughout the country, regardless of the country. Despite the fact that health insurance covers the cost of purchasing medicines, in Italy the principle of priority of a cheaper and more affordable medicine still applies.

Summarizing the international experience of Italy, we note the following. The state of health and epidemic well-being of the Italian population is ensured by a vertical system of health care facilities. There are different institutions and organizations in different directions in the country: the National Health Service; National Institute of Occupational Diseases; Reimbursement Committee. The availability of registers of medicines, fixed prices for medicines and the register of reimbursement medicines allows for control and supervision in the relevant areas.

In the event of an infectious disease in a person, medical care in the UK is free. Mass vaccination of the population is also carried out, which minimizes the risk of infectious diseases. In the event of epidemics at the state level, a reserve fund is provided for the deployment of mobile medical facilities. Particular attention is paid to the qualifications of medical staff, as well as international cooperation in the framework of international agreements and partnerships.

There are public and individual prevention. Individual prevention includes: vaccinations, hardening, walks in the fresh air, sports, proper nutrition, personal hygiene, avoidance of bad habits, life and leisure, environmental protection. Public includes a system of measures to protect the health of teams: the creation of healthy and safe working and living conditions at work, in the workplace.

In Germany, openness and publicity, availability of information on the nature of the infectious disease, the causes of its spread, ways to protect and defend against the infectious disease through the media, booklets and media allows to prevent the population and prevent the spread of certain infectious diseases.

An important step in Germany is the organization and testing of various types of infectious diseases. This testing in Germany is affordable and cheap (in most cases free). This includes rapid tests, and free more complex laboratory tests, and so on.

**Key words:** *epidemic welfare, international experience, reimbursement, health care, medical practice.*

**Вступ.** На потреби охорони здоров'я в Італії щорічно витрачається 9,2% ВВП, у перерахунку на душу населення це складає щорічно \$ 3040. Італія займає друге місце у світі за якістю медичного страхування. У цій країні кожна людина, що легально проживає, незалежно від трудового доходу, має право на державну медичну допомогу. Однак система охорони здоров'я цієї країни далеко не досконала і відчуває ряд труднощів, основна з яких – це монопольна робота Національної служби охорони здоров'я. Система охорони здоров'я в Італії поділяється на три рівні: національний, регіональний та місцевий. Фінансування охорони здоров'я здійснюється за рахунок коштів загального оподаткування як на національному, так і на регіональному рівнях, і частково за рахунок податку на зарплату. Центральна влада забезпечує розподіл загального бю-

джету і перерозподіл ресурсів для компенсації фінансової різниці в регіонах. На місцевому рівні надаються послуги через державні медичні установи або приватні клініки (при укладенні контрактів) [1].

За типом обслуговування в Україні в сімейного лікаря та укладення з ним контракту в італійців також обмежена свобода вибору лікаря. На місцевому рівні управління охорони здоров'я працює кілька лікарів загальної практики, серед яких можливий вибір для пацієнта. Це єдиний безкоштовний для населення доктор. У одного із цих лікарів людина повинна зареєструватися. Користуватися послугами доктора з іншого місцевого управління пацієнт не має права. У всіх випадках повторного медичного обслуговування (діагностика, консультація, госпіталізація), за винятком невідкладної допомоги, повинно бути направлення від лікаря, у якого зареєструвався пацієнт [1].

**Виклад основного матеріалу.** Таким чином, очевидно, що процес надання первинної медичної допомоги в Італії є таким самим, як і в Україні: обрання сімейного лікаря та укладення з ним договору (контракту), а також можливість отримання загальної консультативної допомоги. Утім, в Італії держава забезпечує надання якісної медичної допомоги кожному громадянину в порядку медичного страхування, яким передбачено гарантування державою визначеного комплексу медичних послуг, окрім, деяких із них (послуги пластичної хірургії).

Практично вся медицина в Італії платна. Первинна медико-санітарна допомога і стаціонарне лікування здійснюється безкоштовно. Оплата деяких послуг та лікарських препаратів здійснюється частково (до 30%) за рахунок самого населення. Діти, вагітні жінки та люди у віці відповідно до законодавства (неповнолітні та пенсіонери) не вносять свій пайовий внесок до медичного обслуговування. Факт внесення пайового внеску дає можливість особі отримати медичну допомогу на підставі договору медичного страхування.

В Італії існують реєстри лікарських засобів та препаратів, які контролюються органами охорони здоров'я, а ціни на них є фіксованими у всій країні незалежно від території країни.

Не дивлячись на те, що медичне страхування покриває витрати на купівлю лікарських засобів, все ж таки в Італії діє принцип пріоритету дешевшого та доступнішого лікарського засобу. Наприклад, сімейний лікар виписує пацієнту лікарський засіб, держава оплачує той, що дешевше. Якщо ж особа бажає лікуватися не виписаним лікарським засобом, а більш дорогим та результативнішим, тоді пацієнт оплачує їх самостійно.

В Італії функціонує спеціально створена державна установа – Національний інститут професійних захворювань, де всі роботодавці в обов'язковому порядку страхують своїх працівників. Дана структура входить до системи охорони здоров'я підвідомча Міністерству охорони здоров'я Італії та виплачує компенсацію постраждалим від нещасних випадків або співробітникам, у яких встановлено професійне захворювання.

В Італії, окрім державної медицини, діє також приватна медицина та приватне медичне страхування. У такому випадку пацієнт отримує можливість обирати лікарів як первинної ланки, так і вузьких фахівців. Також за ним залишається право у виборі медичного закладу, як державного, так і приватного [1].

Основним джерелом фінансування охорони здоров'я є кошти з державного бюджету – вони становлять 78,2% всього бюджету охорони здоров'я Італії. Ще 17,8% припадає на «супутні платежі» пацієнтів (в основному за спеціалізовані діагностичні процедури, фармацевтичні препарати та спеціалізовану медичну допомогу), 0,9% бюджету складають кошти добровільного медичного страхування і ще 3,1% – кошти, що надійшли від реалізації непрофільних послуг. Частина медичних послуг у тому числі лабораторні аналізи і променева діагностика виявляються на умовах соплатежів пацієнтів. Для компенсації пацієнтам витрат на придбання лікарських засобів в Італії діє система реімбурсації. Для цього всі лікарські засоби, що продаються у країні, розділені на класи. Ціни на реімбурсаційні лікарські засоби встановлюються Комітетом із реімбурсації відповідно до середньоєвропейськими цінами. Відсоток реімбурсації кожного препарату залежить від регіону. Усі реімбурсовані лікарські засоби відпускаються тільки за рецептами [1].

Італія бере активну участь у фінансуванні низки двосторонніх і багатосторонніх ініціатив із боротьби з малярією, поліомієлітом, туберкульозом, грипом птахів та іншими інфекційними хворобами.

Таким чином, узагальнюючи міжнародний досвід Італії, тезисно відзначимо таке. Стан санітарного та епідемічного благополуччя населення Італії забезпечується вертикальною системою закладів охорони здоров'я. У країні в різних напрямках діють різні установи та організації: Національна служба охорони здоров'я; Національний інститут професійних захворювань; Комі-

тет із реімбурсації. Наявність реєстрів лікарських засобів, фіксованих цін на лікарські засоби та реєстру реімбурсаційних лікарських засобів дає можливість контролю та нагляду у відповідних напрямках.

У Королівстві Великої Британії головним суб'єктом, на який покладено повноваження щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, є Національна служба здоров'я. Дана служба є органом виконавчої влади Великої Британії та надає послуги профілактики, первинної медико-санітарної допомоги і спеціалізованої допомоги всьому населенню Англії. Приватним медичним страхуванням користуються 12% населення, отримуючи доступ до обмежених видів лікування у приватних медичних установах [3].

Основними заходами профілактики поширення інфекції серед населення у Великій Британії є: посилення контролю за тими, хто прибуває з місць відпочинку із країн, із метою виявлення осіб з ознаками інфекційних захворювань: лихоманка, температура, кашель, висипання, респіраторні симптоми тощо; швидке виявлення хворих, потенційно інфікованих новим коронавірусом, на етапі їх обігу і застосування нормативно визначених заходів профілактики і санітарно-епідемічного моніторингу та контролю; запобігання скупченості в зонах очікування в лікувальних установах, встановлення цифрових табло з визначенням порядкового номера в черзі, забезпечення позачергового прийняття лікарем особливо тяжко хворих пацієнтів, виділення спеціальних зон очікування для хворих на гострі інфекції тощо; забезпечення респіраторної гігієни з метою локалізації виділень із дихальних шляхів в осіб із симптомами респіраторних захворювань; забезпечення в достатній кількості засобів індивідуального захисту, тестів, можливості здачі лабораторних аналізів; поліпшення запобіжних заходів щодо профілактики інфекцій під час організації медико-санітарного обслуговування.

За останні роки загальні витрати на охорону здоров'я, що обчислюються у відсотках від ВВП, значно зросли: з 5,6% в 1980 році до 8,7% у 2008 році. Особливо швидке зростання цього показника спостерігався в період 1997–2008 років – з 6,6% до 8,8% від ВВП, відповідно, з 55,1 до 125,4 мільярдів фунтів стерлінгів. Крім того, до нововведень можна віднести бонусну систему оплати лікарів загальної практики і фахівців (лікарів-консультантів), яка передбачає виплату додаткової винагороди за досягнення певних цілей [3].

Незважаючи на те, що медична допомога в рамках Національної служби здоров'я надається безоплатно в момент її отримання, деякі види послуг або не входять в набір безкоштовних послуг і пацієнтам доводиться оплачувати їх зі своїх коштів (прямі платежі), або включені в набір, але виявляються на умовах поділу вартості їх надання та вимагають сооплатежів громадян. Пацієнти оплачують у вигляді прямих платежів приватне лікування в установах Національної служби здоров'я, безрецептурні лікарські засоби, офтальмологічну та соціальну допомогу. За стоматологічну допомогу і рецептурні препарати, що надаються в рамках Національної служби здоров'я, з пацієнтів стягуються сооплатежі [3].

Слід відзначити, що і в Україні в рамках здійснення медичної реформи починаючи з 2019 року почала діяти система «сооплатежів» лікарських засобів, яка передбачає формування в електронному форматі та направлення смс-повідомленням коду лікарського засобу та вказання державного аптечного пункту, де пацієнт може отримати лікарських засіб. У державному аптечному пункті провізор пропонує пацієнту декілька виробників одного й того ж самого найменування лікарського засобу (за наявності), а пацієнт обирає самостійно. Однак фіксовану частину суми оплати лікарського засобу компенсує держава, а пацієнт зобов'язаний доплатити решту.

Послуги вторинної допомоги, що фінансуються Національна служба здоров'я, здійснюються лікарями – вузькими спеціалістами (лікарі-консультанти), що знаходяться на окладі, медсестрами й іншими категоріями персоналу (наприклад, фізіотерапевтами і рентгенологами), що працюють у державних лікарнях (трасти Національної служби здоров'я). Крім послуг вторинної допомоги, трасти Національної служби здоров'я також надають послуги третинної допомоги пацієнтам із більш складними або рідкісними захворюваннями. У центр третинної допомоги направляються фахівцем вторинної ланки, хоча в деяких випадках напрямок може виписати і лікар загальної практики [1].

Слід відзначити, що в разі виникнення інфекційного захворювання в особи надання медичної допомоги у Великобританії є безкоштовним. Також здійснюється масова вакцинація населення, що мінімізує ризик виникнення інфекційних захворювань. У разі виникнення епідемії на рівні держави передбачено резервний фонд для розгортання пересувних медичних пунктів. Особливу увагу приділено кваліфікації медичного персоналу, а також міжнародній співпраці в рамках дії міжнародних угод та партнерства.

Виділяють громадську й індивідуальну профілактику. Індивідуальна профілактика передбачає: щеплення, загартовування, прогулянки на свіжому повітрі, заняття спортом, правильне харчування, дотримання правил особистої гігієни, відмову від шкідливих звичок, побуту і відпочинку, охорону навколишнього середовища. Громадська профілактика включає систему заходів з охорони здоров'я колективів: створення здорових і безпечних умов праці та побуту на виробництві, на робочому місці.

Наступною країною, досвід забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя якої ми розглянемо, є Франція.

У 2006–2008 роках витрати Франції на протидію інфекційних хвороб складають 1,4 млрд. євро. У контексті інноваційного фінансування Франція ввела в дію механізм солідарних зборів на авіаквитки, який сьогодні підтримується 17 країнами. Не менш 90% коштів від солідарних зборів із продажу авіаквитків у Франції (за оцінками загальна сума зборів складе € 200 млн.) будуть направлятися на потреби Міжнародного механізму закупівлі ліків – ЮНІТЕЙД, метою якого є забезпечення безперебійних поставок за зниженими цінами лікарських препаратів у країни-одержувачі донорської допомоги.

Франція також вносить вклад у реалізацію пілотного проекту Міжнародного фінансового механізму для імунізації, в рамках якого в 2006 р були випущені перші облигації для фінансування ГАВІ. Робота в даному напрямку була розпочата ще в 2006 році. Беручи до уваги сукупні зобов'язання з реалізації даної ініціативи, що становлять \$ 2 млрд. протягом 20 років, Франція стане другим за значимістю донором даної ініціативи. Франція збільшує свій внесок до Глобального фонду (225 млн. євро в 2006 році і 300 млн. євро в 2007) і займає друге місце серед донорів даного фонду. У 2006–2007 роках у рамках двосторонньої офіційної допомоги розвитку для досягнення Цілей розвитку тисячоліття в галузі охорони здоров'я та для зміцнення систем охорони здоров'я у країнах, що розвиваються, Францією було витрачено 290 млн. євро [4].

Наступною не менш розвинутою країною, приклад якої щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя ми розглянемо, є Німеччина. Дана країна активно займається питаннями профілактики та контролю інфекційних хвороб у країнах, що розвиваються.

Щорічно уряд Німеччини витрачає 300 млн. євро на профілактику і боротьбу з ВІЛ/СНІД, туберкульозом та малярією та розвиток систем охорони здоров'я. Німеччина знаходиться на п'ятому місці за розміром вкладу в заходи з боротьби з поліомієлітом і зобов'язалася виділити у двосторонньому порядку ще 39 млн. євро. на ці цілі. Внесок Німеччини в зусилля з боротьби із грипом птахів склав близько 40 млн. євро на реалізацію двосторонніх програм в Азії і Африці, розробку вакцини і підтримку глобального механізму реагування на кризову ситуацію. Виділивши в цілому 800 млн. євро, Німеччина є найбільшим донором двосторонніх проектів із безпеки води, що має дуже важливе значення в боротьбі з інфекційними хворобами. Німеччина також підтримує дослідження в області лікарських препаратів, що представляють особливий інтерес для країн, що розвиваються.

Влітку 2019 року в Німеччині набрав чинності закон, згідно з яким кожен батько дошкільника зобов'язаний довести владі, що дитина отримала всі належні щеплення. Дитячі садки зобов'язані повідомляти владі про випадки, коли батьки не пред'явили довідку про щеплення. Німеччина активно боротися з епідемією ВІЛ/СНІД як у себе в країні, так і у світі в декількох напрямках, зокрема це розроблення та схвалення національних програм із профілактики ВІЛ/СНІД, статевого виховання, планування сім'ї та ін. Для цього Національна агенція охорони здоров'я Німеччини (BZgA) займається пропагандою здорового способу життя, проводить тренінги серед вчителів та лікарів. Розроблена певна концепція, яка, в першу чергу, стосується громадського здоров'я, підвищення рівня обізнаності населення щодо ВІЛ-інфекції, співпраці з міжнародним співтовариством у боротьбі з даною епідемією; розроблення тематичних сайтів для підвищення та підтримки стабільного рівня обізнаності населення. Особливим напрямком діяльності Національної агенції охорони здоров'я Німеччини є життя комплексу заходів щодо подолання соціальної дискримінації та стигматизацію (клеймування) осіб, які живуть з ВІЛ. Адже через стигматизацію люди часто не проходять обстеження на ВІЛ-статус, боючись у разі позитивного результату стати вигнанцем суспільства. Тому стигматизація і дискримінація створюють перешкоди для ефективної боротьби з ВІЛ/СНІД [5].

Національна агенція охорони здоров'я Німеччини використовує три рівні профілактики інфекційних захворювань. На прикладі ВІЛ наведемо зміст трьох рівнів. Перший рівень включає звернення до населення в цілому через засоби масової інформації (біг-борди, преса, інтернет та ін.). Другий – звернення до осіб, що знаходяться у групі найвищого ризику для інфікування ВІЛ



(наркозалежні, працівники секс-бізнесу тощо). Третій рівень включає персональне консультування за допомогою «гарячої телефонної лінії» або онлайн-консультацій [5].

До стандартних запобіжних заходів, що забезпечують зниження ризику зараження здорових людей у медичних установах Німеччини, належать: - застосування спеціального медичного одягу (халат (костюм), шапочка, рукавички) під час роботи у відділеннях лікувального закладу і під час обслуговування пацієнтів на дому; - носіння медичної маски під час тісного контакту (тобто на відстані приблизно в 1 метр) і під час входу в палату / бокс пацієнта; - захист особи за допомогою медичної маски (захисного щитка), очей – за допомогою захисного козирка (захисних окулярів) під час проведення клінічних маніпуляцій і лабораторної діагностики; - дотримання правил гігієни рук: до і після контакту з пацієнтом і відразу після зняття медичної маски і контакту з будь-якими предметами, на які може потрапити вірус; - профілактика травм у результаті уколу голкою від шприца або порізів гострими предметами; - безпечна утилізація відходів лікувально-профілактичних установ; - дезінфекція поверхонь у лікувальному закладі, обладнання, білизни, що використовуються під час надання медичної допомоги пацієнту; - обмеження кількості медичних працівників, а так само членів сім'ї хворого і відвідувачів, що контактують із пацієнтом із передбачуваною або підтвердженою інфекцією, викликаною новим коронавірусом [1]. Слід відзначити, що зазначені заходи є стандартними профілактичними заходами, які здійснюють працівники системи охорони здоров'я в Україні під час контакту з хворим чи особою, щодо якої є підозра на хворобу.

Таким чином, відкритість та гласність, доступність інформації щодо суті інфекційного захворювання, причин його поширення, способів убереження та захисту від інфекційного захворювання через ЗМІ, буклетно-інформаційні засоби дає можливість здійснити профілактичний вплив на населення та попередити масовість поширення певних інфекційних хвороб.

Важливим кроком у Німеччині є організація та проведення тестування на різні види інфекційних захворювань. Дане тестування в Німеччині є доступним та дешевим (в більшості випадків безкоштовним). Це і експрес-тести, і безкоштовне проведення більш складних лабораторних досліджень тощо [1].

#### **Список використаних джерел:**

1. Италия. Здравоохранение: бесплатно, но недоступно. URL : [https://aif.ru/health/life/italiya\\_zdravoohranenie\\_besplatno\\_no\\_nedostupno](https://aif.ru/health/life/italiya_zdravoohranenie_besplatno_no_nedostupno).
2. Об эпидемиологической ситуации по кори в Европе и мерах профилактики. URL : <https://gp69mos.ru/ob-epidemiologicheskoy-situatsii-po-kori-v-evrope-i-merah-profilaktiki/>.
3. Соединенное Королевство. Системы здравоохранения: время перемен. URL : [https://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0011/155558/E94836sumR.pdf?ua=1](https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0011/155558/E94836sumR.pdf?ua=1).
4. О мерах по профилактике случаев заболевания, вызванных инфекционными заболеваниями. URL : <https://kirova47.ru/o-merax-po-profilaktike-sluchaev-zabolevaniya-vyzvannykh-novoj-koronavirusnoj-ncov-infekciej/>.
5. Міжнародний досвід боротьби з БІЛ буде реалізовано в Україні. *Аптека online*. № 40(1011). 2015 р. URL : [www.apтекаonline.ua](http://www.apтекаonline.ua).

УДК 342.56:342.3

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.14>

ГЛОБЕНКО І.О.

**ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ****FEATURES OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES IN UKRAINE**

Актуальність питань особливостей адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації зумовлюється тим, що адміністративно-правове регулювання їх організації та компетентності не має єдиного підходу в науковій літературі. Наголошено, що систему суб'єктів публічного адміністрування в Україні складають такі її структурні елементи: 1) типові суб'єкти у системі органів виконавчої влади, підсистема місцевих адміністрацій та підсистема місцевого самоврядування; 2) атипові суб'єкти публічного адміністрування, тобто: національні комісії регулювання природних монополій, установи публічного права, фонди публічного права. Визначені такі особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації: 1) адміністративно-правовий статус об'єднує в собі комплекс двох юридичних категорій: прав та обов'язків, які тісно пов'язані й взаємодіють між собою та закріплені на законодавчому рівні, мають окрему вузькоспеціалізовану спрямованість для однорідних суб'єктів владних повноважень; 2) адміністративні права та обов'язки є невіддільними окремими елементами адміністративно-правового статусу будь-якого учасника публічно-правових відносин; 3) адміністративна відповідальність для будь-якого суб'єкта права відіграє особливу роль, оскільки виконує як превентивну функцію, так і каральну за допомогою застосування уповноваженим органом санкцій, передбачених Законом; 4) адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації тісно пов'язаний з іншими об'єктами та суб'єктами права, коли справа стосується набуття, захисту чи припинення законних прав, свобод та інтересів. Зроблено висновок, що особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації – це характерні ознаки суб'єктів публічно-правових відносин, які мають особливі риси, притаманні лише їм, а саме: права, обов'язки та відповідальність, які тісно пов'язані й взаємодіють між собою, а також закріплені на законодавчому рівні і мають окрему вузькоспеціалізовану направленість для однорідних суб'єктів владних повноважень.

**Ключові слова:** адміністративна послуга, адміністративно-правовий статус, публічна адміністрація, публічне право, суб'єкт адміністративного права, особливості.

The urgency of the peculiarities of the administrative and legal status of the subjects of public administration is due to the fact that the administrative and legal regulation of their organization and competence does not have a single approach in the scientific literature. It is emphasized that the system of subjects of public administration in Ukraine consists of the following structural elements: 1) typical subjects in the system of executive bodies, the subsystem of local administrations and the subsystem of local self-government; 2) atypical subjects of public administration, ie: national commissions for regulation of natural monopolies, public law institutions, public law funds. The following features of the administrative and legal status of public administration entities are identified: 1) administrative and legal status combines a set of two legal categories: rights and responsibilities that are closely related and interact with each other and enshrined in law, have a separate highly specialized focus for homogeneous subjects of power;

© ГЛОБЕНКО І.О. – аспірант (Науково-дослідний інститут публічного права)

2) administrative rights and responsibilities are integral elements of the administrative and legal status of any participant in public relations; 3) administrative liability for any subject of law plays a special role, as it performs both a preventive and punitive function, through the application by the authorized body of sanctions provided by law; 4) the administrative and legal status of the subjects of public administration is closely connected with other objects and subjects of law, when the case concerns the acquisition, protection or termination of legal rights, freedoms and interests. It is concluded that the peculiarities of the administrative and legal status of the subjects of public administration are the characteristic features of the subjects of public law relations, which have special features inherent only in them, namely: rights, duties and responsibilities that are closely related and interact with each other, as well as enshrined in law and have a separate narrowly specialized focus for homogeneous subjects of power.

**Key words:** *administrative service, administrative-legal status, public administration, public law, subject of administrative law, features.*

**Актуальність дослідження.** У сучасній адміністративно-правовій теорії поняття публічної адміністрації є однією з базових, ключових категорій. Це поняття використовується як фундаментальне в науковій та навчальній літературі в більшості правових держав світу, а також адміністративного права історично-сформованого регулювання організаційної діяльності публічної адміністрації.

Суб'єкти публічної адміністрації завжди мають специфічні риси, ознаки та особливості адміністративно-правового статусу, які відрізняють їх один від одного.

Актуальність питань особливостей адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації зумовлюється тим, що адміністративно-правове регулювання їх організації та компетентності не має єдиного підходу в науковій літературі.

Методологічна основа: громади та приватні наукові методи пізнання об'єктивної дійсності, до яких належить аналіз, синтез, абстрагування, формально-юридичний метод, а також інші методи наукового пізнання. Результати: сформульована позиція про цілеспрямованість виділення в структурі адміністративно-правового статусу державних інспекцій двох блоків елементів: організаційне та компетентне.

Таким чином, організаційно-компетентний блок адміністративно-правового статусу публічних адміністрацій в Україні має значну кількість особливостей, що дозволяють у повному обсязі визначити їх місце і роль у системі суб'єктів державного управління, а також розширити публічні адміністрації в контрольно-наглядових повноваженнях.

Таким чином, усе вищесказане й зумовлює актуальність розкриття теми особливостей адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації в Україні.

**Аналіз останніх досліджень.** Проблематику особливостей адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації в Україні вивчали такі вчені, як В. Авер'янов, О. Бандурка, В. Бевзенко, Ю. Битяк, В. Галунько, І. Голосніченко, В. Грашук, Н. Гудима, Є. Додіна, С. Ківалов, С. Козуліна, В. Колпаков, А. Комзюк, А. Куліш, А. Кухарчук, Д. Мандичев, Н. Нижник, М. Орзіх, О. Рябченко, В. Селіванов, С. Тюрін, О. Харитонова, О. Харченко та інші. Однак ці вчені торкалися цього питання лише опосередковано, досліджуючи інші більш загальні чи спеціальні суспільні відносини.

**Мета статті** – розглянути окремі науково-теоретичні питання особливостей адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації в Україні, виявити різні підходи до визначення цього поняття.

**Виклад основних положень.** Система публічної влади України складається з державної влади та органів місцевої публічної влади. Місцева влада – «вид публічної влади, яка реалізується від імені суб'єктів, які функціонують у межах певних адміністративно-територіальних одиниць, а також здатність її носіїв упорядковувати поведінку мешканців цих одиниць та впливати на розвиток місцевого життя» [1].

Публічна влада, що втілена у формі державної та місцевої влади, здійснюється системою органів, яка має відповідну назву, – органи публічної влади. Зазначене поняття охоплює як сукупність державних органів усіх гілок влади, так і систему органів місцевого самоврядування. Зважаючи на багатогранність та масштабність суб'єктів публічної влади (фактично всіх владних інституцій), а також беручи до уваги їхню різновекторну компетенційну та функціональну спря-

мованість, автор визначає об'єктивну потребу у виокремленні з цього механізму споріднених управлінських структур, поєднаних окремими ознаками [2].

Таким чином, особливістю адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації є те, що вони належать до органів публічної влади, які діють в межах закону, на території України та на благо громадян нашої держави.

В енциклопедичному словнику поняття «публічна адміністрація» визначається таким чином: сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративна діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; сфера управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [3, с. 41].

Термін «публічна адміністрація» уперше було використано в праві Європейського Союзу. Аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС дозволяє зробити висновок, що в європейському праві є два визначення поняття «публічна адміністрація» – у вузькому та широкому розумінні. У вузькому під «публічною адміністрацією» розуміються «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба». Під органами публічної влади при цьому розуміються «інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання яких визначено в законі (причому ці завдання належать до сфери функціонування держави)». У широкому сенсі в європейському праві до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. Водночас, як зазначається в Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, під «публічною владою» (або органами публічної влади) слід розуміти будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів [4, с.11; 5, с. 522].

М. Горбач вважає, що публічна адміністрація – це сукупність публічних суб'єктів (органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємств і громадських організацій при здійсненні делегованих державних функцій, а також посадових і службових осіб усіх зазначених суб'єктів), що здійснюють публічне виконання законів, об'єднаних спільною метою та компетенцією для здійснення комплексу позитивних дій, спрямованих на забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян та держави і суспільства в цілому [6].

Відповідно до вищезазначеного, підтримуємо думку авторки та вважаємо що основною метою з якою повинна діяти публічна адміністрація - це захист прав, свобод та законних інтересів громадян нашої держави.

Вчений-адміністративіст В. Колпаков розкриває термін «публічна адміністрація» як систему організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах. Усе це зумовлює необхідність розглядати теорію публічної адміністрації як методологічну основу адміністративного права і використовувати її поняття як базове у формуванні адміністративно-правових відносин [7; 57, с. 36]. Професор В. Авер'янов «публічну адміністрацію» розглядав як сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [9, с. 117].

Відповідно до вищезазначеного ми бачимо, що підхід вчених-адміністративістів до поняття «публічна адміністрація» відрізняється, а його ознаки підлягають детальному вивченню.

Публічне управління виступає як різновид соціального управління, локалізованого в межах територіальних колективів, що має кілька рівнів інституціоналізації: державний, регіональний і муніципальний. Як якісно нова форма публічне управління в сучасних умовах характеризується такими сутнісними властивостями, як транспарентність, легітимність та демократичність. Таке розуміння публічного управління дозволяє розглядати його як якісно інше явище, аніж класичне державне управління і за змістом, і за етимологією. Це своєрідне «народне управління», де бюрократичні процедури застосовуються лише там і тоді, коли процедури безпосередньої участі населення в управлінні застосовувати неможливо. Для публічного управління характерна децентралізація повноважень та безпосередня участь населення у здійсненні управлінських процедур. У контексті реалізації публічного управління легітимність розглядається як згода населення з процедурами формування та діями управлінських інститутів, що виражається в добровільному визнанні за органами публічного управління права ухвалювати обов'язкові рішення [2].

Демократичність у публічному управлінні інтерпретується як наявність в державно-управлінському процесі реальної можливості у населення впливати на вибір і ухвалення управлінських рішень. Рівень прозорості та демократичності, що характеризує, відповідно, ступінь розуміння цілей і дій суб'єкта публічного управління і ступінь участі у визначенні цілей та реалізації дій суб'єкта публічного управління, безпосередньо впливають на його легітимність. Основою місцевої публічної влади є саме органи місцевого самоврядування. Як відзначалось вище, більшість дослідників трактують місцеве самоврядування як відносно децентралізовану форму публічного управління на місцевому рівні, яке здійснюється органами місцевого самоврядування, що формуються місцевими жителями, оскільки вони є найбільш зацікавленими у результатах їх діяльності. Одним із ключових понять, яке розкриває сутність інституту місцевого самоврядування, є автономність. Органи місцевого самоврядування розглядаються як самостійний елемент державної (публічно-владної) системи з чітко визначеною в законі сферою компетенції, а також чітко зафіксованими правами, обов'язками і відповідальністю [2].

Ще одну особливість розкрив В. Терещук, який визначив, що систему суб'єктів публічного адміністрування в Україні складають такі її структурні елементи: 1) типові суб'єкти у системі органів виконавчої влади (Кабінет Міністрів України та очолювана ним підсистема, центральних органів виконавчої влади), підсистема місцевих адміністрацій (міські, районні та обласні державні адміністрації, а також Київська та Севастопольська місцеві державні адміністрації; військово-цивільні адміністрації) та підсистема місцевого самоврядування (сільська, селищна, міська рада; виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної у містах тощо); 2) атипові суб'єкти публічного адміністрування (здійснюють публічні функції, не будучи за своєю юридичною природою носіями владних повноважень, набувши статусу суб'єкта публічного адміністрування відповідно до закону чи адміністративного договору), тобто: національні комісії регулювання природних монополій, установи (заклади) публічного права, фонди публічного права. Поза системою суб'єктів публічного адміністрування перебувають суб'єкти делегованих публічних повноважень, які є фізичними особами (колективними утвореннями), котрі первісно не були суб'єктом публічних повноважень, отримали за рішенням суб'єкта публічних повноважень на основі адміністративного акту й у зв'язку з об'єктивною необхідністю певне публічне повноваження, і реалізують у делегованій мірі дискреційні повноваження на власний розсуд без набуття правового статусу суб'єкта публічного адміністрування [10].

Згідно із цим ми вважаємо доцільним, що транспарентність, легітимність, демократичність та децентралізація публічної влади – це ті особливі категорії, які повинні тісно переплітатися між органами публічної адміністрації (в сутності їх адміністративно-правового статусу) для виконання ними функцій, визначених законами України.

**Висновки.** Отже, ми визначили такі особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації: 1) адміністративно-правовий статус об'єднує в собі комплекс двох юридичних категорій: прав та обов'язків, які тісно пов'язані й взаємодіють між собою та закріплені на законодавчому рівні, мають окрему вузькоспеціалізовану направленість для однорідних суб'єктів владних повноважень; 2) адміністративні права та обов'язки є невіддільними окремими елементами адміністративно-правового статусу будь-якого учасника публічно-правових відносин; 3) адміністративна відповідальність для будь-якого суб'єкта права відіграє особливу роль, оскільки виконує як превентивну функцію, так і каральну за допомогою застосування уповноваженим органом санкцій, передбачених Законом; 4) адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації тісно пов'язаний з іншими об'єктами та суб'єктами права, коли справа стосується набуття, захисту чи припинення законних прав, свобод та інтересів.

Таким чином, особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації – це характерні ознаки суб'єктів публічно-правових відносин, які мають особливі риси, притаманні лише їм, а саме: права, обов'язки та відповідальність, які тісно пов'язані й взаємодіють між собою, а також закріплені на законодавчому рівні і мають окрему вузькоспеціалізовану направленість для однорідних суб'єктів владних повноважень.

#### **Список використаних джерел:**

1. Залучення громадян до участі у місцевому самоврядуванні. Аспекти самоврядування. *Часопис українсько-американської програми «Партнерство громад»*. Київ : Фондація «Україна – США». 1999. 56 с

2. Костенок І. Особливості сучасної парадигми публічного управління в Україні. *Соціально-економічні проблеми державного управління. ДонДУУ. МЕНЕДЖЕР.* № 1 (67). 2014 р. 2020. URL: [www.irbis-nbuv.gov.ua](http://www.irbis-nbuv.gov.ua)
3. Советский энциклопедический словарь. Москва. Сов. Энциклопедия. 1990. 1632 с.
4. Білозерська Т. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права.* 2007. № 2. С. 11–19.
5. Кравцова Т., Солонар А. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права.* 2010. № 4. С. 522–525.
6. Горбач М. Особливості правового статусу суб'єктів публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2015. № 3 (9). Т. 3. С. 183–187.
7. Галуцько В. Публічний інтерес в адміністративному праві. Харків: Форум права. 2010. № 4. С. 178–182
8. Коваленко В., Колпаков В. Курс адміністративного права України: підручник. Національна академія внутрішніх справ. Київ : Юрінком Інтер. 2012. 805 с.
9. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права : ґрунтовний приклад для теоретичної дискусії. *Право України.* 2003. № 5. С. 117–122.
10. Терещук В. Правовий статус суб'єктів публічного адміністрування. автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Тернопіль. 2020. 17 с.

**ОЦІНКА КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ ЯК ФОРМА ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНУ БЕЗПЕКУ УКРАЇНИ<sup>1</sup>**

**CORRUPTION RISK ASSESSMENT AS A FORM OF EVALUATION THE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES THAT ENSURE FINANCIAL AND ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE**

У статті розглянуто особливості оцінки корупційних ризиків як форми оцінювання діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку України. Розкрито зміст поняття «корупція», закріпленого на законодавчому рівні. Наголошено на причинах існування корупції в правоохоронних органах та негативних наслідках, зумовлених нею. Зазначено, що оцінка корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку України, – це одна з форм оцінювання виконання ними завдань, яка дає їх керівникам можливість виявити недоліки в діяльності правоохоронних органів і вжити заходів для їх усунення. Визначено, що цілі прийняття антикорупційних програм Національної поліції, Служби безпеки, Національного антикорупційного бюро України є подібними. Розкрито етапи оцінки корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку України. Розглянуто статистику скоєння співробітниками правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку України, корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією. Запропоновано доповнити процес оцінки корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку, контролем за виконанням складеного звіту, що дозволить закріпити заходи щодо мінімізації корупційних ризиків у діяльності правоохоронного органу та спонукати керівництво до здійснення заходів з метою усунення (мінімізації) корупційних ризиків. Така пропозиція обґрунтована законодавчим положенням, відповідно до якого керівництво органу несе відповідальність за реалізацію антикорупційної стратегії. Однак зауважено, що Кодекс України про адміністративні правопорушення та Кримінальний кодекс України не містять норм, що закріплюють відповідальність керівника державного органу за незабезпечення реалізації Антикорупційної стратегії. Тому в Законі України «Про запобігання корупції» мають бути конкретизовані види юридичної відповідальності керівника державного органу.

**Ключові слова:** *корупція, корупційний ризик, оцінка, правоохоронний орган, фінансово-економічна безпека.*

The article considers the peculiarities of corruption risk assessment as a form of assessing the activities of law enforcement agencies that ensure the financial and economic security of Ukraine. The meaning of the concept of “corruption” enshrined at the legislative level is revealed. Emphasis is placed on the causes of corruption in law enforcement agencies and the negative consequences caused by it. It is noted

<sup>1</sup> Стаття виконана в рамках проекту № 0118U003575 «Система критеріїв зовнішнього моніторингу діяльності єдиного правоохоронного органу у сфері забезпечення фінансової та економічної безпеки держави»

© ГОРОБЕЦЬ Н.С. – доктор філософії в галузі права, викладач кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки (Сумський державний університет)

© КРАСИЛЮК М.О. – магістр (Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету)

that the corruption risk assessment in the activities of law enforcement agencies that ensure the financial and economic security of Ukraine is one of the forms of assessing the implementation of their tasks, which allows their heads to identify shortcomings in the activities of law enforcement agencies and take measures to eliminate them. It is determined that the purpose of adopting anti-corruption programs of the National Police, the Security Service and the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine are similar. The stages of corruption risk assessment in the activities of law enforcement agencies that ensure the financial and economic security of Ukraine, namely the procedure for forming a commission, identification and assessment of corruption risks, compiling a report. The statistics of committing corruption offenses and offenses related to corruption by law enforcement officers of Ukraine are considered. It is proposed to supplement the process of corruption risk assessment in the activities of law enforcement agencies that ensure financial and economic security of Ukraine by monitoring the implementation of the report, which will formally consolidate measures to minimize corruption risks in the activities of law enforcement agencies and encourage their heads to take measures to eliminate (minimize) corruption risks. Such a proposal is justified by the legislative provision according to which the head of state agency is responsible for the implementation of anti-corruption strategy. However, it is noted that the Code of Administrative Offenses and the Criminal Code of Ukraine do not contain norms that establish the responsibility of the head of the state agency for failure to implement the Anti-Corruption Strategy. Therefore, the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" should specify the types of legal liability of the head of the state agency.

**Key words:** *corruption, corruption risk, assessment, law enforcement body, financial and economic security.*

**Вступ.** Однією з перешкод ефективного виконання правоохоронними органами України покладених на них завдань є корупція. Відповідно до дослідження Transparency International «Індекс сприйняття корупції» Україна у 2019 році втратила два бали в рейтингу сприйняття корупції порівняно з 2018 роком і повернулася на рівень 2017 року, посівши 126-те місце зі 180 [1]. В Україні уявлення про корумпованість правоохоронної системи є вже усталеним. Останні соціологічні дослідження свідчать про те, що за показниками сприйняття корупції сфера діяльності правоохоронних органів перебуває переважно у зоні підвищеного ризику, а індекс сприйняття корупції є таким: органи прокуратури – 4,38, органи Національної поліції України – 4,05, органи Служби безпеки України – 4,07 [2, с. 21]. Звісно, зазначені індекси сприйняття корупції не дозволяють оцінити рівень корупції в правоохоронних органах держави загалом, але дають можливість зробити очевидний висновок про доцільність посилення заходів щодо протидії такому негативному явищу в правоохоронних структурах. Такий висновок підтверджується й положеннями Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», відповідно до яких саме істотне зменшення корупції в Україні, а також втрат бюджету та бізнесу через корупцію, підвищення позицій України у міжнародних рейтингах є метою антикорупційних реформ [3]. З огляду на вищевикладене оцінка корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів, на яких покладено завдання із запобігання, виявлення, припинення та розслідування фінансово-економічних злочинів, є ефективним інструментом виявлення корупційних ризиків та однією із форм оцінювання їх діяльності, які заслуговують на увагу.

Про актуальність вказаного свідчить й **аналіз останніх досліджень та публікацій**. Так, у своїх наукових роботах на питання корупції в правоохоронних органах звертали увагу А.В. Грибова, О.Я. Береза, О.Г. Кальман, Л.Я. Косалс, О.І. Ізюмова, А.В. Ревуцька, В.М. Соловйов, О.В. Ткаченко тощо, однак оцінка корупційних ризиків у правоохоронних органах, що забезпечують фінансово-економічну безпеку України одержала значно менше уваги.

**Постановка завдання.** Відповідно, **мета статті** полягає у дослідженні особливостей оцінки корупційних ризиків як форми оцінювання діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку України.

**Результати дослідження.** На сучасному етапі корупція офіційно визнана однією з головних загроз національній безпеці в Україні. Відповідно, як відмічає В.М. Трепак, керівництво держави, усвідомлюючи та визнаючи наявність загрози, усуває передумови її існування через запровадження системи превентивних заходів [4]. Передусім на законодавчому рівні закріплено поняття «коруп-



ція», під яким законодавець пропонує розуміти, по-перше, використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки / пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, по-друге, обіцянку / пропозицію неправомірної вигоди особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей, по-третє, надання вищевказаної неправомірної вигоди, серед яких посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, поліцейські та інші. Так, лише продовж січня – червня 2020 року уповноваженими підрозділами з питань запобігання та виявлення корупції органів Державної податкової служби України було проведено 329 службових розслідувань, за результатами яких близько 90 матеріалів спрямовано до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та правоохоронних органів для розгляду та прийняття рішення у межах компетенції. Крім того, виявлено 245 фактів недодержання або порушень вимог Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. [6].

З огляду на високий індекс сприйняття корупції в правоохоронних органах варто зауважити, що є різні причини наявності вказаного явища. Зокрема, А.В. Грибов, розглядаючи причини корупції в правоохоронних органах, виділяє політичні, правові, організаційно-управлінські причини, соціально-економічні та соціально-психологічні причини [7]. О.І. Ізюмов, Л.Я. Косалс окремо виділяють відомчий тиск, спрямований на зростання «продуктивності» серед причин корупції в органах поліції» [8, с. 118]. О.Г. Кальман акцентує увагу також на такій причині корумпованості правоохоронних органів, як відсутність суворого контролю за діяльністю посадових осіб та їх відповідальністю в умовах демократизації суспільного життя та переходу до ринкових відносин [9]. Звісно, що всі наведені позиції раціональні, але незалежно від причин існування корупції в правоохоронних органах її наслідки негативно впливають на правоохоронну систему держави загалом. Зокрема, за В.М. Соловйовим та О.Я. Березою, корупція у правоохоронних органах руйнує довіру громадян до правоохоронних структур, негативно позначається на результатах боротьби зі злочинністю, нівелює принцип невідворотності покарання та створює всі передумови для загострення криміногенної ситуації в державі [10].

Маючи на меті мінімізувати прояви корупції в правоохоронних органах, держава запровадила обов'язкову перевірку організаційно-управлінських процесів в правоохоронних структурах, що спрямовані на забезпечення реалізації їх функцій та завдань, на наявність корупційних ризиків. Проведена оцінка не лише надає керівництву правоохоронного органу можливість виявити наявні недоліки в діяльності правоохоронної структури, але й ужити належних заходів для їх усунення. Відповідно, вважаємо доцільним трактувати оцінку корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку України ширше, оскільки вказаний інструмент є ефективним лише за умов, коли за результатами виявлених корупційних чинників вживаються заходи щодо їх мінімізації. Водночас кожен правоохоронний орган має власну антикорупційну стратегію чи антикорупційну програму.

У 2019 році Наказом Національної поліції № 246 було затверджено Антикорупційну програму Національної поліції України на 2019–2021 роки, якою передбачено вже заходи з реалізації загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції, оцінені корупційні ризики та заходи щодо їх усунення тощо [11]. Антикорупційною програмою Служби безпеки України (далі – СБУ), затвердженою Наказом Центрального управління СБУ від 19.11.2018 р. № 2101, передбачено, що до її завдань належить впровадження механізмів прозорості, доброчесності, створення системи запобігання корупції та, відповідно, зниження корупційних ризиків в органах спецслужб, підвищення рівня довіри громадян до їхньої діяльності [12].

Варто зазначити, що, попри наявні антикорупційні стратегії та програми, виключний перелік етапів оцінки корупційних ризиків закріплено Методологією оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затвердженою Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 р. № 126: 1 етап – ухвалення рішення про проведення оцінки корупційних ризиків, оприлюднення рішення та створення комісії для оцінки корупційних ризиків; 2 етап – безпосередньо виявлення корупційних ризиків та їх оцінка; 3 етап – оформлення результатів внутрішньої оцінки корупційних ризиків для подальшого розроблення механізмів їх мінімізації з метою підвищення якості аналізу оцінки [13].

Положенням про Комісію з оцінки корупційних ризиків у діяльності СБУ від 24.06.2017 р. № 380 передбачено, що до її складу входить голова, заступник голови, секретар та члени комісії.

Водночас до складу комісії включаються також заступники (перші заступники) керівників підрозділів Центрального управління, органів, закладів та установ СБУ, які володіють знаннями про особливості організаційно-управлінської діяльності цих підрозділів, органів, закладів та установ, а також представник уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції в СБУ [14]. Своєю чергою Комісія з оцінки корупційних ризиків та моніторингу виконання антикорупційної програми Національної поліції України згідно з положенням від 22.02.2017 р. включає голову комісії, його заступника, осіб, які знають особливості діяльності органів поліції та працівників їх підрозділів, на яких покладено кадрове, фінансове забезпечення, здійснення бухгалтерського обліку, проведення внутрішнього аудиту, запобігання корупції і проведення люстрації, міжрегіональних територіальних органів поліції, представників громадськості тощо [15].

Відповідна комісія згідно з положеннями Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади виявляє корупційні ризики через дослідження внутрішнього середовища органу влади на наявність чинників корупційних ризиків у нормативних актах та організаційно-управлінській діяльності органу влади [13]. За результатами дослідження внутрішнього середовища комісія оформлює звіт. Згідно з Наказом Державної фіскальної служби України «Про проведення оцінки корупційних ризиків у діяльності Державної фіскальної служби України» № 71 від 14.02.2018 р. цей звіт має містити: виявлені корупційні ризики, чинники, що зумовлюють їх існування, ймовірні наслідки корупційного правопорушення чи порушення, пов'язаного з корупцією, перелік заходів для усунення або мінімізації виявлених корупційних ризиків тощо [16]. Втім, Ю.В. Дмитрієв наголошує на доцільності визначення саме вільних від корупції сфер діяльності, з'ясування причин відсутності корупції в цих сферах з метою запровадження такого позитивного досвіду в інших сферах діяльності, де мають місце корупційні ризики, на етапі формування звіту [17, с. 3].

Для кращого розуміння можливих корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів, які впливають на ефективність діяльності останніх, пропонуємо звернути увагу на Звіт за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності НАБУ від 05.03.2018 р., відповідно до якого виявлено такі ризики: 1) недостатня урегульованість захисту працівників бюро, які повідомляють про вчинення правопорушень іншими працівниками бюро, що може призвести до протиправного впливу на таких осіб; можливість ухвалення рішень на користь третіх осіб; 2) можливість виникнення конфлікту інтересів під час розгляду скарг на дії працівників бюро [18]. Звісно, що особа, яка подає скаргу на діяння співробітника НАБУ, прагне, щоб ця справа була належним чином розглянута, а винна особа була притягнена до юридичної відповідальності, тоді як можливість виникнення конфлікту інтересів під час розгляду скарги зумовлює ігнорування її змісту, що суперечить таким принципам діяльності НАБУ, як прозорість, відкритість і позначається на взаємодії останнього з громадськістю.

Додаток до Антикорупційної програми Національної поліції України на 2019–2021 роки узагальнює та поділяє корупційні ризики в органах поліції за пріоритетністю корупційного ризику. Так, до корупційних ризиків низької пріоритетності належить ймовірна неналежна організація роботи щодо надання методичної, консультативної допомоги з питань дотримання антикорупційного законодавства, середньої пріоритетності – наділення керівного складу поліції ймовірними дискреційними повноваженнями, високої пріоритетності – потенційна недоброчесність слідчого під час здійснення досудового розслідування [11]. Висока пріоритетність останнього ризику не випадкова, оскільки недоброчесність слідчого позначається на стані реєстрації повідомлень про кримінальні правопорушення, вжитті заходів щодо їх виявлення, припиненні та розслідуванні. З метою мінімізації вказаного ризику пропонується проводити заслуховування по кримінальним провадженням для перевірки дотримання слідчими вимог законодавства під час здійснення досудового розслідування, проводити навчання (тренінги) із доведенням типових ситуацій порушення антикорупційного законодавства під час розгляду запитів, звернень тощо, водночас пропонується результати таких заходів вимірювати кількістю проведених заслуховувань, кількістю проведених навчань тощо. З такою позицією ми не зовсім погоджуємось, оскільки єдиним очікуваним результатом від здійснення запланованих заходів має бути зменшення корупційних правопорушень, правопорушень серед співробітників органів поліції, пов'язаних з корупцією, оскільки сьогодні особливо актуальним є відхід правоохоронних структур від штучного створення кількісних показників.

Ще одним аспектом, який потребує з'ясування, якщо ми говоримо про заходи, здійснювані з метою усунення чи мінімізації корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів України, є реальний стан справ щодо їх реалізації. Дійсно, за результатами оцінки корупційних

ризиків складається звіт з переліком відповідних заходів, але як вони здійснюються, неможливо визначити, оскільки відсутня така інформація. З огляду на це має місце ситуація, за якої спеціально створена комісія виявляє та оцінює корупційні ризики у діяльності правоохоронних органів, складає звіт, визначає способи їх усунення чи мінімізації, але проконтролювати рішення та дії керівництва після одержання звіту фактично неможливо.

Загалом слід звернути увагу на правові причини такої ситуації, оскільки останнім етапом оцінювання корупційних ризиків у діяльності владних суб'єктів відповідно до вже згаданої Методології є саме складання звіту [13]. Але якщо брати до уваги зміст п. 2 ч. 4 ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції», який покладає на керівників державних органів персональну відповідальність за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії [5], можна зробити висновок про необхідність внесення змін до Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади від 02.12.2016 р. в частині доповнення процесу оцінки корупційних ризиків таким етапом, як контроль за виконанням звіту стосовно результатів виявлення та оцінки корупційних ризиків у діяльності органів влади. Вказана пропозиція, безперечно, має низку переваг: по-перше, вона дозволить закріпити заходи щодо мінімізації корупційних ризиків у діяльності правоохоронного органу; по-друге, спонукає керівництво останнього до здійснення заходів, спрямованих на усунення (мінімізацію) корупційних ризиків. Водночас, оскільки керівники правоохоронних органів несуть персональну відповідальність за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії, доцільно конкретизувати на законодавчому рівні види такої відповідальності. Адже ані Кодекс України про адміністративні правопорушення, ані Кримінальний кодекс України не містять подібних норм.

**Висновки.** Виявлення та оцінка корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку України, є формою оцінювання їх діяльності. Вказане зумовлено тим, що саме виявлення корупційних ризиків дозволяє визначити ефективність організаційної структури, порядок відбору, призначення, проходження служби, розподіл обов'язків між співробітниками, управління правоохоронним органом, що в сукупності впливає на виконання останнім своїх завдань у сфері забезпечення фінансово-економічної безпеки держави. Водночас аналіз норм чинного законодавства, які регламентують засади, стандарти, порядок оцінки корупційних ризиків у діяльності правоохоронних органів, дозволяє зробити висновок про наявні проблеми щодо її здійснення та необхідність удосконалення оцінки корупційних ризиків у їх діяльності.

#### Список використаних джерел:

1. Індекс сприйняття корупції – 2019. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2019/>.
2. Корупція в Україні: розуміння, сприйняття, поширеність. Звіт за результатами опитування підприємців, експертів та населення в цілому / Колектив авторів. Київ : Ваіте, 2018. 42 с.
3. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
4. Трепак В.М. Особливості дефініції поняття «корупція». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 4. С. 181–196.
5. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
6. Результати роботи з питань запобігання та виявлення корупції впродовж січня-червня 2020 року. Сайт Державної податкової служби України. URL: [https://tax.gov.ua/diyalnist/zapobigannya-proyavam-korupts/rezultati-roboti/425 915.html](https://tax.gov.ua/diyalnist/zapobigannya-proyavam-korupts/rezultati-roboti/425%20915.html).
7. Грибов А.В. Причини корупційних проявлень в правоохоронних органах. *Молодой ученый*. 2016. № 21 (125). С. 582–584.
8. Изюмов О.І., Косалс Л.Я. Исследования полицейской коррупции в развитых, развивающихся и трансформирующихся странах как часть проблемы изучения неформальной экономической деятельности полиции. *Экономическая социология*. 2010. № 2, т. 11. С. 115–125.
9. Кальман О.Г. Місце і значення соціально-правового контролю в системі заходів протидії корупції в Україні. *Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність*: збірник матеріалів Міжнарод. наук.-практ. семінару. Харків, 2003. С. 148–151.
10. Соловійов В.М., Береза О.Я. Сучасний стан та особливості корупційних проявів у правоохоронних органах України. *Вісник НАДУ*. 2012. № 3. С. 90–97.

11. Про затвердження Антикорупційної програми Національної поліції України на 2019–2021 роки: Наказ Національної поліції від 20.03.2019 р. № 246. URL: [https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/coruptsiya/nakaz\\_246.pdf](https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/coruptsiya/nakaz_246.pdf).

12. Антикорупційна програма Служби безпеки України на 2018–2020 роки: Наказ Центрального управління Служби безпеки України від 19.11.2018 р. № 2101. URL: <https://ssu.gov.ua/antycoruptsiina-programa>.

13. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції України від 02.12.2016 р. № 126. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16.7>. Ревуцкая В.А. Оценка коррупционных рисков в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. *Развитие территорий*. 2016. № 3/4 (6). С. 51–55.

14. Положення про Комісію з оцінки корупційних ризиків у діяльності Служби безпеки України від 24.06.2017 р. № 380. URL: [ssu.gov.ua](http://ssu.gov.ua) › 2020/05/14 › nakaz-cu-1.

15. Положення про Комісію з оцінки корупційних ризиків та моніторингу виконання антикорупційної програми Національної поліції України від 22.02.2017 р. № 150. URL: <http://patrol.police.gov.ua/prevent/h3-antycoruptsijni-programu-npu-otsinka-koruptsijnyh-ryzykiv-udiyalnosti-npu-h3-br/>.

16. Про проведення оцінки корупційних ризиків у діяльності Державної фіскальної служби України : Наказ Державної фіскальної служби України 14.02.2018 р. № 71. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0071872-18>.

17. Дмитрієв Ю.В. Європейські механізми управління корупційними ризиками в системі державного управління. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 2 (53). С. 1–7.

18. Звіт за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності Національного антикорупційного бюро України : Наказ Директора Національного антикорупційного бюро України від 05.03.2018 р. № 48. URL: [https://nabu.gov.ua/sites/default/files/pageuploads/04.09/zvitzarezultatamy\\_oscinkyry\\_zykiv2018.pdf](https://nabu.gov.ua/sites/default/files/pageuploads/04.09/zvitzarezultatamy_oscinkyry_zykiv2018.pdf).

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ  
ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ІМІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ  
ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ**

**FOREIGN EXPERIENCE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION  
OF THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF IMMIGRATION POLICY  
AND THE POSSIBILITY OF ITS USE IN UKRAINE**

Мета статті полягає в узагальненні зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання формування та реалізації імміграційної політики та визначення можливості його використання в Україні. У статті на основі аналізу наукових поглядів вітчизняних та іноземних вчених узагальнено зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання формування та реалізації імміграційної політики. Акцентовано увагу, що з метою адаптації вітчизняного законодавства у сфері регулювання державної імміграційної політики не можна виокремити досвід якоїсь конкретної держави, а тому необхідним є використання консолідованого зарубіжного досвіду. Зроблено висновок, що сьогодні в різних країнах Європи склався досить неоднозначний підхід до регулювання державної імміграційної політики. Зазначене, на нашу думку, зумовлене декількома важливими факторами: по-перше, соціально-економічною та політичною привабливістю держави для імміграції; по-друге, агресивністю державної політики у цій сфері; по-третє, станом, якістю та кількістю трудових ресурсів у середині держави, що зумовлює попит на робочу силу. Тож із метою адаптації вітчизняного законодавства у сфері регулювання державної імміграційної політики не можна виокремити досвід якоїсь конкретної держави, а тому необхідним, на нашу думку, є використання консолідованого зарубіжного досвіду. З огляду на це задля покращення адміністративного законодавства в досліджуваній сфері необхідно розширити та комплексно оновити вітчизняне законодавство в досліджуваній сфері. Зокрема, на нашу думку, доцільно прийнятий єдиний консолідований акт, наприклад «Основи реалізації державної імміграційної політики» (на прикладі Німеччини); слід переглянути підхід законодавця до визначення правового статусу іммігрантів, зокрема в частині розширення гарантій реалізації їхніх законних прав, свобод та інтересів; на прикладі Іспанії необхідно забезпечити умови для розвитку питання легалізації трудової імміграції, адже сьогодні в Україні відчувається брак як високо-, так і низькокваліфікованих працівників; необхідним є розроблення комплексної Стратегії, присвяченої адаптації вітчизняного законодавства у сфері реалізації державної імміграційної політики до вимог Європейського Союзу.

**Ключові слова:** зарубіжний досвід, адміністративно-правове регулювання, реалізація, державна політика, імміграційна політика.

The purpose of the article is to summarize the foreign experience of administrative and legal regulation of the formation and implementation of immigration policy and determine the possibility of its use in Ukraine. The article, based on the analysis of scientific views of domestic and foreign scientists, summarizes the foreign experience of administrative and legal regulation of the formation and implementation of immigration policy. It is emphasized that in order to adapt domestic legislation in the field of regulation of state immigration policy, the experience of a particular state cannot be separated, and therefore it is necessary to use consolidated foreign experience. It is concluded that today in different European countries there is a rather ambiguous approach to the regulation of state immigration

policy. This, in our opinion, is due to several important factors: first, the socio-economic and political attractiveness of the state for immigration; secondly, the aggressiveness of public policy in this area; third, the condition, quality and quantity of labor resources within the state, which determines the demand for labor. Therefore, in order to adapt domestic legislation in the field of regulation of state immigration policy, it is impossible to single out the experience of a particular state, and therefore it is necessary, in our opinion, to use consolidated foreign experience. In view of this, in order to improve the administrative legislation in the research area, it is necessary to: expand and comprehensively update the domestic legislation in the research area. In particular, in our opinion, it is expedient to adopt a single consolidated act, such as “Fundamentals of the implementation of state migration policy” (on the example of Germany); the legislator’s approach to determining the legal status of immigrants should be reconsidered, in particular in terms of expanding guarantees for the realization of their legal rights, freedoms and interests; on the example of Spain, it is necessary to provide conditions for the development of the issue of legalization of labor immigration, because today in Ukraine there is a shortage of both highly and low-skilled workers; it is necessary to develop a comprehensive strategy dedicated to the adaptation of domestic legislation in the field of state migration policy to the requirements of the European Union.

**Key words:** *foreign experience, administrative and legal regulation, implementation, state policy, immigration policy.*

**Вступ.** Сьогодні державна імміграційна політика України знаходиться в незадовільному стані. Про це яскраво свідчать статистичні дані. Так, у 2019 році в Україні виявлено 9,7 тис. нелегальних мігрантів переважно з Росії (22,1% загалу), Азербайджану (18,2%), Узбекистану (9,3%), Молдови (7,2%), Вірменії (6,6%), Грузії (6,4%), В’єтнаму (3,2%), Білорусі (2,1%), Таджикистану (1,9%) та Туреччини (1,8%). Найчастіше нелегальних мігрантів виявляють у Харківській (15,5%), Одеській (10,2%) областях та в м. Києві (9,9%, разом з Київською областю – 14,2%). Отже, значна частина затримань припадає на основні освітні регіони України, де традиційно мешкає найбільше іноземців [1]. Ми переконані, що перш ніж говорити про напрямки вдосконалення адміністративно-правових засад реалізації імміграційної політики України в умовах євроінтеграції, необхідно приділити увагу позитивному зарубіжному досвіду у цій сфері.

**Стан дослідження.** Окремі проблемні питання, пов’язані з регулюванням державної імміграційної політики в Україні, у своїх наукових працях розглядали М. Грибан, В. Кремень, В. Тергичка, О. Бабенко, В. Мошняга, Т. Цуркан, О. Малиновська, Ю. Волошин, Л. Грицаєнко, О. Копиленко, О. Красевська, В. Опришко, О. Пономарьова та багато інших. Утім, як недолік слід відмітити, що, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, вченими занадто мало уваги приділялось вивченню зарубіжного досвіду в цій сфері.

**Мета статті** – узагальнити зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання формування та реалізації імміграційної політики та опрацювати можливості його використання в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** У першу чергу приділимо увагу досвіду Великобританії, яка, як відомо, же не є членом ЄС. З 1 січня 2021 року вільне пересування припиниться, і у Великобританії буде введена бальна система. Це частина широкої багаторічної програми змін, очолюваної Міністерством внутрішніх справ із перетворення роботи прикордонної та імміграційної системи. За цими змінами підуть подальші поліпшення в системі спонсорства Великобританії і експлуатації кордону. У довгостроковій перспективі планується введення електронних туристичних перепусток. Планується застосувати поетапний підхід, щоб забезпечити безперебійну реалізацію цієї нової системи і дати кожному досить часу для адаптації.

Сьогодні метою уряду Великобританії є створення системи, яка забезпечує гнучкість для роботодавців, тому мінімальний поріг заробітної плати починається із трохи більше 20 000 фунтів стерлінгів, і немає необхідності доводити, що робота не могла бути запропонована тому, хто вже живе у країні. Але є і обмеження: переважна більшість вакантних посад у секторі соціального забезпечення не будуть заповнені за рахунок імміграції, оскільки ці працівники не класифікуються як кваліфіковані, і вони не мають права на прискорену візу з ребрендингом NHS і для працівників за доглядом. Коротше кажучи, працівники за доглядом не зможуть подати заяву на отримання візи для догляду. Керівництво країни підкреслює, що імміграція не може вирішити

проблеми сектора догляду, які, на їхню думку, зводяться до низької оплати та перспектив кар'єрного росту, що робить цю роботу непривабливою для британських робітників, які можуть бути здатні виконувати свої обов'язки [2].

Наступна країна Європейського Союзу, досвіду якої ми приділимо увагу, – Німеччина. У 2017 році Німеччина була найпопулярнішою країною імміграції в Євросоюзі – до Німеччини переїхали 398906 осіб. Аналогічні показники у 2017 р. мали Великобританія (383551) й Іспанія (382110). Однак Сполучене Королівство показало найвищий міграційний баланс (= імміграція - еміграція) – 218034 особи. Кіпр і Люксембург навіть мали негативне сальдо міграції у 2017 році, а це означає, що іммігрувало більше людей, ніж іммігрувало. На Мальті був найвищий показник «іммігрантів на душу населення» у 2017 році (46,3 на 1000 жителів). Німеччина була 11,1 у середньому із 11,1 іммігранта на 1000 жителів.

Ключовими нормативно-правовими актами регулювання формування та реалізації імміграційної політики в Німеччині є такі:

Закон «Про іноземців». Він був прийнятий у 2005 році, містить положення, що стосуються в'їзду та перебування іноземних громадян на території Федерації, а також розкриває процедуру надання притулку іноземцям. У 2007 році він був реформований із метою, серед іншого, переведення 11 директив ЄС, що спрямовані на боротьбу з фіктивними і примусовими шлюбами і полегшення проживання підприємців.

Закон «Про притулок». У 2015 році був прийнятий спеціальний Закон «Про притулок», який регулює правовий статус біженців і осіб, які шукають притулку. Він вніс поправки в Закон про процедуру надання притулку та змінив його.

Закон «Про інтеграцію», який став першим законодавчим актом про інтеграцію на федеральному рівні (його було прийнято у 2016 році). Він спрямований на полегшення інтеграції біженців і тому супроводжувався Указом про інтеграційний курс, в якому детально описується впровадження системи інтеграції на основі підходу «підтримки і попиту» («Fördern und Fordern»). Крім того, 1 квітня 2012 вступив в силу Закон про визнання, який регулює швидко визнання кваліфікації та навичок громадян третіх країн. В останній раз в нього вносилися поправки в 2014 році.

Закон «Про громадянство» (2000 рік), який регулює придбання німецького громадянства і вводить так званий «Optionspflicht» для дітей, народжених у Німеччині, для іноземних громадян. Вони можуть отримати німецьке громадянство під час народження (на додаток до іноземного громадянства своїх батьків), якщо хоча б один із їхніх батьків проживав у Німеччині на законних підставах не менше 8 років і мав постійне місце проживання на момент народження дитини. Але їм доводиться вибирати між німецьким та іноземним громадянством у свій 21 рік. Зміна 20 грудня 2014 року хвилі цього зобов'язання для громадян ЄС і Швейцарії.

Закон про «Антидискримінацію» від 2006 року. Він є загальним законом про рівне ставлення до всіх категорій осіб. Його положення регулюють боротьбу з дискримінацією у сфері зайнятості та цивільного права. Він включає чотири антидискримінаційні директиви ЄС у німецьке законодавство [3].

Сьогодні, зіткнувшись із нестачею кваліфікованих кадрів, уряд Німеччини прийняв новий закон, який дозволить іноземцям із певними навичками подавати заяву на отримання дозволу на роботу і переїжджати у Німеччину законними каналами. Новий Закон про кваліфікованої імміграції, *Fachkräftezuwanderungsgesetz*, набрав чинності 1 березня 2020 року. Згідно з онлайн-порталом «Зроби це в Німеччині», запущеним федеральним урядом на додаток до нового законодавства, закон «розширює можливості для кваліфікованих фахівців приїжджати на роботу в Німеччину». У майбутньому «кваліфікованим працівникам із професійним, неакадемічним освітою з країн, що не входять в ЄС, буде легше мігрувати до Німеччини для роботи». Але новий закон неоднозначний. Деякі вважають, що цього недостатньо для залучення кваліфікованої робочої сили, інші вважають це невдалою спробою прикрити певні недоліки імміграційного законодавства Німеччини, такі як тривалий час очікування для осіб, які шукають притулку, із затребуваними професійними навичками для отримання дозволу на роботу [3].

У деяких країнах Європи держава не веде боротьбу з нелегальною міграцією, а створює умови для її легалізації [4; 5]. Наприклад, в Італії з листопада 1998 р. введено порядок, за яким нелегальні іммігранти, які вже знаходяться на території Італії, мають можливість звернутися із проханням до міграційної служби країни про отримання легального статусу. Для цього їм потрібно подати офіційний запит та документи, які засвідчують факт прибуття до країни до певної дати. Також італійські міграційні служби приймають дозволи на проживання, термін яких вже скінчив-

ся. Водночас справи про надання статусу біженця не розглядатимуться взагалі щодо таких осіб, які перебувають у «чорних списках», або були депортовані із країни, або здійснили на її території злочини, або одержали візу нелегально [4; 5].

Велика частина імміграційної політики Італії заснована на інтеграції іммігрантів у місцеве суспільство. Найбільш важливі правила імміграції в Італії стосуються таких аспектів, як: дозвіл іммігрантам брати участь у житті суспільства нарівні з італійськими громадянами; пошук способів спілкування із країнами походження іммігрантів у спробі затвердити своє становище; дотримання міжнародних конвенцій щодо статусу біженців та осіб, які шукають притулку; опора на культурну діяльність, яка зближує іммігрантів і громадян у разі їх імміграції з європейських країн; пропозиція рівних посад іммігрантам з ЄС і не з ЄС, які приїжджають в Італію на підставі робочих віз.

Під час розроблення імміграційної політики Італії приймається до уваги не тільки Закон про імміграцію, а й інші національні закони, інтегровані таким чином, щоб допомогти як громадянам, так і іноземним громадянам інтегруватися. Італія вважає законодавство в цьому питанні і намагається інтегрувати іммігрантів незалежно від їхньої країни походження, релігії і культури, які є найбільш проблемними питаннями. З огляду на те, що у 2016 році не менше 180000 іммігрантів виявилися на італійських берегах, уряд почав розробляти політику, яка допомагає їм впоратися із ситуацією. Італія була однією із країн ЄС, які надають найбільшу підтримку у плані програм оснащення і навчання країн із великою кількістю емігрантів, таких як Лівія. У 2017 році Італія прийняла Закон 46/2017, який передбачає нові заходи імміграційного та прикордонного контролю для осіб, які шукають притулку. Проте Італія залишається однією із країн, де передбачені найшвидші процедури оформлення віз для біженців.

Окрім Італії, також звернемо увагу на досвід іншої європейської держави – Іспанії. За останні три десятиліття двадцятого століття Іспанія перетворилася із країни еміграції в пункт призначення для іммігрантів. У перше десятиліття XXI століття у країні спостерігався один із найзначніших приростів імміграції у світі, в результаті чого чисельність іноземного населення збільшилася з 2% від загальної чисельності населення у 2000 році до 11% у 2007 році. Згідно з конституцією Іспанії (стаття 149.1.2) повноваження щодо імміграції та притулку належать державній адміністрації, в той час як автономні співтовариства в Іспанії володіють, серед іншого, соціальними, освітніми, медичними, трудовими, культурними та спортивними компетенціями. Наявна інституційна основа для інтеграції іммігрантів була встановлена Законом 2/2009, який ввів структуру багаторівневого управління, заснованого на співпраці між центральними адміністративними установами, місцевими органами влади та громадянським суспільством. Ключовими нормативно-правовими актами Іспанії в досліджуваній сфері є такі [6]:

– Закон «Про іноземців». Закон 7/1985 уперше встановив права і свободи іноземців в Іспанії. Через 15 років він був скасований Законом 4/2000, першим законодавчим актом, який всебічно розглядав явище імміграції в Іспанії і вводив положення, що стосуються соціальної інтеграції мігрантів. Закон 4/2000, у свою чергу, був згодом змінений Законами 8/2000, 14/2003 та 2/2009. Правові норми, встановлені в останній реформі, були реалізовані Королівським указом 557/2011, спрямованим на консолідацію моделі «законною, впорядкованої міграції, пов'язаної з ринком праці».

– Закон «Про притулок». Закон 5/1984 вперше встановив право притулку в Іспанії. Згодом у нього були внесені зміни Законом 9/1994, який був виконаний Королівським указом 203/1995, що встановлює права і умови для отримання статусу біженця. Закон 9/1994 був скасований Законом 12/2009, який забезпечує поточну нормативну базу для міжнародного захисту в Іспанії. У 2003 році уряд затвердив Королівський указ 1325/2003, який передбачає тимчасовий статус захисту в разі масового прибуття переміщених осіб, але указ так і не був виконаний [6].

Закон «Про інтеграцію». Закон 2/2009 забезпечує загальну нормативну базу для інтеграції.

Закон «Про громадянство». Режим іспанського громадянства був встановлений Законом 51/1982. Ця реформа цивільного кодексу встановила *jus sanguinis* як основний принцип, що лежить в основі набуття громадянства, і як загальну вимогу 10-річного проживання для натуралізації. Також були визначені «привілейовані» групи іноземців (емігранти та їхні нащадки, громадяни колишніх колоній і євреї-сефарди). Пізніше ця загальна структура була змінена і доповнена Законами 29/1995, 36/2002, 40/2006, 52/2007, 12/2015 та 19/2015. Останні дві із цих поправок, відповідно, спростили процедуру натуралізації для євреїв-сефардів і ввели мовні і цивільні тести [6].

Закон «Про Антидискримінацію». Відповідно до статті 71 Закону 4/2000 була створена Іспанська обсерваторія расизму і ксенофобії при Генеральному секретареві по імміграції та емі-



графії Міністерства зайнятості та соціального забезпечення. Відповідно до Королівського указу № 703/2017 обсерваторія в даний час виконує три основні функції, такі як: збір та аналіз інформації про расизм і ксенофобію; просування принципів рівного ставлення і недискримінації, а також боротьба з расизмом та ксенофобією; співпраця з різними державними, приватними, національними та міжнародними агентами, що мають відношення до запобігання расизму та ксенофобії [6].

**Висновки.** Отже, підбиваючи підсумки представленого наукового дослідження, слід узагальнити, що на сьогодні в різних країнах Європи склався досить неоднозначний підхід до регулювання державної імміграційної політики. Зазначене, на нашу думку, зумовлене декількома важливими факторами: по-перше, соціально-економічною та політичною привабливістю держави для імміграції; по-друге, агресивністю державної політики у цій сфері; по-третє, станом, якістю та кількістю трудових ресурсів в середині держави, що зумовлює попит на робочу силу. Тож із метою адаптації вітчизняного законодавства у сфері регулювання державної імміграційної політики не можна виокремити досвід якоїсь конкретної держави, а тому необхідним, на нашу думку, є використання консолідованого зарубіжного досвіду. З огляду на це задля покращення адміністративного законодавства в досліджуваній сфері необхідно:

- розширити та комплексно оновити вітчизняне законодавство в досліджуваній сфері. Зокрема, на нашу думку, доцільно прийнятий єдиний консолідований акт, наприклад «Основи реалізації державної міграційної політики» (на прикладі Німеччини);
- слід переглянути підхід законодавця до визначення правового статусу іммігрантів, зокрема в частині розширення гарантій реалізації їхніх законних прав, свобод та інтересів;
- на прикладі Іспанії необхідно забезпечити умови для розвитку питання легалізації трудової імміграції, адже сьогодні в Україні відчувається брак як високо-, так і низько кваліфікованих працівників;
- необхідним є розроблення комплексної Стратегії, присвяченої адаптації вітчизняного законодавства у сфері реалізації державної міграційної політики до вимог Європейського Союзу.

#### **Список використаних джерел:**

1. Українське суспільство: міграційний вимір : нац. доповідь / Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. Київ, 2019. 396 с.
2. How will the UK points-based immigration system work? URL : <https://www.bbc.com/news/uk-48785695>.
3. Germany: What's the new skilled immigration law? URL : <https://www.infomigrants.net/en/post/22558/germany-what-s-the-new-skilled-immigration-law>.
4. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика) / за ред. Ю. Римаренка. Київ : Довіра, 1998. 911 с.
5. Дергач А.В. Досвід країн ЄС в управлінні міграційними потоками. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління.* 2013. Вип. 3. С. 247–252.
6. Governance of Migrant Integration in Spain. URL : <https://ec.europa.eu/migrant-integration/governance/spain>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.17>

ДУБОВИЙ Є.О.

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ  
ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ  
У СФЕРІ ОБІГУ ПІДАКЦИЗНИХ ТОВАРІВ В УКРАЇНІ****ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM OF CONTROL AND SUPERVISION  
ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES IN THE FIELD  
OF CIRCULATION OF EXCISABLE GOODS IN UKRAINE**

Актуальність статті полягає в тому, що зміни, які відбулися за часів незалежності України у підприємницькій діяльності, у сфері виробничого і торговельного сегментів ринку, вказують на динамічний розвиток економіки. Реформування державного управління економікою зачіпає і систему правоохоронних органів, які здійснюють функції нагляду і координації суб'єктів підприємницької діяльності. За таких умов галузь підакцизних товарів в Україні залишається надзвичайно вразливою, а тому вимагає контрольно-наглядової роботи з боку правоохоронних органів. Тобто виникає потреба у запровадженні механізму адміністративно-правового регулювання діяльності виробників і торговців підакцизних товарів на ринку. У сучасних умовах галузевих реформ сфера підакцизних товарів в Україні залишається надзвичайно вразливою, а тому вимагає контрольно-наглядової роботи з боку правоохоронних органів. Виникає потреба у запровадженні механізму адміністративно-правового регулювання діяльності виробників і торговців підакцизних товарів на ринку. За наявних недоліків у законодавстві стосовно контрольно-наглядової діяльності у сфері обігу підакцизних товарів правоохоронні органи нерідко змушені самостійно врегулювати ту чи іншу адміністративну процедуру. У статті доведено, що правове регулювання соціально-економічних відносин у сфері обігу підакцизних товарів на ринку спрямоване на запобігання та виявлення правопорушень, стимулювання вільної конкуренції, чесної сплати податків, створення безпечної продукції для життя та здоров'я людини, охорону природного середовища. Наведемо авторське визначення цього поняття: механізм правового регулювання являє собою стійку систему взаємопов'язаних правових засобів, за допомогою яких відбувається координація соціальних відносин у певній сфері людської діяльності з метою вирішення проблем, що виникають на шляху задоволення законних інтересів суб'єктів права. Механізм правового регулювання сфери обігу підакцизних товарів є системою правових засобів, методів, способів і форм, через які уповноважені правоохоронні органи здійснюють упорядкування суспільних відносин, дотримання прав виробників, продавців, споживачів акцизних товарів, а також забезпечується правопорядок.

**Ключові слова:** сфера обігу підакцизних товарів, механізм правового регулювання, правоохоронні органи, контрольно-наглядова діяльність.

The relevance of the article is that the changes that have taken place since the independence of Ukraine in business, in the production and trade segments of the market, indicate the dynamic development of the economy. The reform of public administration also affects the system of law enforcement agencies, which perform the functions of supervision and coordination of business entities. Under such conditions, the excisable goods sector in Ukraine remains extremely vulnerable, and therefore requires control and supervision work by law enforcement agencies. That is, there is a need to introduce a mechanism of administrative and legal regulation of producers and traders of excisable goods on the market. In today's conditions of sectoral reforms, the excisable goods sector in Ukraine remains extremely vulnerable, and therefore requires control and supervision work by law enforcement agencies. There is a need to introduce a mechanism of administrative and legal regulation of producers and traders of excisable goods on the market. Due to the existing shortcomings

© ДУБОВИЙ Є.О. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

in the legislation on control and supervision activities in the field of circulation of excisable goods, law enforcement agencies are often forced to regulate one or another administrative procedure. The article proves that the legal regulation of socio-economic relations in the field of circulation of excisable goods on the market is aimed at preventing and detecting offenses, promoting free competition, fair payment of taxes, and creating safe products for human life and health, environmental protection. Here is the author's definition of this concept: the mechanism of legal regulation is a stable system of interrelated legal means through which the coordination of social relations in a particular area of human activity to address issues arising in the legitimate interests of legal entities. The mechanism of legal regulation of the circulation of excisable goods is a system of legal means, methods and forms through which authorized law enforcement agencies regulate public relations, as well as respect the rights of producers, sellers, consumers of excisable goods and ensure law and order.

**Key words:** *sphere of circulation of excisable goods, mechanism of legal regulation, law enforcement bodies, control and supervision activity.*

**Актуальність проблеми дослідження.** Реалізація концепції європейської інтеграції України, що передбачає зміну державного контролю, вимагає правових засобів впливу, які дадуть змогу правоохоронним органам здійснювати координацію суспільних відносин у адміністративній та торгово-виробничій сферах.

Зміни, які відбулися за часів незалежності України у підприємницькій діяльності, у сфері виробничого і торговельного сегментів ринку, вказують на динамічний розвиток економіки. Реформування державного управління економікою зачіпає і систему правоохоронних органів, які здійснюють функції нагляду і координації суб'єктів підприємницької діяльності.

За таких умов галузь підакцизних товарів в Україні залишається надзвичайно вразливою, а тому вимагає контрольно-наглядової роботи з боку правоохоронних органів. Тобто виникає потреба у запровадженні механізму адміністративно-правового регулювання діяльності виробників і торговців підакцизних товарів на ринку.

За наявних недоліків у законодавстві стосовно контрольно-наглядової діяльності у сфері обігу підакцизних товарів правоохоронні органи нерідко змушені самостійно врегульовувати ту чи іншу адміністративну процедуру.

Досі залишаються неврегульованими питання стосовно застосування адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів в Україні.

Отже, така проблема є актуальною і потребує розв'язання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблему механізму правового регулювання вивчали такі вчені, як: С. Алексєєв, В. Горшенєв, Ю. Кривицький, А. Малько, О. Скакун, В. Шабалин та інші. Особливості здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері обігу підакцизних товарів висвітлено у працях Д. Бахраха, О. Данілова, Ю. Кучерявенко, Л. Касьяненко, Л. Савченко та інші.

Досліджень, присвячених адміністративно-правовому механізму контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів, майже не проводилось.

**Мета статті** – на основі аналізу наукових праць охарактеризувати адміністративно-правовий механізм контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів в Україні.

**Виклад основних результатів дослідження.** Підакцизні товари на ринку є одними зі специфічних видів товарів, господарська діяльність з виробництва та продажу яких регулюється спеціальними контрольними органами, а також відповідними законодавчими та нормативними документами.

В юридичній практиці здійснення правового регулювання сфери обігу підакцизних товарів вимагає наявності системи певних рушійних сил, дій, методів і засобів реалізації, тобто механізму.

Незважаючи на те, що загальноприйнятий науковий термін «механізм правового регулювання» існує давно, на сучасному етапі в юриспруденції значна частина питань його застосування досі залишається дискусійною.

Розглянемо сутність механізму правового регулювання.

Науковець Ю. Тодика висловлює думку стосовно використання в юридичній літературі категорії «механізм», що пов'язане з усвідомленням того, що не досить мати матеріальні норми, розвинену систему законодавства, необхідні ще чіткі механізми їх упровадження в життя, що повною мірою стосується і адміністративно-правової сфери [12].

Науковець Д. Коссе розуміє під механізмом правового регулювання «системну сукупність правових заходів, за допомогою яких держава здійснює правовий вплив на суспільні відносини у необхідному їй (державі) та суспільству напрямі» [4, с. 26].

Науковець І. Голосніченко вважає, що механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації державної виконавчої влади [3, с. 14].

У широкому сенсі під механізмом адміністративно-правового регулювання дослідниця О. Цибулевська розуміє «сукупність елементів і правових засобів, взаємопов'язаних і взаємозалежних, які утворюють інформаційно-правову єдність з метою здійснення впорядковуючого впливу і стабільного розвитку управлінських відносин у сфері діяльності органів виконавчої влади, державного управління, органів місцевого самоврядування, уповноважених посадових осіб та інших суб'єктів, урегульованих адміністративними правовими нормами управлінських відносин, що виникають у державі та суспільстві» [13].

Деякі науковці акцентують увагу на тому, що механізм правового регулювання впливає на суспільні відносини, координує їх у потрібне правове поле.

Так, на думку О. Куракіна, механізм правового регулювання – це сукупність правових засобів, що покликані моделювати поведінку осіб, за допомогою суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [10, с. 47].

На переконання Ю. Кривицького, під механізмом правового регулювання потрібно розуміти систему правових засобів, за допомогою яких забезпечується стабільність суспільних відносин шляхом найбільш оптимального поєднання індивідуальних, громадських та державних інтересів членів соціуму з метою створення умов для прогресивного розвитку кожної особистості [7, с. 78].

Однак провідне місце у правовому регулюванні посідають правоохоронні органи.

Розглянемо сутність адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів.

Дослідниця О. Безпалова наводить таке визначення: «Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави – це система взаємопов'язаних та взаємозалежних адміністративно-правових засобів, за допомогою яких уповноважені на те суб'єкти здійснюють цілеспрямований вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації правоохоронної функції держави» [1, с. 49].

Одним з основних правоохоронних органів, які регулюють сферу обігу підакцизних товарів, є прокуратура.

Із цим погоджується Л. Кулинич, яка вказує, що «адміністративно-правовий механізм контрольно-наглядової діяльності органів прокуратури є одним із ключових елементів правоохоронного механізму, який забезпечує організацію та реалізацію захисту прав громадян, свобод і законних інтересів людини, сприяючи використанню і застосуванню форм і способів такого захисту» [8, с. 223].

Варто зауважити, що, окрім правоохоронних органів, у системі правового регулювання сфери обігу підакцизних товарів також задіяна низка інших важливих елементів.

На думку О. Куракіна, у механізмі правового регулювання задіяні:

- норма права – це загальнообов'язкове формально визначене правило поведінки, яке встановлене або санкціоноване державою і спрямоване на врегулювання суспільних відносин шляхом надання їх учасникам юридичних прав і покладення на них юридичних обов'язків;
- юридичні факти – це передбачені нормами права конкретні життєві обставини, що зумовлюють виникнення, зміну або припинення правовідносин;
- правові відносини – це врегульовані нормами права суспільні зв'язки між суб'єктами права, які є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, що забезпечуються державою;
- правосуб'єктність – це передбачена нормами права здатність особи бути носієм прав та обов'язків, здійснювати їх від свого імені та нести юридичну відповідальність за свої дії;
- правосвідомість – це форма суспільної свідомості, сукупність правових поглядів, почуттів, емоцій, ідей, теорій та уявлень, які відображають ставлення окремої людини, соціальних груп і суспільства в цілому до чинного чи бажаного права та діяльності, пов'язаної з ним;
- законність – правовий режим (стан) точного і неухильного виконання законів та підзаконних актів держави всіма суб'єктами суспільних відносин (державою, її органами та посадовими особами, громадськими об'єднаннями, громадянами);
- правова поведінка – це передбачена нормами права соціально значима поведінка індивідуальних чи колективних суб'єктів, що контролюється їх свідомістю та волею, породжує відповідні юридичні наслідки;

– правомірна поведінка – це суспільно корисна, необхідна, бажана і допустима поведінка індивідуальних чи колективних суб'єктів, яка відповідає приписам правових норм, гарантується й охороняється державою [9, с. 27].

Адміністративно-правове регулювання підприємницької діяльності, зокрема у сфері обігу підакцизних товарів, полягає у виявленні та протидії правопорушенням.

Учений В. Васильєв доводить, що «мета адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері підприємництва полягає у досягненні балансу між забезпеченням реалізації права на здійснення підприємництва в Україні та інтересів усіх суб'єктів таких правовідносин, що передбачає чітке виконання встановлених нормативними актами приписів та недопущення вчинення правопорушень у сфері підприємницьких правовідносин» [2, с. 14].

Правове регулювання у сфері обігу підакцизних товарів здійснюється у процесі контрольно-наглядової діяльності.

Науковець Г. Бистрик зазначає, що контрольно-наглядова діяльність – це одна з основних форм правової діяльності держави, яка здійснюється державою шляхом видання контрольно-правових актів або рішень, що приймаються відповідними органами державної влади у межах передбачених конституцією і законами повноважень, і має на меті забезпечення перевірки відповідності дій суб'єктів та об'єктів правового регулювання чинному законодавству, сприяння утвердженню режиму законності та правопорядку [5, с. 119].

Контрольно-наглядова діяльність правоохоронних органів України у сфері обігу підакцизних товарів виконує низку важливих стратегічних завдань державної політики:

У процесі здійснення контрольно-наглядової діяльності забезпечується досягнення ефективності правового регулювання торговельної і виробничої галузей підакцизних товарів. Власне, ефективність правового регулювання відображається кількістю розкритих злочинів та ліквідованих правопорушень.

Контрольно-наглядова діяльність є головним складником реалізації механізму правового регулювання в державі. Механізм правового регулювання виробництва та продажу підакцизних товарів здійснюється за допомогою методів адміністративно-правового контролю (ліцензування, оподаткування, оцінки якості тощо).

Здійснення контрольно-наглядової діяльності дає можливість правоохоронним органам забезпечити дотримання режиму законності. Реалізуються заходи, спрямовані на боротьбу з контрабандою, незаконним виробництвом і торгівлею, фальсифікатом підакцизних товарів, а також здійснюється захист законних інтересів споживачів, підприємств і держави.

Контрольно-наглядова діяльність є важливим складником забезпечення соціально-економічної безпеки держави. Податковими органами здійснюється нагляд за правильністю нарахування і своєчасною сплатою акцизного податку, штрафів у сфері обігу підакцизних товарів. Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів контролює якість і харчову безпечність лікєро-горілчаних напоїв, вин, пива та здійснює нагляд за тютюновою галуззю.

Контрольно-наглядова діяльність у сфері обігу підакцизних товарів здійснюється правоохоронними органами для запобігання правопорушень та злочинів у цій галузі підприємницької діяльності.

Отже, наведемо авторське визначення цього поняття: *механізм правового регулювання являє собою стійку систему взаємопов'язаних правових засобів, за допомогою яких відбувається координація соціальних відносин у певній сфері людської діяльності з метою вирішення проблем, що виникають на шляху задоволення законних інтересів суб'єктів права.*

Механізм правового регулювання у загальному розумінні є процесом переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин у певній соціально-економічній сфері за допомогою спеціальних засобів, методів, форм.

З огляду на специфіку акцизної продукції та результати досліджень таких учених, як О. Куракін [9; 10], О. Скакун [11], В. Васильєв [2], можна виділити ознаки механізму правового регулювання сфери обігу підакцизних товарів:

- є окремою частиною соціально-економічного регулювання;
- це система, що поєднує правові методи, принципи, засоби і форми;
- державний контроль і нагляд за такою галуззю здійснюють спеціально уповноважені правоохоронні органи;
- має суб'єкт і об'єкт управління;
- є юридичним процесом, що складається із кількох стадій, які реалізують сам механізм правового регулювання обігу підакцизних товарів на ринку;

– має мету – встановлення законності, дотримання прав і забезпечення правопорядку у сфері обігу підакцизних товарів.

Законодавством встановлено, що підакцизними товарами є продукція, на яку Податковим кодексом України встановлено ставки акцизного податку.

Правоохоронні органи України є спеціально сформованими державними органами, які на підставі законодавства і наділених державою юридичних повноважень здійснюють правоохоронну діяльність. Діяльність правоохоронних органів спрямована на забезпечення законності і правопорядку, захист прав, інтересів громадян, соціальних груп, суспільства і держави, попередження, припинення правопорушень, застосування державного примусу або заходів громадсько-го впливу до осіб, які порушили закон та правопорядок.

Окреслимо пріоритетні напрями, які стоять перед адміністративно-правовим механізмом контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів, такі як:

- 1) розробка та опрацювання оновленої моделі контрольно-наглядової діяльності у зв'язку із реформуванням спиртової галузі;
- 2) врахування європейського досвіду здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері господарської діяльності загалом та щодо спиртової та паливної сфер;
- 3) більш широке запровадження інформаційних та технічних інструментів у процес здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері підакцизних товарів;
- 4) приведення діючого законодавства у відповідність до векторів державної політики у цій сфері, які визначені в програмних документах;
- 5) закінчення реформування Державної податкової служби України та її структурного підрозділу – податкової міліції;
- 6) посилення заходів запобігання корупції в діяльності всіх правоохоронних органів, що мають контрольні повноваження у сфері обігу підакцизних товарів.

Механізм адміністративно-правового регулювання соціально-економічних відносин у сфері обігу підакцизних товарів складається із важливих елементів, взаємопов'язаних між собою (табл. 1).

Таблиця 1

**Елементи механізму адміністративно-правового регулювання у сфері обігу підакцизних товарів**

<b>Елементи</b>	<b>Зміст та характеристика елемента</b>
Норми права	Визначають моделі правової поведінки учасників соціально-економічних відносин на ринку підакцизних товарів.
Нормативно-правовий акт	Юридичний документ, затверджений законодавчою владою держави, що надає правовій нормі офіційного статусу та є обов'язковим до виконання суб'єктами ринку підакцизних товарів.
Правовідносини	Різновид суспільних відносин, які виникають у сфері обігу підакцизних товарів і регулюються нормами права.
Реалізація прав	Застосування правової норми шляхом виконання положень законодавчих актів, які регулюють права та обов'язки суб'єктів сфери обігу підакцизних товарів на ринку.
Законність діяльності	Проявляється у мірі дотримання правоохоронними органами, суб'єктами господарювання і споживачами визначених норм права, які регулюють сферу обігу підакцизних товарів.
Правосвідомість	Ступінь усвідомлення суб'єктами права затверджених правових принципів, які є в державі.
Правомірна поведінка суб'єктів	Свобода діяльності суб'єктів сфери обігу підакцизних товарів, яка відповідає нормам права та інтересам суспільства.
Юридична відповідальність	Є мірою державного примусу з боку правоохоронних органів, яка застосовується до тих суб'єктів, які вчинили правопорушення у сфері обігу підакцизних товарів.

Сфера обігу підакцизних товарів є специфічною, оскільки передбачає, з одного боку, державний нагляд і контроль, а з іншого боку, вона є окремою галуззю економіки, де діють закони вільного ринку, конкуренція, виробництво, обіг, продаж. Тому механізм правового регулювання обігу підакцизних товарів вимагає адміністративно-правових та економічних засобів контролю і нагляду з боку правоохоронних органів, які мають відповідні повноваження.

На рисунку 1 зображено схему взаємодії елементів механізму правового регулювання сфери обігу підакцизних товарів.



Рис. 1. Елементи механізму правового регулювання сфери обігу підакцизних товарів

На рисунку 2 зображено схему механізму дії правового регулювання суб'єктів сфери обігу підакцизних товарів у ринкових умовах.

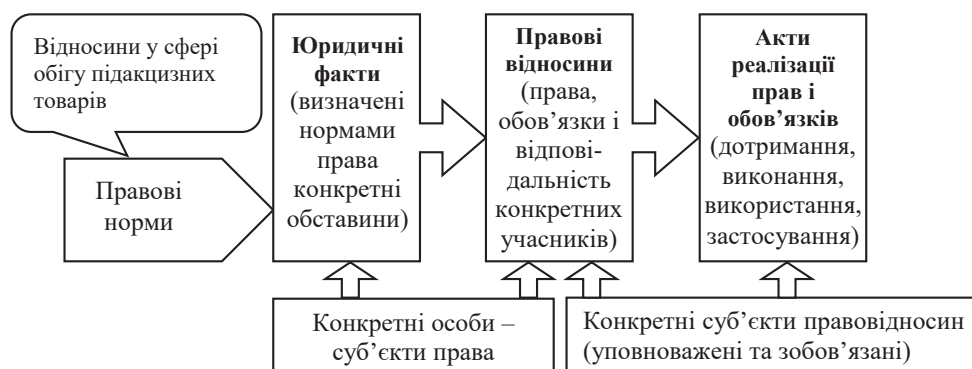


Рис. 2. Механізм дії правового регулювання суб'єктів сфери обігу підакцизних товарів\*  
\*уточнено автором на основі [6]

Власне, механізм правового регулювання відбувається у кілька стадій. Зокрема, юристка О. Скакун виділяє три стадії реалізації механізму правового регулювання:

1. Стадія загальної дії правових норм. Відбуваються визначення змісту і формулювання меж поведінки суб'єкта, умов виникнення прав, обов'язків, повноважень, відповідальності і т.д. (вступає в дію механізм правотворчості).

2. Стадія пов'язана з виникненням правовідносин. Необхідною умовою цієї стадії виступає юридичний факт (система фактів), з яким норми права пов'язують настання юридичних наслідків (вступає в дію механізм реалізації норм права). У разі правомірної поведінки суб'єктів правове регулювання вичерпує себе механізмом реалізації норм права.

3. Стадія застосування санкцій правової норми. Виникає у випадках неправомірної поведінки суб'єкта. Правовою підставою цієї стадії є правопорушення, а також норми права, що встановлюють санкції за вчинені правопорушення і визначають порядок застосування відповідальності. Державні органи і посадові особи реалізують свою компетенцію через розслідування обставин вчинення правопорушення, встановлення і покарання винних, а інша сторона – правопорушники – зазнає втрат державно-владного характеру за вчинені правопорушення (вступає в дію механізм покладання юридичної відповідальності) [11].

Виділимо та охарактеризуємо чотири етапи механізму правового регулювання обігу підакцизних товарів (таблиця 2).

Таблиця 2

**Етапи механізму правового регулювання обігу підакцизних товарів**

Етапи	Характеристика етапів правового регулювання обігу підакцизних товарів
1. Етап загальної дії правових норм	На цьому етапі відбувається формування законодавчої бази регулювання обігу підакцизних товарів на ринку. Державою визначаються зміст і межі правової поведінки суб'єктів обігу підакцизних товарів (виробників і продавців), а також їхні права, обов'язки та відповідальність у цій сфері.
2. Етап виникнення правовідносин у сфері обігу підакцизних товарів	Такий етап передбачає настання юридичного факту чи кількох фактів, з яким норми права пов'язують настання конкретних юридичних наслідків для суб'єктів сфери обігу підакцизної групи товарів. Виникнення правовідносин суб'єктів підприємницької діяльності у сфері обігу підакцизних товарів пов'язане із виробництвом, зберіганням, перевезенням, імпортом, експортом чи продажем такої продукції.
3. Етап державного нагляду і контролю за суб'єктами сфери обігу підакцизних товарів	Державний нагляд і контроль з боку правоохоронних органів за суб'єктами сфери обігу підакцизних товарів здійснюється з метою моніторингу стану дотримання ними умов чинного законодавства України. Предметом перевірки суб'єктів господарювання, які займаються виробництвом і торгівлею акцизних товарів, можуть бути: достовірність нарахування та своєчасність сплати акцизного збору, операції купівлі-продажу, дотримання положень вимог стандартів і технічних умов виробництва, акцизна марка, якість продукції тощо.
4. Етап регулювання та притягнення до відповідальності правопорушників	Цей етап передбачає проведення розслідування, притягнення до відповідальності, застосування санкцій щодо виробників і продавців товарів акцизної групи у разі виявлення правоохоронними органами фактів грубих правопорушень (злочинів). Правопорушення виникає у випадках неправомірних дій суб'єктів сфери обігу підакцизних товарів, що тягне за собою настання адміністративної або кримінальної відповідальності.

Механізм правового регулювання сфери обігу підакцизних товарів утворює єдину систему правових засобів, принципів, методів, інструментів і форм. Необхідністю правового регулю-



вання сфери обігу підакцизних товарів є встановлення законності, дотримання прав та законних інтересів, профілактика правопорушень.

Отже, наведемо авторське визначення поняття «адміністративно-правовий механізм контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів»: це система взаємопов'язаних і взаємоузгоджених адміністративно-правових засобів, за допомогою яких правоохоронні органи здійснюють упорядкування соціально-економічних відносин у сфері обігу підакцизних товарів.

Адміністративно-правовий механізм контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів представлений певною сукупністю елементів, які взаємопов'язані між собою та спрямовані на виконання контрольної функції держави, при цьому з'єднуючим складником є адміністративно-правові норми, які визначають кореспондуючі права та обов'язки відповідних суб'єктів, правовий інструментарій та принципи такої діяльності, що в сукупності дає можливість забезпечити баланс публічних та приватних інтересів у сфері господарської діяльності, об'єктом якої є підакцизні товари.

Проте варто зазначити, що для ефективного результату здійснення механізму правового регулювання у сфері обігу підакцизних товарів необхідним є дотримання правоохоронними органами низки умов.

Належне функціонування механізму правового регулювання, за результатами дослідження О. Куракіна, можна забезпечити:

1) умовами загального порядку, що мають значення у разі вирішення всіх питань або більшої їх частини, є: високий професіоналізм посадовців; їх високі етичні якості; аполітичність державного апарату; запровадження сучасних ефективних методів функціонування державних органів тощо;

2) умовами, що сприяють вирішенню питань, пов'язаних із забезпеченням прав і свобод конкретної особи, та становлять реальні організаційні гарантії, що дають змогу значно та відчутно підвищувати ефективність механізму правового регулювання.

Ці конкретні умови значною мірою перебувають у кореспондуючому зв'язку з умовами, що забезпечують активну діяльність самої людини у сфері реалізації її прав і законних інтересів [9, с. 31–32].

Таким чином, правове регулювання сфери обігу підакцизних товарів є впливом права на суспільні відносини і поведінку суб'єктів галузі акцизної продукції з метою їх упорядкування, приведення до законодавчих норм.

**Висновки.** Правове регулювання соціально-економічних відносин у сфері обігу підакцизних товарів на ринку спрямоване на запобігання та виявлення правопорушень, стимулювання вільної конкуренції, чесної сплати податків, створення безпечної продукції для життя та здоров'я людини, охорону природного середовища.

Механізм правового регулювання сфери обігу підакцизних товарів є системою правових засобів, методів, способів і форм, через які уповноважені правоохоронні органи здійснюють упорядкування суспільних відносин, дотримання прав виробників, продавців, споживачів акцизних товарів, а також забезпечується правопорядок.

Механізм правового регулювання здійснюється через нормотворчу, правозастосовну і правоохоронну діяльність у державі.

Перспективою подальших досліджень може слугувати вивчення форм та методів контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів в Україні.

#### Список використаних джерел:

1. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: сутність і структура. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2015. Т. 15. С. 218–226.

2. Васильєв В.М. Адміністративно-правовий механізм протидії правопорушенням у сфері підприємницької діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса : Одес. нац. юрид. акад., 2019. 22 с.

3. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії та поняття) : посібник. Ірпінь : ДПА України : Український фінансово-економічний інститут, 1998. С. 190.

4. Коссе Д.Д. Правовий режим та механізм правового регулювання: ознаки та співвідношення. *Держава і право*. 2009. Вип. 44. С. 25–31.

5. Бистрик Г.М. Контрольно-наглядова діяльність як форма правової діяльності органів державної влади. *Держава і право*. 2009. Вип. 46. С. 115–123.
6. Кравчук О.О. Механізм правового регулювання: сучасне застосування традиційного педагогічного прийому в навчанні теорії права і галузевих дисциплін. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Сучасна юридична освіта: досвід минулого – погляд у майбутнє». Одеса, 2016. С. 195–197.
7. Кривицький Ю.В. Механізм правового регулювання в сучасній теорії права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 74–79.
8. Кулинич Л.С. Поняття та сутність адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності органів прокуратури за дотриманням прав, свобод та законних інтересів громадян у сфері державного управління. *Форум права*. 2013. № 4. С. 220–223.
9. Куракін О.М. Механізм правового регулювання: теоретико-правова модель : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Харківський нац. ун-т внутрішніх справ. Харків, 2016. 40 с.
10. Куракін О.М. Структура механізму правового регулювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 35(2.1). С. 41–44.
11. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. / Пер. з рос. Харків : Консул, 2001. 656 с.
12. Тодыка Ю.М. Конституция Украины – Основной Закон государства и общества : учебное пособие. Харьков : Факт, 2001. С. 337.
13. Цыбулевская О.И. Основы теории публичного права. *Введение в публичное право*. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1996. С. 398.

## РОЛЬ І ЗНАЧЕННЯ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

### THE ROLE AND IMPORTANCE OF INTERNATIONAL COOPERATION OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Актуальність теми полягає у тому, що однією з цілей визначення адміністративно-правових засад міжнародного співробітництва органів і підрозділів Національної поліції України є визначення ролі та значення міжнародної взаємодії, що особливо актуально у зв'язку з приведенням вітчизняного поліцейського законодавства у відповідність до законодавства Європейського Союзу. Саме сучасні демократичні стандарти європейських країн нині відіграють провідну роль у трансформації правової системи України та механізми удосконалення діяльності органів і підрозділів Національної поліції України. Тому вітчизняні науковці та вчені спрямовують свої зусилля на визначення ролі й значення міжнародного співробітництва Національної поліції України та переосмислення концептуальних положень його адміністративно-правових засад на основі загальноприйнятих демократичних принципів.

У статті досліджено роль і значення міжнародного співробітництва органів і підрозділів Національної поліції України. Запропоновано під «міжнародною співпрацею» розуміти спільну діяльність, яка існує між народами, країнами та в якій беруть участь представники різних держав.

Наголошено, що міжнародне співробітництво є невід'ємним складником діяльності органів і підрозділів Національної поліції України. Його головні напрями: асиміляція та використання міжнародного досвіду діяльності інших поліцейських органів; організація та реалізація спільних міжнародних проєктів, у тому числі науково-дослідних; співробітництво у сфері протидії злочинності; підготовка поліцейських (перепідготовка, підвищення кваліфікації) у зарубіжних країнах.

Зроблено висновок, що значення міжнародного співробітництва органів і підрозділів Національної поліції України складно переоцінити, адже саме за допомогою міжнародної співпраці можливо врегулювати діяльність органів і підрозділів Національної поліції України з іншими поліцейськими службами та відомствами таким чином, щоб забезпечити необхідні умови для реалізації поліцією України своїх завдань і функцій, спільно протидіяти злочинності, забезпечувати мир і порядок.

**Ключові слова:** роль, значення, міжнародне співробітництво, органи та підрозділи, Національна поліція України.

The urgency of the topic is that one of the purposes of determining the administrative and legal basis of international cooperation of bodies and units of the National Police of Ukraine is to determine the role and importance of international cooperation, which is especially relevant in connection with domestic police legislation in line with European Union law. Because it is the modern democratic standards of European countries that currently play a leading role in the transformation of the legal system of Ukraine and the mechanism for improving the activities of bodies and units of the National Police of Ukraine. Consequently, domestic scientists and scientists focus their efforts on determining the role and importance of international cooperation of the National Police of Ukraine and rethinking the conceptual provisions of its administrative and legal principles on the basis of generally accepted democratic principles.

The article examines the role and importance of international cooperation of bodies and units of the National Police of Ukraine. It is suggested that “international cooperation” should be understood as a joint activity that exists between peoples, countries and in which representatives of different countries participate.

It was emphasized that international cooperation is an integral part of the activities of bodies and units of the National Police of Ukraine. Its main areas are assimilation and use of international experience of other police bodies; organization and implementation of joint international projects, including research projects; cooperation in the field of crime prevention; police training (retraining, advanced training) in foreign countries.

It is concluded that the importance of international cooperation of bodies and units of the National Police of Ukraine is difficult to overestimate, because with the help of international cooperation it is possible to regulate the activities of bodies and units of the National Police of Ukraine with other police services and departments their tasks and functions, jointly combat crime, ensure peace and order.

**Key words:** *role, significance, international cooperation, bodies and divisions, National Police of Ukraine.*

**Вступ.** Однією з цілей визначення адміністративно-правових засад міжнародного співробітництва органів і підрозділів Національної поліції України є визначення ролі та значення міжнародної взаємодії, що особливо актуально у зв'язку із приведенням вітчизняного поліцейського законодавства у відповідність до законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС). Саме сучасні демократичні стандарти європейських країн нині відіграють провідну роль у трансформації правової системи України та механізмі удосконалення діяльності органів і підрозділів Національної поліції України. Тому вітчизняні науковці та вчені спрямовують свої зусилля на визначення ролі й значення міжнародного співробітництва Національної поліції України та переосмислення концептуальних положень його адміністративно-правових засад на основі загальноприйнятих демократичних принципів.

Досліджуючи значення міжнародного поліцейського співробітництва, М.М. Сірант вказує, що в умовах інтеграційних процесів в Україні та Європейському Союзі поліцейська співпраця набуває особливого значення, що зумовлює не тільки необхідність об'єднання зусиль держав і підвищення ефективності використання наявних можливостей міжнародної поліцейської співпраці, а й прийняття на національному та міжнародному рівнях скоординованих заходів щодо удосконалення правового регулювання [1, с. 354].

Сучасне міжнародне співробітництво, зокрема у формі міжнародного обміну продуктами матеріального та духовного співробітництва на взаємовигідній основі. Йому властиві рівноправ'я, невтручання у справи один одного, повага до державного суверенітету, об'єктивний гуманізм. Залежно від конкретної сфери співробітництва, галузі, у якій воно здійснюється, перевага віддається якійсь певній «якості» відносин, але пріоритетність однієї якості не означає нехтування іншими [2, с. 25–26; 3, с. 134]. Враховуючи зазначені наукові позиції, слід наголосити на актуальності цієї статті, присвяченої дослідженню ролі та значенню міжнародного співробітництва Національної поліції України.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення ролі та значення міжнародного співробітництва Національної поліції України.

**Результати дослідження.** Актуальні питання міжнародного співробітництва міліції (поліції) України висвітлювали у своїх працях такі вчені та науковці: В.О. Басс, О.І. Виноградова, В.І. Гаврилюк, Т.С. Гавриш, С.М. Гусаров, В.С. Гуславський, О.Ю. Дрозд, Є.В. Зозуля, М.І. Іншин, В.С. Ковальський, А.Т. Комзюк, В.С. Кузьмічов, М.Н. Курко, О.В. Легка, О.В. Негодченко, С.М. Переполюкін, Ю.М. Рашевський, О.Ю. Салманова, О.Ю. Синявська, М.М. Сірант, В.В. Сокурченко, А.В. Солонар, В.М. Тертишник, Ю.О. Толстенко, В.В. Черней, В.В. Чумак та інші.

Зазначені фахівці у галузі адміністративного права внесли значний вклад у розвиток адміністративно-правової науки, проте мало наукових праць присвячено визначенню ролі та значенню міжнародного співробітництва органів і підрозділів Національної поліції України. Нині ці питання потребують свого наукового опрацювання. Отже, необхідність удосконалення інституту міжнародного співробітництва Національної поліції України в умовах сьогодення, недостатність науково-теоретичного підґрунтя, наявність законодавчих проблем

зумовлюють актуальність наукового дослідження ролі та значення міжнародного співробітництва Національної поліції України.

**Результати дослідження.** Для всебічного та повного дослідження цієї проблеми, необхідно звернутися до енциклопедичних видань і з'ясувати зміст понять «значення» та «роль». Так, Великий тлумачний словник сучасної української мови містить кілька пояснень вказаних дефініцій. Слово «значення» пропонується вживати для пояснення: 1) громадської, політичної, історичної та іншої ваги, ролі кого-, чого-небудь; важливості; 2) сутності чого-небудь; змісту; 3) абстрактної величини з однією характеристикою, згідно з якою вона може порівнюватися з іншими абстрактними величинами. Слово «роль» означає: 1) яку-небудь роботу, якість заняття, певний вияв себе в чому-небудь; 2) вплив кого-, чого-небудь на щось, чия-небудь участь у чомусь; 3) перен. ступінь участі, міру впливу, значення в чомусь [4, с. 698].

Із викладеного вище вбачається, що для того, аби з'ясувати «роль і значення міжнародного співробітництва органів і підрозділів Національної поліції України», необхідно розкрити сутність і зміст такого співробітництва, з'ясувати його політичну та суспільну цінність, розкрити його історичну зумовленість, дослідити важливість в сучасних умовах.

З'ясування сутності міжнародного співробітництва органів і підрозділів Національної поліції України пропонуємо розпочати з пояснення відповідних дефініцій. Так, Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає «співпрацю» як «спільну з ким-небудь діяльність», а прикметник «міжнародний» визначає як такий, що: «(1) стосується відносин між народами і країнами; 2) існує між народами, поширюється на них; 3) у якому беруть участь представники різних країн, народів» [4, с. 1098]. Наведені вище дослівні тлумачення дозволяють нам сформулювати визначення поняття «міжнародна співпраця», під якою ми пропонуємо розуміти спільну діяльність, яка існує між народами, країнами і в якій беруть участь представники різних держав.

З приводу визначення поняття «міжнародне поліцейське співробітництво» зазначимо, що останнє застосовується вченими у розрізі окремих напрямів діяльності органів і підрозділів Національної поліції України. Так, А.В. Войціховський в рамках міжнародного права досліджував питання міжнародного співробітництва правоохоронних органів у сфері боротьби зі злочинністю. Науковець стверджує, що в сучасних умовах міжнародне співробітництво виробило і активно застосовує великий арсенал спільних заходів для боротьби зі злочинністю. Взаємодія у боротьбі зі злочинністю здійснюється державами як безпосередньо, так і в рамках створюваних ними міжнародних правоохоронних організацій [5, с. 48].

Поруч із категорією «міжнародне поліцейське співробітництво» активно використовується поняття «міжнародне співробітництво у сфері правоохоронної діяльності», яке визначається як один із видів спільної діяльності держав, спрямованої на узгодження їх інтересів та досягнення спільних цілей у вирішенні питань правоохоронної діяльності на основі загальноновизначених принципів і норм міжнародного права [6, с. 7].

Сучасному міжнародному співробітництву у сфері правоохоронної діяльності властиві такі основні ознаки:

1. Воно є різновидом міжнародного співробітництва, елементом системи міжнародних відносин, і його характер та зміст залежать від їх сутності. Міжнародне співробітництво у сфері правоохоронної діяльності зводиться до впорядкування та розвитку різноманітних видів міжнародних відносин, здебільшого присвячених питанням, від вирішення яких залежить забезпечення безпеки як в межах певного географічного регіону, так і всього світу (наприклад, розробка єдиних стандартів міжнародного правоохоронного співробітництва, організація та проведення семінарів і навчальних циклів), а також забезпечення власних внутрішньодержавних інтересів та безпеки [7, с. 10].

2. Міжнародне співробітництво у сфері правоохоронної діяльності – це один із видів спільної діяльності держав в особі уповноважених на те органів, який виникає на основі формування й цілеспрямованого проведення ними зовнішньої політики, що ґрунтується на спільності або збігові державних інтересів. Міжнародне співробітництво у сфері правоохоронної діяльності має погоджувальний, координаційний характер і виникає та розвивається між рівноправними суб'єктами міжнародного права (здебільшого між державами).

3. Участь у міжнародному співробітництві у сфері правоохоронної діяльності є не стільки правом, скільки обов'язком держав.

4. Міжнародне співробітництво у сфері правоохоронної діяльності ґрунтується на нормах права. Цілі міжнародного співробітництва у сфері правоохоронної діяльності можуть бути досягнуті лише у разі, якщо воно підкріплене реальною силою. Тому невід'ємна умова його

існування – наявність норм міжнародного та внутрішньодержавного права, що встановлюють загальні засади співробітництва, правила поведінки і повноваження органів, які їх реалізують, відповідальність за порушення зобов'язань, взятих на основі такого співробітництва. За допомогою правових норм розкривається зміст міжнародного співробітництва у сфері правоохоронної діяльності [8, с. 174].

5. Міжнародне співробітництво у сфері правоохоронної діяльності здійснюється з дотриманням певних принципів, які виражаються в нормах права через інформативно-керівні ідеї, положення, що визначають зміст галузі права, надають їй цілісності, єдності сукупності правових норм, об'єднаних предметом правового регулювання. Насамперед це єдині для всього міжнародного права основні принципи: повага державного суверенітету, суверенна рівність держав, співробітництво держав, сумлінне виконання міжнародних зобов'язань. Існують і спеціальні принципи: взаємності, добровільності, законності, дотримання прав та інтересів третіх сторін державами-учасниками договірних відносин тощо [6, с. 7; 9, с. 47].

Отже, міжнародне поліцейське співробітництво є одним із видів спільної діяльності держав та уповноважених ними органів (поліцейських зокрема), спрямованої на узгодження їх інтересів та досягнення спільних цілей у вирішенні питань поліцейської діяльності на основі загальновизнаних принципів і норм міжнародного права.

Міжнародне поліцейське співробітництво є тією розумною альтернативою міжнародної конфронтації в галузі права та має бути рівноправним, без втручання у внутрішні справи, без загрози силою або її застосування. Конкретні форми співробітництва, його напрями й обсяги залежать від самих держав, їх потреб і матеріальних ресурсів, внутрішнього законодавства і прийнятих міжнародних зобов'язань. Користь від міжнародного поліцейського співробітництва має бути не лише взаємною, а й благою для всього світового співтовариства.

Так, міжнародну співпрацю органів і підрозділів Національної поліції України можна визначити як спільну діяльність із представниками правоохоронного сектора інших країн, міжнародних організацій або, як це зазначено в Законі України «Про Національну поліцію», як взаємовідносини у сферах діяльності поліції з відповідними органами інших держав і міжнародними організаціями (міжнародне співробітництво органів і підрозділів Національної поліції України) [10].

Переходячи до розкриття генезису становлення міжнародного співробітництва органів і підрозділів Національної поліції України, варто зазначити, що воно має досить тривалий період. Водночас обмежений обсяг цієї статті не дозволяє нам детально розкрити усі його історичні етапи. Зважаючи на це, пропонуємо більш детально зупинитися лише на періоді існування незалежної української держави.

Після проголошення 24 серпня 1991 року незалежності України перед нашою державою постало питання створення власної договірно-правової бази в різних напрямках міжнародного співробітництва, зокрема у сфері кримінально-правових відносин і діяльності правоохоронних органів. Досить складною проблемою, яка виникла перед Україною, є ставлення останньої до міжнародних угод про взаємну правову допомогу країнам, що входили до складу колишнього СРСР.

Загалом є всі підстави стверджувати, що Декларація про суверенітет і Акт про проголошення незалежності надали Україні статус незалежної держави, яка самостійно визначає і проводить свою внутрішню та зовнішню політику в усіх сферах життя, зокрема в економічній, політичній, соціальній і правовій [11, с. 7].

Розвиток міжнародних зовнішньоекономічних відносин, курс на побудову відкритого демократичного суспільства, перехід до ринкових відносин, державне сприяння діловим, культурним і особистим контактам окреслили масштаби співпраці з міжнародними організаціями. А. Солонар зазначає, що міжнародне співробітництво органів поліції базується на міжнародних договорах, а також на установчих актах і правилах міжнародних організацій, членами яких є Україна [12, с. 157]. Також автор вказує, що міжнародне співробітництво відбувається у відповідних формах, яких він виділяє дев'ять [12, с. 158].

Погоджуючись із цим підходом, ми все ж вважаємо його таким, що не зовсім відповідає реаліям сьогодення. Тому спробуємо обґрунтувати власну точку зору на диференціацію основних форм міжнародного співробітництва органів і підрозділів Національної поліції України, яка враховує і специфічний характер діяльності новоствореної поліції, і ті вимоги та завдання, які були поставлені перед нею в умовах євроінтеграції.

Узагальнивши наукову літературу, наявну нормативну базу, а також практику роботи органів і підрозділів Національної поліції України та міжнародних правоохоронних інституцій, ми

можемо виділити такі основні форми міжнародного співробітництва органів і підрозділів Національної поліції України: розробка, укладення міжнародних договорів і забезпечення їх виконання, виконання клопотань про надання правової допомоги, інформаційна взаємодія, звернення із запитами та виконання таких запитів, приймання-передавання осіб, які перебувають під вартою на державному кордоні України або за її межами [12, с. 158; 13, с. 21].

Визначені форми взаємодії органів і підрозділів Національної поліції України з поліцейськими органами, органами правопорядку інших держав, а також із міжнародними організаціями дозволяють вирішити одне з головних завдань міжнародного співробітництва (що й виділяється в категорію) – забезпечення правопорядку за рахунок боротьби зі злочинністю.

Отже, проаналізувавши низку нормативно-правових актів та праць учених щодо міжнародного співробітництва органів і підрозділів Національної поліції України ми дійшли висновку, що міжнародне співробітництво відіграє вагомую роль у розвитку та повсякденній діяльності поліції.

У найбільш загальному вигляді міжнародне співробітництво може бути диференційоване на три основні категорії. До першої категорії належить міжнародне співробітництво у сфері протидії злочинності, яке охоплює і міжнародне поліцейське співробітництво (що має більш вузьке значення). До другої категорії належить безпосередня участь поліцейських (як окремих співробітників, так і у складі підрозділу) у міжнародних операціях із підтримання миру та безпеки, а також участь у діяльності міжнародних організацій правоохоронних органів іноземних держав, що безпосередньо закріплюється законом. До третьої категорії належить міжнародне співробітництво у сфері ефективної підготовки поліцейських кадрів, що передбачає розвиток правоохоронної системи шляхом обміну досвідом і надання допомоги як у роботі, так і в підготовці кадрів для правоохоронних органів з метою створення уніфікованої системи підготовки кадрів і програм обміну досвідом.

**Висновки.** Отже, міжнародне співробітництво є невід’ємним складником діяльності органів і підрозділів Національної поліції України. Його головні напрями: асиміляція та використання міжнародного досвіду діяльності інших поліцейських органів; організація та реалізація спільних міжнародних, у тому числі науково-дослідних проєктів; співробітництво у сфері протидії злочинності; підготовка поліцейських (перепідготовка, підвищення кваліфікації) у зарубіжних країнах.

Тому значення міжнародного співробітництва органів і підрозділів Національної поліції України складно переоцінити, адже саме за допомогою міжнародної співпраці можливо врегулювати діяльність органів і підрозділів Національної поліції України з іншими поліцейськими службами та відомствами таким чином, щоб забезпечити всі необхідні умови для реалізації поліцією України своїх завдань і функцій спільно протидіяти злочинності, забезпечувати мир і порядок. Саме інститут міжнародного співробітництва органів і підрозділів Національної поліції України є тим інструментом, який дозволяє повноцінно забезпечити захист міжнародної безпеки та прав і основоположних свобод людини й громадянина.

#### Список використаних джерел:

1. Сірант М.М. Поліцейське співробітництво України і Європейського Союзу – правовий аспект. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. № 850(11). 2016. С. 353–360.
2. Гуславський В.С. Управління співробітництвом ОВС України з правоохоронними органами країн СНД: організаційно-правові засади : дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2006. 444 с.
3. Чаплинська Ю.А. Адміністративно-правове забезпечення реформування органів прокуратури України : дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2018. 421 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
5. Войціховський А.В. Міжнародні регіональні правоохоронні організації як напрям розвитку міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю. *Міжнародні організації та міжнародне право XXI століття: етапи становлення, сучасний стан і перспективи розвитку* : матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Харків, 19 лютого 2016 року) / Харків : ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2016. С. 48–52.
6. Перецьолкін С.М. Міжнародне співробітництво у сфері правоохоронної діяльності : конспект лекцій. Дніпро, 2016. 54 с.

7. Виноградова О.І. Міжнародне співробітництво України у галузі боротьби зі злочинністю : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2000. 20 с.
8. Зозуля Є.В. Міжнародне співробітництво правоохоронних органів України в боротьбі зі злочинністю. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2008. № 3-4. С. 173–179.
9. Негодченко О.В., Тertiшник В.М. Міжнародне співробітництво у сфері правосуддя : навч. посіб. Дніпропетровськ : Юридична академія МВС України, 2002. 68 с.
10. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 20.01.2020).
11. Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / Упоряд. Ю.К. Качуренко. Київ : Наук. думка, 1992. 200 с.
12. Солонар А.В. До питання міжнародного співробітництва органів поліції. *Порівняльно-аналітичне право – електронне наукове фахове видання юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*. Ужгород : Ужгородський національний університет, 2017. № 3. С. 156–159.
13. Чумак В.В. Адміністративно-правові засади діяльності поліції Грузії, країн Балтії та України: порівняльний аналіз : автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків : ХНУВС, 2019. 40 с.



**ЮРИДИЧНА ПРИРОДА СТАДІЙ  
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ**

**LEGAL NATURE OF STAGES  
IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF UKRAINE**

Актуальність статті полягає у тому, що адміністративне судочинство є одним із найбільш універсальних та ефективних інструментаріїв вирішення конфліктів у публічно-правових відносинах, зокрема тих, що виникають між громадянами та органами, наділеними владними повноваженнями. При цьому адміністративна юстиція здатна забезпечувати ефективний захист прав і свобод людини в публічно-правових відносинах і сприяти усуненню недоліків у сфері державного управління, виконувати функцію контролю за законністю діяльності владних суб'єктів.

Мета статті полягає у тому, щоб на основі теоретико-правових засад адміністративного судочинства, норм діючого адміністративного процесуального законодавства, а також сучасних поглядів вчених-правників описати юридичну природу стадій в адміністративному судочинстві України.

У статті визначено, що юридична природа стадії адміністративного судочинства є складною, що зумовлюється конструюванням її внутрішньої побудови та її особливостями. Доведено, що внутрішня побудова стадії адміністративного судочинства формується шляхом об'єднання процесуальних дій і правових елементів у єдину, обмежену просторово-часовим виміром, взаємозв'язану частину адміністративного судочинства. Сформовано загальні особливості стадій адміністративного судочинства, які складають їх юридичну природу.

Зроблено висновок, що стадії адміністративного судочинства мають як загальні, так і спеціальні особливості, характерні для окремої стадії. Загальними особливостями стадій адміністративного судочинства є такі характеристики: 1) нормативна визначеність (закріплення на законодавчому рівні процесуальних дій, правових елементів та інституційних суб'єктів); 2) відокремленість та умовна незалежність; 3) індивідуальність (кожна стадія має свої завдання, окремі процесуальні дії та різне правове становище учасників); 4) послідовність (кожна стадія реалізується у певній послідовності етапів; при цьому стадії чергуються між собою, замінюючи та перетікаючи одна в одну); 5) взаємопов'язаність і взаємозалежність; 6) обмеженість у часі (визначеність просторово-часового виміру стадії).

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, адміністративний процес, адміністративний суд, апеляція, звернення, касаційне провадження, принципи, стадія, судове рішення, судовий розгляд.

The relevance of the article is that administrative proceedings are one of the most universal and effective tools for resolving conflicts in public relations, in particular those that arise between citizens and authorities. At the same time, administrative justice is able, on the one hand, to ensure effective protection of human rights and freedoms in public relations, and on the other – to help eliminate shortcomings in public administration, to perform the function of monitoring the legality of government activities.

The purpose of the article is to describe the legal nature of stages in the administrative proceedings of Ukraine on the basis of theoretical and legal principles of administrative proceedings, the norms of current administrative procedural legislation, as well as modern views of legal scholars.

The article defines that the legal nature of the stage of administrative proceedings is complex, due to the construction of its internal structure and its features. It is proved that the internal construction of the stage of administrative proceedings is formed through the combination of procedural actions and legal elements into a single, limited by space and time, interconnected part of administrative proceedings. The general features of the stages of administrative proceedings, which constitute their legal nature, have been formed.

It is concluded that the stages of administrative proceedings have both general and special features that are characteristic of a particular stage. The general features of the stages of administrative proceedings are the following characteristics: 1) normative certainty (consolidation at the legislative level of procedural actions, legal elements and institutional entities); 2) separation and conditional independence; 3) individuality (each stage has its own tasks, separate procedural actions and different legal status of participants); 4) sequence (each stage is realized in the certainty of the sequence of subsequent stages; in this case, the stages alternate with each other, substituting and flowing into each other); 5) interconnectedness and interdependence; 6) limited time (certainty of spatio-temporal measurement of the stage).

**Key words:** *administrative proceedings, administrative process, administrative court, appeal, cassation proceedings, principles, stage, court decision, trial.*

**Вступ.** Становлення України як незалежної та правової держави вимагає якісних змін і демократичних перетворень у напрямі забезпечення прав і свобод людини. У цьому процесі одним із найбільш важливих завдань є створення ефективної системи захисту кожної особи від порушень з боку держави, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб [9, с. 4–5].

Адміністративне судочинство є одним із найбільш універсальних та ефективних інструментаріїв вирішення конфліктів у публічно-правових відносинах, зокрема тих, що виникають між громадянами та органами, наділеними владними повноваженнями. При цьому адміністративна юстиція здатна забезпечувати ефективний захист прав і свобод людини в публічно-правових відносинах і сприяти усуненню недоліків у сфері державного управління, виконувати функцію контролю за законністю діяльності владних суб'єктів [9, с. 4–5].

У вітчизняній правовій науці існує низка фахових і фундаментальних наукових досліджень у сфері адміністративного судочинства та окремих інститутів, деякі аспекти яких можуть використовуватися при аналізі проблем реалізації права на судовий захист в адміністративному судочинстві України [9, с. 4–5]. При цьому комплексних досліджень у сфері стадій адміністративного судочинства як фундаментального складника і досі немає, що негативно впливає на формування теоретичних підвалин адміністративного процесуального права.

Стадії в адміністративному судочинстві України були предметом досліджень багатьох учених, серед яких В. Авер'янов, О. Бандурка, В. Бевзенко, Ю. Битяк, Н. Бортник, М. Бояринцева, В. Галуцько, Н. Ільчишин, І. Качур, Т. Коломонець, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Корчинський, Д. Кузнецов, О. Кузьменко, В. Курило, К. Куркова, А. Манжула, Н. Писаренко, Л. Савченко, І. Шруб та інші. Проте комплексних досліджень у цій темі нині немає, що й зумовлює актуальність тематики.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в тому, щоб на основі теоретико-правових засад адміністративного судочинства, норм діючого адміністративного процесуального законодавства, а також сучасних поглядів вчених-правників описати юридичну природу стадій в адміністративному судочинстві України.

**Результати досліджень.** Цінним моментом щодо розуміння юридичної природи стадій в адміністративному судочинстві України є питання, який проміжок просторово-часової змістовної характеристики можна називати стадією адміністративного процесу. Правильна відповідь на це питання створює основу для вирішення практичних і теоретичних проблем в адміністративному процесі, зокрема конструювання оптимального визначення стадій адміністративного процесу; виокремлення їх різновидів; розмежування понять стадій і функцій в адміністративному процесі; виділення внутрішніх і зовнішніх елементів стадій провадження в адміністративному процесі; внутрішньої будови та призначення стадій цього виду юридичного процесу; запобігання ототожненню проваджень і стадій адміністративного процесу [2, с. 63].

Здійснення процесуальних стадій, етапів, процесуальних дій визначається логікою процесуальної діяльності. Саме вони визначають послідовність вчинення дій при вирішенні конкрет-

них адміністративних справ. Процесуальні дії, етапи мають бути певним чином урегульовані адміністративними процесуальними нормами, адже лише за таких умов їх можна відносити до адміністративних проваджень і адміністративного процесу загалом. Більшість науковців вважає, що адміністративний процес – це врегульована нормами права діяльність повноважних органів влади, їх посадових і службових осіб. Ступінь урегулювання має бути якомога повнішим, тобто має відбуватися найбільш повне закріплення порядку здійснення тих чи інших процесуальних дій [6, с. 371; 1, с. 212].

Стадія не є останнім структурним елементом судочинства. Вона охоплює значну сукупність дій, які в межах конкретної процесуальної стадії можуть бути згруповані за певними спільними ознаками та об'єднуватися в етапи [2, с. 94–97]. Кожна стадія має відносно самостійне, але підпорядковане загальній меті процесуальне завдання, яке зумовлює належність стадії до загальної структури процедури та якісні особливості стадії як відокремленого, відносно самостійного явища [4, с. 18].

Структура стадії судочинства має таку схему: стадії – етапи – дії, де сукупність дій утворює етап, відповідно сукупність етапів утворює стадію. Стадія пов'язана із циклічним здійсненням судочинства, а поняття «етап» використовується для позначення просторово-часових меж і послідовності певних операцій всередині та у рамках однієї стадії. Отже, «етап» – це структурний елемент стадії, спрямований на виконання конкретного завдання чи групи завдань визначеним колом суб'єктів за допомогою певних процесуальних дій. Адміністративно-процесуальні дії є первинною ланкою провадження, а тому становлять основу конструкції всієї системи адміністративного процесу [2, с. 94–97].

Слово «етап» означає «окремий момент, період, стадію в розвитку» і розуміння етапності як чергування, розриву у часі певних дій. Етапом стадії провадження є певний просторово-часовий відрізок, період, під час якого здійснюються процесуальні дії і приймаються проміжні процесуальні рішення, які дозволяють поступово рухатися до виконання основного завдання стадії. Етапи послідовно змінюють один одного у міру виконання більш конкретних завдань [7, с. 221–227].

Отже, для виділення стадії в адміністративному судочинстві, тобто її відокремленості та умовної незалежності, законодавством формується внутрішня будова стадії як сукупність процесуальних дій і правових елементів, що впроваджуються (реалізуються) уповноваженими суб'єктами, які діють у просторово-часовому вимірі (етапи) та виконують визначене завдання адміністративного судочинства.

Кожна зі стадій залежно від адміністративного статусу суб'єктів адміністративно-процесурної діяльності адаптується до конкретних цілей і завдань і є відносно самостійною й завершеною частиною тієї чи іншої адміністративної процедури. Будь-яка стадія адміністративної процедури складається з окремих етапів, кожен із яких реалізує відповідні проміжні цілі та становить комплекс процесуальних дій, спрямованих на вирішення завдань цієї стадії адміністративної процедури, що здійснюється уповноваженими на те органами, їх посадовими та службовими особами.

Загальна кількість обов'язкових стадій адміністративних процедур, а також наявність факультативних (необов'язкових) стадій, як і кількість етапів процедур, що складають зміст відповідних стадій, зумовлюється характером конкретного адміністративного провадження та ступенем його урегульованості адміністративно-процесуальними нормами [3, с. 28–32].

Стадія процесу, яку сформував Д. Суботін, характеризується такими ознаками (властивостями): – формальна (інституційна) відокремленість; – індивідуалізованість та безпосередність завдань кожної стадії; – функціональна взаємопов'язаність стадій; – визначеність кола суб'єктів процесуальної діяльності та порядку їх діяльності в кожній стадії; – темпоральність кожної стадії (визначеність певних часових меж провадження у стадії); – специфічність процесуальних засобів, які можуть використовуватися в конкретній стадії; – особливість змісту та форми внутрішньо-стадійних і підсумкових процесуальних рішень стадії [8, с. 60–63].

Стадія адміністративного провадження, як встановив С. Гнатюк, наділена такими ознаками: конкретні завдання і функції, які притаманні лише одній конкретній стадії; певне коло збуджуючих обставин, система юридичних фактів, які безпосередньо забезпечують перехід із однієї стадії в іншу; специфіка правового становища учасників процесу (коло учасників у різних стадіях є різним); специфічність здійснюваних операцій і характер юридичних наслідків; особливості закріплених у відповідному процесуальному акті (документі) кінцевих матеріально-правових результатів [2, с. 94–97].

**Висновки.** Таким чином, юридична природа стадії адміністративного судочинства є складною, що зумовлюється конструюванням її внутрішньої побудови та її особливостями. Внутрішня побудова стадії адміністративного судочинства формується шляхом об'єднання процесуальних дій і правових елементів у єдину, обмежену просторово-часовим виміром, взаємозв'язану частину адміністративного судочинства.

Стадії адміністративного судочинства мають як загальні, так і спеціальні особливості, характерні для окремої стадії. Загальними особливостями стадій адміністративного судочинства є такі характеристики: 1) нормативна визначеність (закріплення на законодавчому рівні процесуальних дій, правових елементів та інституційних суб'єктів); 2) відокремленість та умовна незалежність; 3) індивідуальність (кожна стадія має свої завдання, окремі процесуальні дії та різне правове становище учасників); 4) послідовність (кожна стадія реалізується у певній послідовності етапів; при цьому стадії чергуються між собою, заміщуючи та перетікаючи одна в одну); 5) взаємопов'язаність і взаємозалежність; 6) обмеженість у часі (визначеність просторово-часового виміру стадії).

**Список використаних джерел:**

1. Битяк Ю., Гарашук В., Дьяченко О. та ін. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
2. Гнатюк С.С. Стадії провадження у справах про адміністративні проступки : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Львівський державний університет внутрішніх справ, 2010. 228 с.
3. Губерська Н.Л. Стадії адміністративних процедур: поняття й види. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2015. Вип. 30(2). С. 28–32.
4. Дегтярева Е.А. Административные процедуры : автореф. дисс. канд. юрид. наук: спец. 12.00.14. Ростов н/Д, 2007. 25 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
6. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
7. Мілевський О.П. Ознаки системності і структурованості судового провадження у кримінальному процесі України. Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право). 2014. № 2. С. 221–227.
8. Суботін Д. Стадія як елемент системи кримінального процесу. Вісник Національної академії прокуратури України. 2009. № 4. С. 60–63.
9. Трегубов Е.Л. Реалізація права на судовий захист в адміністративному судочинстві України : дис. канд. юрид. наук. Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2014. 206 с.

## ПОНЯТТЯ І ПРИНЦИПИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ПРАЦІВНИКІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

### CONCEPTS AND PRINCIPLES OF THE SOCIAL PROTECTION OF NATIONAL POLICE OFFICERS OF UKRAINE

Стаття присвячена дослідженню поняття та принципів соціального захисту працівників Національної поліції України. Спираючись на вагомі наукові досягнення вчених, у статті здійснюється аналіз понять «соціальна держава», «соціальний захист», «соціальна функція», а також з'ясування понять «принцип», «принципи соціального захисту».

На підґрунті проведеного дослідження автор пропонує розглядати соціальний захист у широкому значенні – як здійснювану державою низку послідовних функцій, спрямованих на забезпечення виконання соціальної політики через спеціально створені державні органи. У вузькому значенні автор пропонує розглядати соціальний захист як гарантований державою обґрунтований своєчасний невідкладний комплекс заходів, спрямованих на організацію матеріального забезпечення відповідних категорій громадян, які внаслідок об'єктивних та/або суб'єктивних факторів втратили чи не мали від народження можливості забезпечити належні умови своєї життєдіяльності самостійно.

У статті наводиться авторське визначення поняття «соціального захисту працівників Національної поліції України», під яким пропонується розуміти комплекс гарантованих державою обґрунтованих, своєчасних, невідкладних дій, спрямованих на забезпечення соціально-економічних прав, можливість забезпечувати які самостійно втрачена внаслідок впливу професійних ризиків, зумовлених особливостями несення служби.

Досліджено етимологію поняття «принцип», з'ясовано важливість принципів як основоположних ідей будь-якої сфери діяльності. Для повноти та всебічного дослідження проаналізовано наукові розробки та підходи до класифікації принципів соціального захисту, з'ясовано, що значне коло вчених підтримує класифікацію на загальні та внутрішньогалузеві. З огляду на це виокремлюються та обґрунтовуються принципи соціального захисту працівників Національної поліції України, які, на нашу думку, варто поділити на два блоки: загальні принципи, до яких автор відносить принцип гарантування права на соціальний захист, принцип системності, та спеціальні принципи, до яких віднесено принцип обґрунтованості, принцип своєчасності, принцип невідкладності.

**Ключові слова:** соціальна держава, соціальний захист, соціальна функція, принципи соціального захисту, працівники Національної поліції України.

The article is devoted to the study of the concept and principles of social protection of employees of the National Police of Ukraine. Based on the significant scientific achievements of scientists, the article analyzes the concepts of “welfare state”, “social protection”, “social function”, as well as clarifying the concepts of “principle”, “principles of social protection”.

Based on the study, the author proposes to consider social protection in a broad sense – as a number of consistent functions performed by the state, aimed at ensuring the implementation of social policy through specially created government agencies. In a narrow sense, the author proposes to consider social protection as a state-guaranteed rea-

sonable timely set of measures aimed at organizing the material support of the relevant categories of citizens who due to objective and/or subjective factors lost or were unable to provide adequate living conditions. independently.

Also, the article provides the author's definition of "social protection of employees of the National Police of Ukraine", which proposes to understand a set of state-guaranteed reasonable, timely, urgent actions aimed at ensuring socio-economic rights, the ability to ensure which is lost due to occupational risks features of service. The etymology of the concept of "principle" is studied and the importance of principles as fundamental ideas of any sphere of activity is clarified.

For completeness and comprehensive research, scientific developments and approaches to the classification of social protection principles are analyzed, and it is found that a significant number of scientists support the classification into general and intra-industry. In view of this, the principles of social protection of employees of the National Police of Ukraine are singled out and substantiated, which we believe should be divided into two blocks: general principles to which the author refers the principle of guaranteeing the right to social protection, validity, the principle of timeliness, the principle of urgency.

**Key words:** *social state, social protection, social function, principles of social protection, employees of the National Police of Ukraine.*

**Вступ.** Із набранням чинності 7 листопада 2015 року Закону України «Про Національну поліцію» поняття «органів внутрішніх справ» нівелювалося, а на зміну старій системі запровадила нова структура європейського зразка – Національна поліція України. Організація соціального захисту працівників Національної поліції та створення дієвого адміністративно-правового механізму реалізації є невідкладним завданням у реаліях сьогодення. Відсутність вказаних факторів унеможливує ефективну роботу поліцейських, знищує професійний авторитет і престижність професії. Варто підкреслити, що професійна діяльність працівників Національної поліції пов'язана із щоденною небезпекою та загрозою їх життю і здоров'ю. Така сумна тенденція спостерігається як в Україні, так і у світі.

Актуальність дослідження проблеми соціального захисту працівників Національної поліції полягає ще і в тому, що, незважаючи на наявність комплексних досліджень, питанню соціального захисту, проблемі соціального захисту працівників Національної поліції України, а особливо основних засад такої діяльності, приділялося не досить уваги.

Проблематиці поняття та принципів соціального захисту, дослідженню поняття «соціальної держави», «соціальної функції» свої наукові здобутки присвятили вчені І. Арістова, Н. Балтачєєва, Н. Болотіна, Х. Босак, О. Березовська-Чміль, В. Венедіктов, О. Головащенко, А. Гончаров, М. Іншин, А. Клименко, А. Колодій, В. Лагутін, М. Полупанов, А. Сіленко, М. Тимофєєва, С. Устинов та багато інших.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження і висвітлення поняття соціального захисту працівників Національної поліції України та виокремлення і характеристика принципів соціального захисту працівників Національної поліції України.

**Результати дослідження.** Створення якісно нового органу виконавчої влади – Національної поліції, яка відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» є центральним органом виконавчої влади, що служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [1], вимагає приведення існуючого законодавства у відповідність реаліям сьогодення, а також створення дієвих адміністративно-правових механізмів його імплементації.

В Основному Законі України задекларовано, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава [2]. Тому соціальна держава має бути орієнтована на людину як на найвищу цінність суспільства та спрямовуватися на забезпечення дотримання прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Конституцією України проголошено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [2]. Таким чином, держава покладає на себе функцію соціального захисту людини і громадянина.

У науковій літературі висловлено значну кількість точок зору стосовно поняття «соціальної держави». О. Головащенко вважає, що соціальна держава уособлює особливий, соціально орієнтований тип держави із розвинутою економікою, високим рівнем соціальної захищеності

всіх громадян, а також затвердженням принципу соціальної справедливості [3, с. 32]. Слід зауважити, що рівень соціальної захищеності громадян прямо дорівнює рівню економічного розвитку та політичної стабільності держави.

Термін «соціальний захист» вперше використали американські законодавці в тексті закону, прийнятого у 1935 році. У ньому давалося правове обґрунтування нового для США інституту обов'язкового страхування на випадок старості, смерті, інвалідності і безробіття. Цей термін органічно вписався у понятійний апарат вчених і практиків, тому що просто і зрозуміло виражав сутність підтримки соціально вразливих верст населення [4].

Нині існує багато наукових досліджень, присвячених соціальній політиці держави, соціальній функції держави, соціальному захисту. А. Гончаров зазначає, що основним змістом соціальної функції держави є соціально-економічні права людини. Становлення концепції прав людини та соціальної держави розглядаються як два взаємозумовлені процеси, бо формуванню соціальної правової держави історично та логічно передувало визнання концепції прав і свобод людини [5, с. 126].

У розумінні І. Арістової соціальна функція – один із напрямів діяльності держави, який полягає у створенні державою необхідних умов, що забезпечують гідне життя людини незалежно від її соціального стану, участі у виробництві сукупного національного доходу, а також належного правового механізму її соціальної захищеності відповідно до міжнародних стандартів [6, с. 21]. Ми підтримуємо думки науковців і розуміємо під соціальною функцією специфічну діяльність держави, спрямовану на реалізацію відповідних завдань через органи державної влади.

М. Тимофєєва зазначає, що поняття «соціальний захист» прийшло на зміну поняттю «соціальне забезпечення», яким у радянський період позначали сукупність державних заходів, пов'язаних із забезпеченням громадян у старості та в разі непрацездатності, із піклуванням про дітей, із медичним обслуговуванням і лікуванням. Фінансувалося соціальне забезпечення із суспільних фондів споживання, через які забезпечувалася безоплатна освіта, допомоги, пенсії, стипендії студентам, оплата щорічних відпусток, оплата путівок у санаторії та будинки відпочинку, безоплатна медична допомога, утримання дітей у дошкільних закладах та низка інших виплат і пілг [7, с. 170].

Стаття 46 Конституції України проголошує, що громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття із незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. Пенсії, інші види соціальних виплат і допомоги, які є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом [2].

Н. Болотіна розглядає соціальний захист у вузькому та широкому значеннях і наголошує, що «у вузькому значенні, розуміння соціального захисту становить власне соціально-захисну діяльність держави щодо убезпечення населення від негативних наслідків соціальних ризиків. У широкому значенні соціальний захист становить зміст соціальних функцій держави, є системою економічних, юридичних, організаційних заходів щодо забезпечення основних соціальних прав людини і громадянина в державі» [8, с. 56].

А. Сіленко у своєму дослідженні визначає соціальний захист «як функцію держави, спрямовану на реалізацію соціальних, громадянських і політичних прав громадян, передбачених законом, і здійснювану через систему соціального захисту» [9].

На думку С. Устинова, соціальний захист – це діяльність соціально-орієнтованої держави, яка здійснюється через комплекс організаційно-правових і соціально-економічних заходів, метою яких є створення для працездатних громадян належних умов для забезпечення своїх соціально-економічних і духовних потреб; гарантоване забезпечення громадянам, які потребують соціальної допомоги, рівня життя не нижче від прожиткового мінімуму [10, с. 94].

Враховуючи зазначене, ми розуміємо, що соціальний захист – це обов'язковий компонент для визнання держави як соціальної та правової. Пропонуємо розглядати соціальний захист у широкому та вузькому значеннях. Так, у широкому значенні соціальний захист – це здійснювана державою низка послідовних функцій, спрямованих на забезпечення виконання соціальної політики через спеціально створені державні органи. У вузькому значенні соціальний захист – це гарантований державою обґрунтований своєчасний невідкладний комплекс заходів, спрямованих

на організацію матеріального забезпечення відповідних категорій громадян, які внаслідок об'єктивних та/або суб'єктивних факторів втратили або не мали від народження можливості забезпечити належні умови своєї життєдіяльності самостійно.

Сучасне законодавство України має відповідати міжнародним тенденціям у сфері соціального захисту та реальним соціальним потребам громадян. Враховуючи існування низки нормативно-правових актів, які регламентують забезпечення надання пільг як складової частини соціального захисту, варто зазначити їх декларативність, тобто показовість і незначний характер. На нашу думку, слід якнайшвидше систематизувати та кодифікувати нормативно-правові акти у сфері соціального захисту.

Також в умовах трансформації законодавчої бази нашої держави, реформування та приведення у відповідність до міжнародних стандартів суспільно-політичного життя та в рамках набуття Україною членства в Європейському Союзі необхідно приділити увагу забезпеченню організації та реалізації функцій соціального захисту загалом і правоохоронних органів зокрема.

Конституція України проголошує нашу державу як правову [2]. Правовій державі притаманні верховенство права, законність, забезпечення правопорядку. З огляду на це Законом України «Про Національну поліцію» на Національну поліцію покладені завдання забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [1].

На сучасному етапі функціонування чинного законодавства України залишається відкритим питання принципів соціального захисту, оскільки досі вони не сформульовані та не закріплені в законодавстві. Принципи соціального захисту пов'язані із рівнем соціально-економічного, політичного розвитку держави. Це означає, що чим розвиненіша країна економічно, тим більше вона «може собі дозволити» витратити на забезпечення потреб громадян, які не можуть із суб'єктивних причин забезпечити себе самостійно або витратили надлишково власних ресурсів, перебуваючи на варті забезпечення життєдіяльності держави.

Працівники Національної поліції України як громадяни України користуються усіма правами громадян України, однак, враховуючи ризики, пов'язані із професійною діяльністю у зв'язку з виконанням функцій, покладених на них Законом України «Про Національну поліцію», а також участю у проведенні Антитерористичної Операції та Операції Об'єднаних Сил, слід приділити особливу увагу організації соціального захисту правоохоронних органів, виявити та з'ясувати принципи соціального захисту як усього населення України, так і окремих його категорій.

Досліджуючи питання принципів соціального захисту працівників Національної поліції України, насамперед необхідно з'ясувати і дати визначення поняттю «принцип», яке дозволить виявити та сформулювати основні засади організації соціального захисту працівників Національної поліції. Словник іншомовних слів надає визначення поняттю «принцип» – (від лат. *principium* – «начало», «основа») первоначало; те, що лежить в основі певної теорії науки; внутрішнє переконання людини; основне правило поведінки [11].

На думку А. Колодія, будь-які принципи, у тому числі і принципи права, є продуктом людської діяльності, результатом якої вони виступають й інтереси якої вони задовольняють. Принципи є соціальними явищами як за джерелом виникнення, так і за змістом: їх виникнення зумовлюється потребами суспільного розвитку і в них відображаються закономірності суспільного життя. Головними джерелами цих принципів є політика, економіка, мораль, ідеологія, соціальне життя.

Крім того, вчений зауважує, що нормативно-регулятивний характер принципів права вбачається у тому, що принципи, зафіксовані у праві, набувають значення загальних правил поведінки, які мають загальнообов'язковий, владний характер. При цьому такий характер стає притаманним як безпосередньо нормам-принципам, так і принципам, які виводяться із норм [12, с. 42–43].

А. Клименко зазначає, що призначення принципів полягає у тому, що вони забезпечують однакове формулювання норм права, а також їхній вплив на суспільні відносини у формі правового регулювання й інших форм правового впливу визначають шляхи вдосконалення правових норм, виступаючи як провідні ідеї для законодавця. У найбільш загальному розумінні принципи – це керівні ідеї, які характеризують зміст права, його сутність і призначення в суспільстві [13, с. 113].



Враховуючи думки науковців, під принципами можна розуміти основоположні ідеї, дотримуючись яких можна досягти необхідного результату (економічного, соціального) і реалізувати адміністративно-правове регулювання.

А. Клименко у своєму дослідженні поділяє думку багатьох вчених щодо розподілу принципів організації соціального захисту на загальні і внутрішньогалузеві. Він виділяє окремі і найбільш значущі принципи соціального захисту, зокрема принцип всезагальності, принцип всебічності (універсальності), принцип рівності прав і можливостей і заборони дискримінації, принцип диференціації умов та рівня соціального захисту, принцип наукової та економічної обґрунтованості соціальних нормативів, принцип незменшуваності змісту та обсягу соціальних виплат і послуг, принцип державної гарантованості прав, встановлених у сфері соціального захисту [13, с. 115].

Із запропонованої класифікації принципів ми бачимо поділ на загальні та внутрішньогалузеві принципи організації соціального захисту, тобто таким чином відбувається конкретизація основних ідей для конкретної галузі застосування. Привертає увагу принцип державної гарантованості встановлених прав у сфері соціального захисту. Важливість вказаного принципу зумовлюється постійними професійними ризиками працівників Національної поліції, пов'язаними із несенням служби на території проведення Антитерористичної Операції та Операції Об'єднаних Сил і виконанням завдань із забезпечення дотримання прав і законних інтересів громадян України, оскільки сучасна правова соціальна держава має актуалізувати потреби своїх громадян, які частково або повністю втратили можливість самостійно забезпечити собі гідні умови життєдіяльності.

Враховуючи позиції вчених, ми вважаємо за потрібне розмежувати принципи соціального захисту. Виокремлюємо загальні принципи, до яких відносимо принцип гарантування права на соціальний захист, принцип системності, та спеціальні принципи, до яких відносимо принцип обґрунтованості, принцип своєчасності, принцип невідкладності.

**Висновки.** Здійснивши аналіз юридичної наукової літератури та чинного законодавства, можна зробити висновок, що під соціальним захистом працівників Національної поліції України слід розуміти комплекс гарантованих державою обґрунтованих, своєчасних, невідкладних дій, спрямованих на забезпечення соціально-економічних прав, можливість забезпечувати які самостійно втрачена внаслідок впливу професійних ризиків, зумовлених особливостями несення служби. З огляду на викладене вище, погоджуючись із думками науковців, можна визначити поняття принципів соціального захисту працівників Національної поліції як каркас для створення ґрунтовної системи законодавства соціального захисту.

#### Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Головащенко О. Поняття та ознаки соціальної держави. *Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації* : зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. семінару, м. Харків, 14 жовтня 2016 року. Харків, 2016. С. 25–35.
4. Березовська-Чміль О. Теоретико-методологічні основи дослідження соціального захисту. *Панорама політологічних студій : Науковий вісник Рівненського державного гуманітарного університету*. 2012. № 9. URL: file:///C:/Users/user/Downloads/Pps\_2012\_9\_24%20(1).pdf.
5. Гончаров А. Поняття соціального захисту. *Право соціального забезпечення*. 2009. № 10. С. 126–129.
6. Арістова І. Соціальна функція держави як визначальна категорія права соціального забезпечення України. *Форум права*. 2006. № 2. С. 18–21. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06aivszu.pdf>.
7. Тімофєєва М. Сутність соціального захисту населення. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2016. № 6. С. 169–174.
8. Болотіна Н. Право соціального захисту населення України : навч. посіб. / Н. Болотіна. К. : Знання, 2005. 615 с.
9. Сіленко А.О. Соціальна держава: еволюція ідеї, сутність і перспективи становлення в сучасній Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора політ. наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / А.О. Сіленко. Київ, 2000. 38 с.

10. Устинов С. Співвідношення термінів «соціальний захист» і «соціальне забезпечення» в законодавстві України. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 90–95. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/njj\\_2011\\_2\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/njj_2011_2_15).

11. Словник іншомовних слів за ред. О. Мельничука. 1-ше видання. Київ : Головна редакція «Українська радянська енциклопедія» (УРЕ), 1974. 776 с. URL: <https://web.archive.org>.

12. Колодій А. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. № 3. С. 42–46.

13. Клименко А. До питання принципів організації соціального захисту. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. № 38(1). С. 112–118.

## ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ПРИНЦИПІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ ОРГАНАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

### THE CONCEPT AND CLASSIFICATION OF THE PRINCIPLES OF IMPLEMENTATION OF THE LAW ENFORCEMENT FUNCTION OF THE STATE BY THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

З того моменту, коли людство почало визнавати право одним із ключових регуляторів суспільних відносин нарівні з нормами моралі, релігією та звичаями, мислителі та філософи переймалися проблемою його внутрішньої сутності. Внаслідок подібних наукових пошуків були висунуті теорії про природне та позитивне право, права людини та громадянина, правовий статус людини та інші. Спільним моментом багатьох теорій є момент ідейності права, тобто його походження від внутрішнього усвідомлення людством навколишнього світу та бажання впорядкування виникаючих у ньому суспільних відносин.

У статті наводиться визначення поняття «принципи права» шляхом аналізу різних наукових уявлень. Розглядаються ключові класифікаційні підходи різних вчених до розподілу принципів права в загально-правовій теорії. Наводиться власна класифікація принципів реалізації правоохоронної функції органами Національної поліції України.

Зроблено висновок, що, визначаючи групи принципів реалізації правоохоронної функції держави Національною поліцією України, необхідно враховувати особливий зміст цього напрямку діяльності органів влади, який має об'ємну законодавчу основу та великий набір форми вияву; особливості правового статусу Національної поліції України; специфічну сутність вказаних принципів. Йдеться про вихідні ідеї загально-державної роботи із забезпечення правоохоронного сектору, яка реалізується за специфічним напрямком окремо взятим органом влади та за допомогою спеціального правового інструментарію. Внаслідок цього систему подібних принципів складають як загально-правові вихідні засади, так і особливі.

Найбільш логічною є класифікація принципів реалізації правоохоронної функції держави Національною поліцією України на дві групи: 1) загально-правові принципи – вихідні ідеї, що визначають сутність і користь права для суспільства, координати його розвитку та впливу, а також лежать в основі будь-яких правових явищ нашої держави; 2) спеціальні принципи – особливі вихідні ідеї, сформовані в галузі діяльності Національної поліції України з реалізації правоохоронної функції держави (особливі правові засади, нетипові для всієї правової системи держави, які мають власну специфікацію).

**Ключові слова:** *принципи права, принципи реалізації правоохоронної функції.*

The relevance of the article is that from the moment when the law began to be recognized by mankind as one of the key regulators of social relations, along with moral norms, religion and customs, thinkers and philosophers were concerned with the problem of its inner essence. As a result of such scientific research, theories of natural and positive law, human and civil rights, human legal status and others have been put forward.

However, the common point of many theories is the moment of ideology of law, that is, its origin from the inner awareness of humanity of the world around and the desire to organize the emerging social relations. The article defines the concept of “principles of law” by analyzing various scientific ideas. The key classification approaches of different scholars to the distribution of the principles of law in common law theory are considered.

The own classification of principles of realization of law enforcement function by bodies of National police of Ukraine is resulted. It is concluded that in determining the groups of principles for the implementation of the law enforcement function of the state, the National Police of Ukraine must depart, first, from the special content of this area of government, which has a comprehensive legal framework and a wide range of manifestations; secondly, the peculiarities of the legal status of the National Police of Ukraine itself; third, the specific essence of these principles. In other words, we are talking about the initial ideas of the general state work to ensure the law enforcement sector, which is implemented in a specific area by a separate authority and with the help of special legal tools.

As a result, the system of such principles consists of both general and basic principles. Therefore, the most logical is the classification of the principles of law enforcement of the state by the National Police of Ukraine into two groups, namely: 1) common law principles – the basic ideas that determine the nature and benefits of law for society, its development and impact, and what legal phenomena of our state; 2) special principles – special initial ideas formed in the field of activity of the National Police of Ukraine on realization of law enforcement function of the state, in other words, special legal bases, atypical for all legal system of the state which have own specification.

**Key words:** *principles, principles of law, principles of realization of law enforcement function.*

**Вступ.** З того моменту, коли людство почало визнавати право одним із ключових регуляторів суспільних відносин нарівні з нормами моралі, релігією та звичаями, мислителі та філософи переймалися проблемою його внутрішньої сутності. Внаслідок подібних наукових пошуків були висунуті теорії про природне та позитивне право, права людини та громадянина, правовий статус людини та інші. Однак спільним моментом багатьох теорій є момент ідейності права, тобто його походження від внутрішнього усвідомлення людством навколишнього світу та бажання впорядкування виникаючих у ньому суспільних відносин. Ця «ідейність», на нашу думку, виразилася у найбільш сталих елементах правової реальності – принципах, які є основою всіх правових явищ, у тому числі реалізації правоохоронної функції органами Національної поліції України (далі – НПУ).

**Ступінь наукової розробленості.** Проблематику принципів права неодноразово опрацьовували у правовій теорії вчені П. Прудон, Г.А. Крігер, В.В. Лазарев, М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, О.В. Петришин, М.С. Кельман, В.О. Кучинський, О.Ф. Вишневський, М.О. Горбатьок, Г.А. Борисов, Т.І. Фулей, С.С. Алексєєв та інші. Водночас на доктринальному рівні питання визначення та класифікації принципів реалізації правоохоронної функції залишається неопрацьованим.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення поняття та проведення класифікації принципів реалізації правоохоронної функції держави органами Національної поліції України.

**Результати дослідження.** Категорія принципів містить у собі багатозначну проблематику, зміст якої розкривався в різних галузях наукових знань. Саме цей момент визначає велику кількість загальних і специфічних характеристик принципів реалізації правоохоронної функції держави органами НПУ, на що варто звернути увагу.

Так, термін «принцип» походить з латинського “principium” – «початок», «основа» [1, с. 461]. У тлумачній словниковій літературі до терміну «принцип» наводяться такі визначення:

- основне, вихідне положення якої-небудь системи, якогось учення, теорії, науки, ідеологічного напрямку тощо;
- основна особливість устрою, дії механізму, пристрою тощо;
- внутрішнє переконання у чому-небудь, головна норма поведінки, точка зору на що-небудь [1, с. 984; 2, с. 1125; 3, с. 366; 4, с. 141].

Ще всередині ХІХ століття П'єр Прудон наголошував на тому, що принципи взагалі є душею історії: «Будь-який предмет має свою ідею, а тому свій принцип і свій закон; будь-яке явище відповідає якійсь ідеї; ніщо не відбувається у світі, не виражаючи якоїсь ідеї, – все це є аксіомою новітньої філософії. На принципах ґрунтується все життя народів і все моральне значення їхнього побуту; через певні принципи здійснюють державні перевороти, вмирають і відроджуються спільноти» [5].

Поняття принципів не є новелою для юридичної науки. У юридичній сфері в загальному вигляді принципи характеризуються як основні засади, вихідні ідеї з певною універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації [6, с. 110–111].

Існує багато інших наукових уявлень про принципи права. Г.А. Крігер зазначав, що принципи права – це закріплені у праві ідеологічні, політичні та моральні засади (керівні ідеї), які впливають із соціально-економічної природи суспільного ладу, спрямовують регулятивну та охоронну функції права і визначають характер, підстави та обсяг застосування державного примусу та інших засобів впливу, необхідних для успішного розвитку панівних суспільних відносин [7, с. 102; 8, с. 21].

В.В. Лазарєв вважає, що принципи права – це головні чинники, які визначають найважливіші структурні зв'язки у предметі, методі, механізмі правового регулювання всередині правової системи й поза нею (зв'язки із соціальним середовищем), отримують офіційне і навіть неофіційне відображення у праві. Як регулятори суспільних відносин, вони мають і загальну цілеспрямованість, бо багато в чому визначають перспективи розвитку не тільки права, а й суспільства, держави, сприяючи усуненню прогалин або інших недоліків чинного законодавства [9; 10, с. 75].

М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, О.В. Петришин характеризують принципи як загальні вимоги до суспільних відносин і їх учасників, а також як вихідні керівні засади, відправні установлення, які виражають сутність права і впливають з ідей справедливості та свободи, визначають загальну спрямованість і найістотніші риси діючої правової системи. Дослідники зазначають, що здавна принцип вважався підвалиною, фундаментом будь-якої соціальної системи (в тому числі правової), вимоги якого поширювалися на всі явища, які належали до цієї системи. Правники підкреслюють, що принципи не формують конкретних прав і обов'язків, не завжди забезпечені конкретними законодавчими санкціями, однак від того, на яких принципах заснований правовий порядок, здебільшого можна судити про характер самої держави (демократична, тоталітарна тощо) [11, с. 193].

З огляду на окреслені особливості принципів реалізації правоохоронної функції держави органами НПУ слід визначити як основоположні, абстрактні, об'єктивно існуючі та виражені у законодавстві України вихідні ідеї, вимоги, базову систему координат провадження Національною поліцією України заходів і засобів реалізації правоохоронної функції держави.

Варто наголосити, що принципи реалізації правоохоронної функції держави органами НПУ не є однорідними між собою. Крім того, наукові погляди щодо класифікації основоположних ідей містяться і в загальній теорії права. М.С. Кельман вважає, що залежно від свого характеру принципи права поділяються на соціально-економічні, політичні, ідеологічні, релігійні, естетичні і спеціально-юридичні. Особливість останніх, на думку автора, полягає в тому, що вони відповідають на питання, як відображається у праві його соціальна основа, яка структура права і який характер правового регулювання суспільних відносин [12, с. 287].

Залежно від типу права М.М. Марченко виділяє принципи права, властиві рабовласницькому, феодальному, капіталістичному та соціальному праву, а також принципи, притаманні праву, перехідному від одного типу права до іншого [13, с. 23–24]. За формою існування принципу чи способом закріплення принципів у праві В.М. Семенов виділяє текстуальний і змістовий способи [14, с. 28].

На думку О.Ф. Вишневського, М.О. Горбатов, В.О. Кучинського, сутність принципів права визначається характером їх джерел. Здебільшого вони носять нормативний або доктринальний характер. Це означає, що принципи права або прямо закріплюються в законодавчих актах, тобто виступають у вигляді правових норм, або логічно виводяться зі змісту чинного національного законодавства і норм міжнародного права, є результатом наукових узагальнень.

У першому випадку принципи права мають загальнообов'язковий характер і можуть офіційно реалізовуватися у правозастосовній практиці. У другому вони мають науково-коментаторський характер, що передбачає їх використання саме в цій якості. Нині принципи права є актуальними насамперед у зв'язку із завданням забезпечення прав людини; вони слугують загальними орієнтирами у правотворчості та правозастосуванні. Як зазначають вчені, принцип свободи реалізується способом надання свободи вибору суспільного ладу та форми правління, забезпечення захисту прав людини та задоволення основних потреб її життя, формування органів державної влади шляхом народного волевиявлення, створення умов для утвердження в суспільстві норм гуманістичної моралі, користування різними соціальними послугами держави та приватних осіб [15, с. 195–196; 16, с. 119].

Найчастіше в науковій юридичній літературі зустрічається класифікація принципів права за сферою їх поширення. За цим критерієм виділяють загально-правові (зустрічаються також терміни «загальні» та «основні») принципи, міжгалузеві, галузеві та принципи інститутів права. Прихильниками такого поділу принципів права (включаючи деякі варіації) є переважна більшість учених. Так, з точки зору А.М. Колодія, кожна галузь права характеризується:

- загальними для всіх галузей основними принципами права;
- міжгалузевими принципами, які властиві двом і більше галузям;
- галузевими принципами, що стосуються тільки однієї галузі права;
- принципами структурного виду права, властивими відносно великим автономним групам галузей права (публічному і приватному, об'єктивному і суб'єктивному тощо).

Внутрішня єдність і стабільність кожної галузі права і права загалом, їх відокремлюючі властивості здебільшого залежать від притаманних їм принципів [17, с. 114; 18, с. 47].

Г.А. Борисов, вважаючи головною підставою для класифікації різні сфери суспільних відносин, на які поширюються ті чи інші принципи, різний характер суспільних закономірностей, що ними відбувається, виокремлює такі групи принципів:

- загальнополітичні та правові;
- принципи побудови та функціонування державної організації;
- принципи окремих форм державної діяльності, зокрема правоохоронної;
- принципи права, міжгалузеві принципи, галузеві принципи;
- принципи окремих груп норм [19, с. 10; 20, с. 75].

Т.І. Фулей розмежує принципи позитивного права як його нормативні засади, що визначають сутність і спрямованість правового регулювання, від більш широкого за обсягом поняття правових принципів (принципів правосвідомості, правової доктрини) – основних, визначальних ідей правової системи. Вчений пропонує таку класифікацію принципів права:

– загальнолюдські (загально-цивілізаційні) принципи права, які є придатними до застосування у будь-якій системі права;

– загальні принципи права (для кількох систем права) – однойменні принципи в основних національних правових системах світу, яким притаманні певні особливості й можливості застосування як у внутрішньому, так і в міжнародному правопорядках. Серед них можна виділити загальні принципи права для кількох національних систем; загальні принципи права для національних систем і міждержавних утворень (наприклад, Європейського Союзу);

– принципи системи права, серед яких принципи міжнародного права; принципи внутрішньодержавного права (загально-правові) [21, с. 10–12, 262].

Окремі погляди науковців зорієнтовані на визначення класифікації та принципів державного апарату, а також механізму реалізації правоохоронної функції країни. С.С. Алексєєв виділяє принципи організації та діяльності державного апарату, принципи демократії, принципи права, принципи правотворчості, принципи юридичної відповідальності, принципи правопорядку, рідше – принципи правового статусу особи [22].

О.Ф. Скакун до головних принципів організації й діяльності державного апарату відносить пріоритет прав і свобод людини, єдність і поділ влади, верховенство права, законність, ієрархічність, організаційно-правову зв'язаність діяльності державних органів і посадових осіб, поєднання виборності і призначуваності, демократизм методів і стилю роботи, змінюваність, поєднання колегіальності та єдиноначальності, гласність і врахування громадської думки, професійну компетентність, економічність, програмування, науковість, право рівного доступу до державної служби [23].

**Висновки.** Загалом у правовій теорії існує безліч підходів до класифікації принципів, кожен із яких засновується на власному, цілком оригінальному аспекті. Багатоманітно науковці класифікують і основоположні засади правоохоронного сектору нашої держави.

Визначаючи групи принципів реалізації правоохоронної функції держави Національної поліцією України, необхідно враховувати особливий зміст цього напрямку діяльності органів влади, який має об'ємну законодавчу основу та великий набір форм вияву; особливості правового статусу НПУ; специфічну сутність вказаних принципів. Йдеться про вихідні ідеї загально-державної роботи із забезпечення правоохоронного сектору, яка реалізується за специфічним напрямком окремо взятим органом влади та за допомогою спеціального правового інструментарію. Внаслідок цього систему подібних принципів складають як загально-правові вихідні засади, так і особливі.

Варто зазначити, що найбільш логічною є класифікація принципів реалізації правоохоронної функції держави Національною поліцією України на дві групи:

1) загально-правові принципи – вихідні ідеї, які визначають сутність і користь права для суспільства, координати його розвитку та впливу, а також лежать в основі будь-яких правових явищ нашої держави;

2) спеціальні принципи – особливі вихідні ідеї, сформовані в галузі діяльності НПУ з реалізації правоохоронної функції держави (особливі правові засади, нетипові для всієї правової системи держави, які мають власну специфікацію).

#### Список використаних джерел:

1. Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб : «Норинт, 2000».
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К. : Ірпінь; ВТФ «Перун», 2005. 1884 с.
3. Івченко А.О. Тлумачний словник української мови / Івченко А.О. Х. : «Фоліо», 2002. 846 с.
4. Подорожній Є.Ю. Особливості юридичної відповідальності у трудовому праві України : дисертація / Є.Ю. Подорожній // Харків : Харківський національний університет внутрішніх справ. 2016. 426 с.
5. Прудон П. Война и мир: исследование о принципе и содержании международного права / П. Прудон. М. : А. Чичерин и Ко, 1864.
6. Юридична енциклопедія: у 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 1: А Г. К. : Вид-во «Юридична думка», 2011. 656 с.
7. Кригер Г.А. Место принципов советского уголовного права в системе принципов права // Советское государство и право. 1981. № 2. С. 102–107.
8. Гацелюк В.О. Реалізація принципу законності кримінального права України (загальні засади концепції) : дисертація / В.О. Гацелюк // Луганськ : Луганська академія внутрішніх справ МВС імені 10-річчя Незалежності України. 2004. 217 с.
9. Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения. М. : Юрид. лит., 1974.
10. Руднева О.М. Гендерна рівність у праві України : дисертація / О.М. Руднева // Харків : Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. 2002. 178 с.
11. Загальна теорія держави і права : [підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін.; За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2002. 432 с.
12. Кельман М.С., Мурашин О.Г., Хома Н.М. Загальна теорія держави і права : підручник. Львів : «Новий Світ 2000», 2004. 584 с.
13. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. / Под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. М. : Изд-во «Зерцало», 1998. 620 с.
14. Семенов В.М. Конституционные принципы гражданского судопроизводства. М. : Юрид. лит., 1982. 152 с.
15. Вишневский А.Ф., Горбаток Н.А., Кучинский В.А. Общая теория государства и права : учебное пособие. Минск : Амалфея, 2004. 688 с.
16. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. 2-е вид. Харків : Консум, 2005. 656 с.
17. Колодій А.М. Принципи права України : монографія. К. : Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
18. Лаврів О.Я. Система принципів трудового права України : дисертація / О.Я. Лаврів // Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. 2006. 211 с.
19. Білозерцева В. В охороні правопорядку допомагає населення // Іменем Закону. 2003. № 12. 14 березня.
20. Головін А.П. Адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки : дисертація / А.П. Головін // Київ : Національна академія внутрішніх справ України. 2004. 175 с.
21. Фулей Т.І. Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їх впровадження в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Т.І. Фулей. К., 2003. 20 с.
22. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. / С.С. Алексеев. М. : Юрид. лит., 1981. Т. 1.
23. Загуменна Ю.О. Органи внутрішніх справ як суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави : монографія / Ю.О. Загуменна // Харків, 2012. 251 с.

УДК 342.78

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.22>

ЛЕЛЕКО А.М.

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ  
В УМОВАХ КАРАНТИННОГО РЕЖИМУ****STATE REGULATION OF MIGRATION PROCESSES UNDER QUARANTINE**

У статті на основі застосування методу аналізу розглянуто процес державного регулювання міграції в умовах карантинного режиму. Показано, що в сучасних умовах не тільки Україна, а й інші держави світу не були готові до кардинальної трансформації та міграційних перетворень, викликаних вірусною кризою. Робиться акцент на основних методах державного регулювання міграційних процесів в умовах карантинного режиму в Україні.

Світова система безпеки зазнає кардинальної трансформації, що потребує адекватної реакції з боку держави. Ефективна управлінська політика в умовах системних криз не можлива без постійного вдосконалення аналітичного та практичного інструментарію щодо визначення системних викликів і загроз. Станом на початок 2020 року у світі набула великих масштабів хвороба, спричинена коронавірусом. Так, Всесвітня організація охорони здоров'я (далі – ВООЗ) ввечері 11 березня оголосила про COVID-19, який є хворобою, спричиненою коронавірусом, що набув масштабів пандемії.

Зазначено, що ключовою проблемою цієї кризи є те, що епіцентр кризи переміщався світом із центру зародження, а саме з Китаю, до всієї Європи. У зв'язку з цим у державах ЄС почали фіксувати зростання кількості смертей через нові зараження, викликані цим вірусом. Саме це посприяло різкому внесенню змін до правил перетину кордону у Європі та між іншими державами світу, адже новий вірус зафіксований у більшості з них. Аналізуються питання щодо регулювання за таких обставин міграційного потоку як всередині, так і зовні держави відносно чинників створення таких умов.

Автором наголошено, що для регулювання міграційних відносин в умовах карантину у державі починає діяти спеціальний міграційний режим. Зроблено висновки, що боротьба з пандемією вірусу дала поштовх державі до створення нових законодавчих актів щодо врегулювання на законодавчому рівні вказаних вище проблемних питань. В Україні введено нові правила у міграційній сфері, а саме запроваджено адміністративно-правове регулювання міграційних процесів в умовах карантинного режиму. Такі відносини у площині загального міграційного режиму вже формують стійкий порядок щодо регулювання міграційного режиму на території держави відносно своїх громадян.

**Ключові слова:** пандемія, карантин, спеціальний міграційний режим, надзвичайна ситуація, надзвичайний стан.

In the article on the basis of application of a method of the analysis process of the state regulation of migration in the conditions of a quarantine mode is considered. It is shown that in modern conditions not only Ukraine but also other countries of the world were not ready for cardinal transformation and migration transformations caused by the viral crisis. Emphasis is placed on the main methods of state regulation of migration processes under the quarantine regime in Ukraine.

The world security system is undergoing a radical transformation. This, in turn, requires an adequate response from the state. Effective management policy in a systemic crisis is impossible without continuous improvement of analytical and practical tools



for identifying systemic challenges and threats. As of the beginning of 2020, the disease caused by the coronavirus has become widespread in the world. For example, on the evening of March 11, the World Health Organization (WHO) announced COVID-19, a disease caused by a coronary virus that has become a pandemic.

It is noted that the key problem of this crisis is that the epicenter of the crisis moved the world from the center of origin, namely from China to all of Europe. As a result, the EU has begun to see a large increase in deaths due to new infections caused by the virus. This is what contributed to the drastic changes in the rules of border crossing in Europe and between other countries. The new virus has been reported in most countries around the world. The issues of regulation of migration flow in such circumstances, both inside and outside the state, regarding the factors of creating such conditions are analyzed.

As a result, the author emphasizes that a special migration regime is being introduced in the country to regulate migration relations under quarantine conditions. It is concluded that the fight against the virus pandemic has given impetus to the state to create new legislation to address the above issues at the legislative level. Thus, new rules in the migration sphere have been introduced in Ukraine, namely the administrative and legal regulation of migration processes under the quarantine regime has been introduced. Such relations in the area of the general migration regime already form a stable order for the regulation of the migration regime on the territory of the state in relation to its citizens.

**Key words:** *pandemic, quarantine, special migration regime, state of emergency, state of emergency.*

**Вступ.** Світова система безпеки зазнає кардинальної трансформації, що потребує адекватної реакції з боку держави. Ефективна управлінська політика в умовах системних криз не можлива без постійного вдосконалення аналітичного та практичного інструментарію щодо визначення системних викликів і загроз. Станом на початок 2020 року у світі набула великих масштабів хвороба, спричинена коронавірусом. Так, Всесвітня організація охорони здоров'я ввечері 11 березня оголосила про COVID-19, який є хворобою, спричиненою коронавірусом, що набув масштабів пандемії.

Ключовою проблемою цієї кризи є те, що епіцентр кризи переміщався світом із центру зародження, а саме з Китаю, до всієї Європи. У зв'язку з цим у державах ЄС почали фіксувати зростання кількості смертей через нові зараження, викликані цим вірусом. Саме це посприяло різкому внесенню змін до правил перетину кордону у Європі та між іншими державами світу. Так, через короткий проміжок часу європейські зміни щодо перетину кордонів набули неймовірного масштабу, адже новий вірус був зафіксований у більшості з них.

Питанням державного регулювання міграційних процесів присвячено багато наукових праць як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Теоретичні основи державного впливу на міграційні процеси розробили М. Денисенко, В. Іонцев, В. Моїсєнко, В. Переведенцев, О. Малиновська, І. Прибиткова, Т. Регент, Л. Рибаківський, Ю. Римаренко, О. Хомра, Б. Хорєв та інші. Їх наукові розробки охоплюють широкий спектр питань, але дослідженням державного регулювання міграційних процесів у період вірусної кризи уваги не було приділено, оскільки наша держава вперше стикнулася із зазначеною проблемою.

**Постановка завдання.** Метою дослідження є з'ясування особливостей державного регулювання міграційних процесів в умовах карантинного режиму.

**Результати дослідження.** Всесвітня організація охорони здоров'я офіційно визнала, що йдеться про пандемію. Щодо протидії епідемії COVID-19 уряди та муніципалітети держав прийняли рішення щодо обмежувальної політики, припинили навчання, заборонили проведення концертів, конференцій і всіх інших масових заходів. Великі компанії зазнали величезних збитків, не меншого удару завдано і пересічним громадянам.

Одним із ключових надбань для громадян ЄС є свобода руху всередині Євросоюзу, незважаючи на кордони, а протидія урядів країн пандемії вплинула саме на свободу пересування. Вірусна криза стала прикладом для припинення дій звичних правил щодо перетину кордонів. У європейських країнах влада впровадила радикальні заходи, які мали убезпечити населення від подальших заражень.

Італія була другою у світі за темпами поширення коронавірусу відразу після «обителі» вірусу – Китаю. У зв'язку з надшвидким поширенням вірусу влада Італії запровадила безпрецедентні заходи безпеки по країні. З початку березня 2020 року в Італії набуло чинності рішення, яке запроваджує карантин у всій країні. Італійцям дозволили їздити лише на роботу або вихо-

дити з дому у разі надзвичайних ситуацій. До того ж було скасовано усі спортивні заходи, зокрема футбольні матчі, закрито гірськолижні курорти, зачинено музеї, концертні зали, школи та університети. Залишилися доступними лише продуктові магазини. До того ж зараженим людям заборонялося виходити з дому, а для пасажирів круїзних суден вводилися спеціальні перевірки.

У США кілька штатів оголосили надзвичайну ситуацію, уряд розробив заходи для допомоги економіці країни під час пандемії. Президент США закликав Конгрес полегшити податкове навантаження. Сполучення з Європою, у тому числі морське й авіап перевезення, припинилося.

Уряд Чехії теж оголосив надзвичайний стан у країні через випадки зараження вірусом. Влада заборонила проводити заходи за участю понад 30 осіб, відвідувати ресторани, проведення культурних, спортивних, релігійних заходів. Також Чехія ввела прикордонний контроль із Німеччиною та Австрією, заборонила іноземцям, які прибувають із зон ризику, в'їзд до країни. До того ж було заборонено виїзд чехів до Китаю, Південної Кореї, Ірану, Італії, Іспанії, Австрії, Норвегії, Швеції та Франції.

В Ізраїлі влада оголосила найжорсткіші правила самоізоляції, запровадивши обов'язковий 14-денний домашній карантин для усіх, хто приїжджає та прилітає з будь-якої країни. До того ж іноземці, які прибували, мали надати документ, де підтверджується, що в Ізраїлі вони мають житло для карантину на два тижні.

Уряд Естонії також оголосив надзвичайний стан – школи припинили навчання, а заняття переведені у дистанційний формат. У пунктах перетину кордону, аеропортах і портах введено санітарний контроль для виявлення симптомів коронавірусу. Морські круїзи маршрутом Таллінн – Стокгольм – Таллінн припинили.

Заборону на в'їзд запровадили Чехія та Словаччина, а Албанія заборонила користуватися приватним і миським транспортом. Заборонили масові заходи та закрили школи й університети у Хорватії, Португалії, Люксембурзі, Туреччині, Німеччині та Бельгії. На Мальдівах було збудовано перший курорт із готелем для туристів на коронавірусному карантині [2].

Першою державою на злам шенгенських правил пішла Австрія, яка закрила свої кордони, другою – Словенія. Найбільші країни Євросоюзу критично ставилися до таких обмежень зі сторони Австрії та Словенії, але через масштабне поширення епідемії процес закриття кордонів став незворотнім, чого у Шенгенській зоні ще ніколи не було.

До непізнаваності змінилася карта авіарейсів на європейському континенті. Так, на час введення державами карантинного режиму було скасовано всі авіарейси та закрито усі кордони. Водночас епідемія не скасувала норму про те, що у Шенгені можна перебувати не довше 90 днів за останній 180-денний період. Тож шенгенська свобода не є абсолютною.

Україна спочатку обмежила сполучення з Китаєм, потім з Італією, згодом Уряд схвалив закриття 170 українських КПП на кордонах. З кожним днем карантин в Україні посилювався, а саме призупинялася робота ж/д, авіа та автобусні перевезення по країні, закрилися метрополітени, було заборонено масові заходи, закрито ресторани, заклади громадського харчування, перукарні, розважальні центри, фітнес і СПА-центри. Заклади харчування перейшли на роботу в режимі доставки. Фінал Ліги Чемпіонів, ЄВРО 2020 було перенесено на невизначений час.

17 березня 2020 року Верховна Рада України прийняла законопроект № 3219 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» [3]. Кабінетом Міністрів України було ухвалено рішення про введення режиму надзвичайної ситуації на всій території України. Згідно з офіційним формулюванням надзвичайна ситуація – це обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання або на водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, викликана катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, застосуванням засобом ураження або іншою небезпечною подією.

Серед загальних ознак надзвичайної ситуації виділяють такі: наявність або загроза загибелі людей, значне погіршення умов життєдіяльності, істотне погіршення стану здоров'я людей, завдання економічної шкоди. Також існують різні класифікації надзвичайної ситуації, які визначають за обсягом заподіяних наслідків або ж необхідних для ліквідації технічних і матеріальних ресурсів. Йде про такі класифікації НС: надзвичайні ситуації техногенного характеру (наслідок транспортних аварій, катастроф, пожеж, неспровокованих вибухів чи їх загроза, аварій із викидом (загрозою викиду) небезпечних хімічних, радіоактивних, біологічних речовин тощо); надзвичайні ситуації природного характеру (наслідки небезпечних геологічних, метеорологічних, гідрологічних, морських і прісноводних явищ, деградації ґрунтів, надр, природних пожеж, змін стану повітряного басейну, інфекційних захворювань людей); надзвичайні ситуації антиконституційного спрямуван-

ня (здійснення або реальна загроза терористичного акту, викрадення (спроба викрадення) чи знищення суден, встановлення вибухових пристроїв у громадських місця, викрадення зброї, виявлення застарілих боєприпасів тощо); надзвичайні ситуації воєнного характеру (ситуації, пов'язані з наслідками застосування зброї масового ураження або звичайних засобів ураження).

Залежно від території, обсягів, збитків, кількості загиблих розрізняють чотири рівні надзвичайної ситуації: загальнодержавний рівень (надзвичайна ситуація, яка розвивається на території двох і більше областей або загрожує транскордонним перенесенням); регіональний рівень (надзвичайна ситуація, яка розвивається на території двох або більше адміністративних районів або загрожує перенесенням на територію суміжної області); місцевий рівень (надзвичайна ситуація, яка виходить за межі потенційно небезпечного об'єкта, загрожує поширенням самої ситуації або її вторинних наслідків на довкілля, сусідні населені пункти, інженерні споруди); об'єктовий рівень (надзвичайна ситуація, яка не підпадає під зазначені вище визначення, тобто розгортається на території об'єкта або на самому об'єкті, а її наслідки не виходять за межі об'єкта) [3].

Рішення про введення надзвичайної ситуації приймається на рівні місцевих рад, Державної служби з НС, а також на рівні уряду залежно від її класифікації. Насамперед режим НС передбачає мобілізацію ресурсів на об'єктах чи територіях для придушення причин її виникнення, ліквідації наслідків і недопущення погіршення ситуації.

Режим надзвичайної ситуації передбачає введення карантину, закриття освітніх установ, зупинку громадського транспорту, обмеження роботи торговельних центрів та інших об'єктів торгівлі, крім продуктових магазинів та аптек, заборону на акції та збори. Також при введенні режиму НС приймаються рішення про організацію та дії таких заходів: облаштування контрольно-пропускних пунктів у зонах надзвичайної ситуації із залученням для роботи на них працівників МОЗ України, Національної поліції України, Національної гвардії, ДСНС, Держпродспоживслужби (на таких КПП проводиться обов'язковий санітарний огляд громадян і дезінфекція транспортних засобів); дезінфекція приміщень, доріг і тротуарів; допомога малозахищеним верствам населення із залученням працівників соціальних служб [4].

Важливо розрізнити поняття «надзвичайна ситуація» і «надзвичайний стан». Відповідно до чинного законодавства надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може вводиться при виникненні надзвичайної ситуації не нижче загальнодержавного рівня, надає органам державної влади додаткові повноваження, необхідні для усунення загрози та якнайшвидшої ліквідації цієї ситуації, відновлення правопорядку, нормалізації обстановки, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод громадян, прав і законних інтересів суб'єктів господарювання із зазначенням строку дії цих обмежень (Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану») [5].

При цьому надзвичайний стан вводиться лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладу, усунення якої іншими способами є не можливим. Стан вводиться указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою на строк не більше 30 днів, в окремих її місцевостях – не більш 60 днів, і може бути продовжений не більше як на 30 днів.

Стосовно регулювання в міграційній сфері, то Уряд схвалив постанову про «Деякі питання реалізації актів законодавства у сфері міграції на період встановлення на всій території України карантину». Відповідно до неї оформлення документів, які посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи її спеціальний статус у період встановлення на всій території України карантину здійснюється за місцем звернення особи. Також встановлено, що:

– тимчасово на період дії карантину на всій території України та протягом 30 днів із дня його відміни до іноземців та осіб без громадянства, які порушили законодавство у сфері міграції в частині недотримання ними строків перебування на території України або оформлення, у тому числі обміну, посвідки на постійне або тимчасове проживання, якщо такі порушення настали в період чи внаслідок встановлення карантину, не застосовуються заходи адміністративного впливу;

– іноземці та особи без громадянства, які не змогли виїхати за межі України або в установленому порядку звернутися до територіальних органів / підрозділів Державної міграційної служби із заявою про продовження строку перебування на території України та/або про оформлення, у тому числі обмін, посвідки на постійне або тимчасове проживання у зв'язку із введенням карантину, якщо строк звернення для оформлення таких документів настав у період встановлення на всій території України карантину, у строк до 30 днів із дня відміни карантину звертаються в установленому порядку до територіальних органів / підрозділів Державної міграційної служби для продовження строку перебування на території України або оформлення, у тому числі обміну, посвідки на постійне або тимчасове проживання [6].

Таким чином, передбачено адміністративний порядок дій у зв'язку із введенням карантину до іноземців та осіб без громадянства, які не змогли виїхати за межі України або не змогли вчасно звернутися до територіальних органів, підрозділів Державної міграційної служби України із заявою про продовження строку перебування на території України або про обмін посвідки на тимчасове чи постійне проживання, не буде застосовуватися адміністративна відповідальність за порушення законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства, якщо такі порушення настали в період чи внаслідок встановлення карантину у державі. Так, вказані норми стосуються виключно іноземців та осіб без громадянства, які станом на початок карантинних заходів перебувають в Україні на законних підставах.

Передбачено також порядок оформлення документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи, у період введення карантину за місцем звернення особи незалежно від місця реєстрації такої особи. Також на період встановлення карантину або обмежувальних заходів, пов'язаних із поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19), із дня оголошення карантину зупиняється перебіг строків звернення за отриманням адміністративних та інших послуг і строків надання цих послуг, визначених законом. Від дня припинення карантину перебіг цих строків продовжується з урахуванням часу, що минув до його зупинення.

**Висновки.** В Україні виникла проблема щодо боротьби із вказаним вище явищем, чого раніше в державі ніколи не траплялося. Саме ця проблематика боротьби з пандемією вірусу дала поштовх державі до створення нових законодавчих актів щодо врегулювання на законодавчому рівні вказаних вище проблемних питань.

В Україні введено нові правила у міграційній сфері, а саме запроваджено адміністративно-правове регулювання міграційних процесів в умовах карантинного режиму. Такі відносини у площині загального міграційного режиму вже формують стійкий порядок щодо регулювання міграційного режиму на території держави відносно своїх громадян. Саме такий міграційний режим вважаємо за потрібне визначати як спеціальний, тобто спеціальний міграційний режим, який запроваджується тільки як тимчасовий на всій території держави або тимчасовий чи постійний на окремих проблемних територіях держави.

Необхідно зауважити, що реалізацію будь-яких міграційних режимів в Україні суттєво ускладнює мінливість міграційних процесів у світі. Мінливість міграційних процесів як в Україні, так і загалом у світі суттєво впливає і на міграційну політику в Україні. У зв'язку з цим така політика повинна бути більш гнучкою та спроможною відповідати не тільки на виклики, що існують у цій сфері, а й на виклики, які можуть виникнути раптово у зв'язку зі змінами у політичному, економічному та соціально-культурному житті інших країн світу. Дуже важливо під час здійснення цієї політики дотримуватися балансу між національними інтересами держави та захистом прав і інтересів мігрантів, які приїжджають до України чи від'їжджають з України до інших країн світу.

#### Список використаних джерел:

1. Надзвичайна ситуація в Україні: що це таке і які обмеження вона передбачає. URL: <https://irpin.news/nadzvychnaya-sytuatsiia-v-ukraini-shcho-tse-take-i-yaki-obmezhenia-vona-peredbachaie/> (дата звернення: 19.05.2020).
2. Від надзвичайного стану до закриття кордонів: Як уряди країн відреагували на пандемію коронавірусу. URL: [https://zik.ua/article/vid\\_nadzvychnoho\\_stanu\\_do\\_zakryttia\\_kordoniv\\_yak\\_uryady\\_krain\\_vidreahuvaly\\_na\\_pandemiiu\\_koronavirusu\\_962040](https://zik.ua/article/vid_nadzvychnoho_stanu_do_zakryttia_kordoniv_yak_uryady_krain_vidreahuvaly_na_pandemiiu_koronavirusu_962040) (дата звернення: 17.05.2020).
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 17.03.2020 № 530-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20> (дата звернення: 06.05.2020).
4. Надзвичайна ситуація в Україні: що таке НС і які обмеження вона передбачає. URL: <https://www.unian.ua/society/10930871-nadzvychnaya-situaciya-v-ukrajini-shcho-take-ns-i-yaki-obmezheniya-vona-peredbachaye.html> (дата звернення: 06.05.2019).
5. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14> (дата звернення: 07.05.2020).
6. Деякі питання реалізації актів законодавства у сфері міграції на період встановлення на всій території України карантину : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2020 № 259. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/259-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 19.05.2020).

## СУТНІСТЬ ТА ФОРМИ ПОЗОВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

### THE ESSENCE AND FORMS OF LITIGATION IN THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF UKRAINE

Актуальність статті полягає в тому, що з огляду на наявність різних підходів до визначення позовного провадження як фундаментальної процесуальної категорії, загальна характеристика позовного провадження в судах першої інстанції в Україні є важливою як з теоретичного, так і з практичного погляду, оскільки на сучасному етапі саме позов дає змогу захистити в легітимному юридичному порядку права і законні інтереси громадян. У статті визначено сутність позовного провадження в адміністративному судочинстві України як єдиної форми судового процесу в адміністративному судочинстві, що полягає в першочерговому зверненні особи з адміністративним позовом до адміністративного суду та подальшому процесуальному формуванню адміністративної справи, яка в регламентованому порядку розглядається по суті та вирішується адміністративним судом з метою захисту і відновлення прав, свобод та законних інтересів особи. Розкрито форми позовного провадження в адміністративному судочинстві України. Визначено, що позовне провадження в адміністративному судочинстві України – це єдина форма судового процесу в адміністративному судочинстві. З'ясовано, що у вирішенні питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження суд ураховує: 1) значення справи для сторін; 2) вибраний позивачем спосіб захисту; 3) категорію та складність справи; 4) обсяг та характер доказів у справі, в тому числі чи потрібно у справі призначити експертизу, викликати свідків тощо; 5) кількість сторін та інших учасників справи; 6) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес; 7) думку сторін щодо необхідності розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження. Зроблено висновок, що в адміністративному судочинстві України позовне провадження існує в двох формах: загальне та спрощене, метою якого є швидке вирішення публічно-правового спору в порядку адміністративного судочинства. Форму позовного провадження вибирає адміністративний суд, враховуючи низку факторів: ступінь важливості та складність справи; спосіб захисту; діапазон доказової діяльності; позицію сторін щодо форми позовного провадження тощо.

**Ключові слова:** адміністративна справа, докази, перша інстанція, права, принципи, розгляд, строки, суб'єкт владних повноважень, суд.

The relevance of the article is that given the different approaches to defining litigation as a fundamental procedural category, the general characteristics of litigation in the courts of first instance in Ukraine is important both theoretically and practically, because at the present stage it is the claim allows to protect in a legitimate legal order the rights and legitimate interests of citizens. The article defines the essence of litigation in administrative proceedings of Ukraine as the only form of litigation in administrative proceedings, which consists in the priority of a person with an administrative claim to the administrative court and further procedural formation of an administrative case, which is considered on the merits and decided by the administrative court in order to protect and restore the rights, freedoms and legitimate interests of the individual. Forms of claim proceedings in administrative proceedings of Ukraine are revealed. It is determined that

litigation in administrative proceedings of Ukraine is the only form of litigation in administrative proceedings. It was found that in resolving the issue of consideration of the case under the rules of simplified or general claim proceedings, the court takes into account: 1) the significance of the case for the parties; 2) the method of protection chosen by the plaintiff; 3) category and complexity of the case; 4) the amount and nature of evidence in the case, including whether it is necessary to appoint an expert in the case, call witnesses, etc.; 5) the number of parties and other participants in the case; 6) whether the consideration of the case is of significant public interest; 7) the opinion of the parties on the need to consider the case under the rules of summary proceedings. It is concluded that in the administrative proceedings of Ukraine there are two forms of litigation: general and simplified, the purpose of which is to quickly resolve a public law dispute in administrative proceedings. The form of litigation is chosen by the administrative court, taking into account a number of factors: the degree of importance and complexity of the case; method of protection; range of evidentiary activity; the position of the parties on the form of litigation, etc.

**Key words:** *administrative case, evidence, first instance, rights, principles, consideration, terms, subject of power, court.*

**Актуальність теми.** Кожна особа має необмежену кількість суб'єктивних прав, найважливішим з яких є право на судовий захист. Змістом такого права є, з одного боку, широкий спектр процесуальних гарантій, які забезпечують це право, а з іншого – ціла низка відокремлених процесуальних форм, у межах яких здійснюється захист. Основною процесуальною формою судових процесів є позовне провадження, характерне не лише для цивільного, але й для господарського, адміністративного і навіть кримінального судочинства [4, с. 64–67].

Сутністю позовних проваджень є завжди спір між сторонами про цивільне, господарське чи адміністративне право. Дослідники різних галузей процесуального права визнають, що для кожного виду позовного провадження, незалежно від виду процесуального права, характерним є, з одного боку, наявність сторін із різноспрямованим інтересом, а з іншого – наявність спірного предмета, що мають місце в межах процесуальної форми судових процесів [4, с. 64–67].

З огляду на наявність різних підходів до визначення позовного провадження як фундаментальної процесуальної категорії, загальна характеристика позовного провадження в судах першої інстанції в Україні є актуальною як з теоретичного, так і з практичного погляду, оскільки на сучасному етапі саме позов дає змогу захистити в легітимному юридичному порядку права і законні інтереси громадян [4, с. 64–67].

**Огляд останніх досліджень.** Розгляд та вирішення адміністративних справ у судах України у сучасних наукових реаліях були предметом дослідження багатьох учених-правників та професійних суддів, до числа яких належать: В. Авер'янов, О. Бандурка, В. Башкатова, В. Бевзенко, В. Бойко, М. Бояринцева, П. Вовк, В. Галуцько, М. Глуховець, І. Голосніченко, Н. Губерська, П. Діхтєвський, А. Зеленов, І. Зозуля, І. Іванишук, Р. Кайдашев, І. Качур, О. Качура, Х. Кіт, С. Кічмаренко, В. Келеберда, М. Ковалів, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, В. Куценко, Н. Писаренко, В. Оксін, М. Ульмер та ін. Оскільки порядок розгляду та вирішення адміністративних справ досі залишається проблемною площиною у судочинстві України, тому новітні науково-теоретичні дослідження є актуальними та своєчасними викликами для формування єдиної практики захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у порядку адміністративного судочинства.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теорії права, чинних норм адміністративно-процесуального права, сучасних позицій учених-правників та професійних суддів, а також практики діяльності судів першої інстанції в Україні сформулювати сутність позовного провадження в адміністративному судочинстві України.

**Виклад основних положень.** Право на судовий захист порушеного права, свободи та інтересу у сфері публічно-правових відносин здійснюється шляхом звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом. Це свідчить про те, що адміністративний суд розглядає адміністративні справи в порядку позовного провадження [6, с. 161–164]. С. Братель вказує, що позов – це процесуальне явище, що нерозривно поєднує в собі процесуальні й матеріально-правові складники, перебуваючи тим самим у площині юридичних фактів [1, с. 3–10]. О. Логінов та О. Штефан сформулювали, що позов – це звернена через суд матеріально-правова вимога позивача до відповідача

щодо захисту порушеного, оспорюваного чи невизнаного права або охоронюваного законом інтересу, яка розглядається у визначеному законом процесуальному порядку [5, с. 130]. Адміністративний позов, як переконує В. Середа, оформлена відповідно до процесуальних норм правова вимога особи до адміністративного суду щодо дій, бездіяльності та рішень публічної адміністрації з метою поновлення, визначення або захисту її суб'єктивних прав [7, с. 126–127].

Існування поняття «позов» нерозривно пов'язується з терміном «позивач». Адже присутність такого суб'єкта правовідносин, як позивач (особа, яка звертається до суду, вважаючи, що її права було порушено певною особою), вказує на те, що наявні спірні матеріальні відносини вже переходять у судову площину. Фактично до звернення особи до суду також наявні спірні правовідносини, проте особа, яка вважає, що її права порушено, може застосувати досудове врегулювання цього спору, а тому відносини, що існують до моменту її звернення до суду, жодним чином не можна називати позовними [1, с. 3–10].

Якщо ж особа вже звернулася до суду із позовом, що відповідає законодавчим вимогам, розпочинається процес безпосередньої діяльності суду щодо розгляду та вирішення адміністративних справ – позовне провадження. О. Кузьменко під позовним провадженням у адміністративних судах визначає регламентовану адміністративно-процесуальними нормами послідовну діяльність судів з розгляду і вирішення публічно-правових спорів, що виникають у сфері публічного управління між публічною адміністрацією (посадовими особами) та фізичними і юридичними особами, яка провадиться у ході розгляду індивідуально-конкретної справи [3, с. 107].

На погляд М. Поворознюка, позовне провадження в адміністративному судочинстві щодо розгляду адміністративних справ є складовою частиною, первинним елементом структури адміністративного процесу, оскільки воно характеризується обов'язком суду здійснити перевірку таких передумов для подання адміністративного позову, як адміністративна процесуальна дієздатність позивача; наявність повноважень на подання позову у представника, якщо позовну заяву подано представником; відповідність позовної заяви вимогам закону; належність спору до адміністративної юрисдикції; дотримання строку на звернення до суду з адміністративним позовом, а в разі пропущення цього строку – поважність причин такого пропущення; відсутність інших підстав, які можуть стати перешкодою для відкриття провадження в адміністративній справі [2; 6, с. 161–164].

Для правильного визначення сутності позовного провадження в адміністративному суді слід звернути увагу на матеріально-правову природу публічно-правових спорів, яка зумовила особливості процесуального порядку їх розгляду і вирішення, суб'єктного складу, особливості процесуального засобу порушення судової діяльності та реалізації судових рішень [6, с. 161–164]. М. Поворознюк вважає, що більш повно сутність позовного провадження в адміністративній справі може бути охарактеризована через низку змістовних основних ознак, притаманних цьому унормованому порядку правової діяльності, а саме: 1) виникає внаслідок пред'явлення адміністративного позову шляхом подання позовної заяви до суду першої інстанції; 2) правовою основою його здійснення виступають норми КАС; 3) наявність певної адміністративної справи, що належить до юрисдикції адміністративних судів; 4) наявність спеціального суб'єкта, який здійснює провадження щодо розгляду і вирішення адміністративної справи – адміністративного суду; 5) наявність двох сторін з різним ступенем юридичної заінтересованості, яким надано КАС рівні процесуальні права й обов'язки; 6) наявність спеціальних суб'єктів – третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, так і без самостійних вимог щодо предмета спору між сторонами; 7) метою позовного провадження; 8) способом захисту порушених прав, свобод та інтересів; 9) відбувається у передбаченій законом процесуальній формі; 10) поділяється на менш дрібні процесуальні утворення, що закріплюються у спеціальних документах; 11) судовими рішеннями, які виносяться за результатами розгляду і вирішення адміністративної справи в суді; 12) можливість звернення судових рішень в адміністративних справах до примусового виконання. Кожна із зазначених ознак характеризується певними властивостями [6, с. 161–164].

Таким чином, позовне провадження в адміністративному судочинстві України – це єдина форма судового процесу в адміністративному судочинстві, що полягає в першочерговому зверненні особи з адміністративним позовом до адміністративного суду та подальшому процесуальному формуванню адміністративної справи, яка в регламентованому порядку розглядається по суті та вирішується адміністративним судом з метою захисту і відновлення прав, свобод та законних інтересів особи.

Адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими КАС України, у порядку позовного провадження (загального або спрощеного). Спрощене позовне проваджен-

ня призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи. Загальне позовне провадження призначене для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні [2].

Тобто в адміністративному судочинстві України позовне провадження є двох форм – загальне та спрощене. За правилами спрощеного позовного провадження розглядаються справи незначної складності. Суд розглядає справи за правилами спрощеного позовного провадження протягом розумного строку, але не більше шістдесяті днів із дня відкриття провадження у справі. Клопотання позивача про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження подається у письмовій формі одночасно з поданням позовної заяви або може міститися у ній. Таке клопотання має стосуватися розгляду за правилами спрощеного позовного провадження всієї справи і не може стосуватися лише певної частини позовних вимог, інакше суд повертає його без розгляду, про що зазначає в ухвалі про відкриття провадження у справі. Питання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження суд вирішує в ухвалі про відкриття провадження у справі [2].

Під час вирішення питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загальнопозовного провадження суд ураховує: 1) значення справи для сторін; 2) вибраний позивачем спосіб захисту; 3) категорію та складність справи; 4) обсяг та характер доказів у справі, в тому числі чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо; 5) кількість сторін та інших учасників справи; 6) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес; 7) думку сторін щодо необхідності розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження [2].

Отже, в адміністративному судочинстві України позовне провадження існує в двох формах: загальне та спрощене, метою якого є швидке вирішення публічно-правового спору в порядку адміністративного судочинства. Форму позовного провадження вибирає адміністративний суд, враховуючи низку факторів: ступінь важливості та складність справи; спосіб захисту; діапазон доказової діяльності; позицію сторін щодо форми позовного провадження тощо.

#### Список використаних джерел:

1. Братель О. Позов – цивільний процесуальний та матеріально-правовий юридичний факт. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 1. С. 3–10.
2. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
3. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 208 с.
4. Курило М.П. Позовне провадження як універсальна форма судових процесів у різних галузях процесуального права. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. № 3. С. 64–67.
5. Логінов О.А., Штефан О.О. Цивільний процес України. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 368 с.
6. Поворознюк М.І. Ознаки позовного провадження як процесуальної сфери реалізації права на захист в адміністративному суді. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 2. С. 161–164.
7. Серета В.В. Позовна заява як вид звернення громадян до адміністративного суду. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 2. С. 120–127.



**ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ  
ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ**

**THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS  
OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE AS A SUBJECT  
OF NATIONAL SECURITY AND DEFENSE OF UKRAINE**

У статті акцентовано увагу на загостреному значенні стратегічного та оперативного забезпечення національної безпеки і оборони України в реаліях останніх років і ролі Збройних Сил України як суб'єкта забезпечення національної безпеки і оборони України. Обґрунтовано значущість адміністративно-правового статусу Збройних Сил України в процесі реалізації цілей і завдань із забезпечення національної безпеки і оборони України.

Проаналізовано та узагальнено теоретико-правові підходи до розуміння сутності дефініцій «правовий статус» та «адміністративно-правовий статус» та виділення елементів адміністративно-правового статусу. Запропоновано авторське визначення поняття адміністративно-правового статусу Збройних Сил України як суб'єкта забезпечення національної безпеки і оборони України – це закріплене та регульоване адміністративно-правовими нормами становище Збройних Сил України у сфері забезпечення національної безпеки і оборони України, що виражається у визначеному місці та призначенні Збройних Сил України в системі суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони та суспільстві й державі загалом, цілях і завданнях, організаційно-функціональній структурі, комплексі кореспондуючих прав і обов'язків, формах і методах діяльності, охоплених сферою компетенції та повноваженнями Збройних Сил України в галузі національної безпеки і оборони.

Охарактеризовано, що адміністративно-правовий статус Збройних Сил України як суб'єкта забезпечення національної безпеки і оборони України базується на конституційно та законодавчо визначених принципах і гарантіях провадження діяльності Збройних Сил України, узгоджується з адміністративно-правовим статусом інших суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони України під час їх взаємодії та може бути змінений (позбавлений) при настанні відповідальності у передбачених законом випадках, що характеризує додаткові елементи (передуючі та наслідкові) адміністративно-правового статусу Збройних Сил України як суб'єкта забезпечення національної безпеки і оборони України.

Запропоновано закріпити визначення поняття адміністративно-правового статусу Збройних Сил України як суб'єкта забезпечення національної безпеки і оборони України на законодавчому рівні у ст. 1 Закону України «Про Збройні сили України», змінивши назву останньої на «адміністративно-правовий статус Збройних Сил України», де, окрім наявних функцій і прав, необхідно коротко висвітлити й інші елементи адміністративно-правового статусу.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий статус, Збройні Сили України, національна безпека, оборона, суб'єкт забезпечення національної безпеки.

The article focuses on the sharpened importance of strategic and operational support of national security and defense of Ukraine in the realities of recent years and the role of the Armed Forces of Ukraine as a subject of national security and defense of Ukraine. The significance of the administrative and legal status of the Armed Forces of Ukraine

in the process of realization of goals and tasks for ensuring national security and defense of Ukraine is substantiated.

Theoretical and legal approaches to understanding the essence of the definitions “legal status” and “administrative-legal status” and the selection of elements of administrative-legal status are analyzed and generalized. The author’s definition of the concept of administrative and legal status of the Armed Forces of Ukraine as a subject of national security and defense of Ukraine is proposed: this is a fixed and regulated by administrative law position of the Armed Forces of Ukraine in the field of national security and defense of Ukraine. Of the Armed Forces of Ukraine in the system of subjects of national security and defense and society and the state as a whole, goals and objectives, organizational and functional structure, set of corresponding rights and responsibilities, forms and methods of activity covered by the competence and powers of the Armed Forces of Ukraine in the field of national security and defense.

It is characterized that the administrative and legal status of the Armed Forces of Ukraine as a subject of national security and defense of Ukraine is based on constitutionally and legally defined principles and guarantees of the Armed Forces of Ukraine, consistent with the administrative and legal status of other subjects of national security and defense of Ukraine during their interaction and may be changed (deprived) in the event of liability in cases provided by law, which ultimately characterizes the additional elements (previous and consequential) of the administrative and legal status of the Armed Forces of Ukraine as a subject of national security and defense of Ukraine.

It is proposed to consolidate the definition of the concept of administrative and legal status of the Armed Forces of Ukraine as a subject of national security and defense of Ukraine at the legislative level in Art. 1 of the Law of Ukraine “on the Armed Forces of Ukraine”, changing the name of the latter to “administrative and legal status of the Armed Forces of Ukraine”, where in addition to the existing functions and rights to briefly cover other elements of administrative and legal status.

**Key words:** *administrative and legal status, Armed Forces of Ukraine, national security, defense, subject of national security.*

**Вступ.** Забезпечення національної безпеки і оборони є одним зі стратегічних напрямів державної політики, основним оперативним завданням та невід’ємною функцією держави, значення яких особливо гостро прослідковується останніми роками в умовах реалізації операції Об’єднаних сил під час збройного конфлікту на Сході України.

Згідно з положеннями ст. 17 Конституції України на Збройні Сили України покладено реалізацію заходів з оборони держави, захисту її суверенітету, недоторканності та територіальної цілісності. При цьому конституційно проголошується, що Збройні Сили України, як і будь-які інші військові формування, не можуть використовуватися для повалення конституційного ладу, перешкоджання діяльності органів влади чи їх усунення, обмеження прав і свобод громадян [22].

У Стратегії національної безпеки України, затвердженій Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015, реформування Збройних Сил України з метою забезпечення їх ефективності, мобільності, оснащення сучасним озброєнням, військовою і спеціальною технікою та на основі цього спроможності забезпечити оборону держави [23] визнано одним із пріоритетних напрямів у сфері національної безпеки і оборони України.

Реформування Збройних Сил України з дотриманням принципів законності та верховенства права та інших засад правової урегульованості не можливе без удосконалення їх адміністративно-правового статусу. У зв’язку з цим актуальним є теоретичне дослідження поняття адміністративно-правового статусу Збройних Сил України як суб’єкта забезпечення національної безпеки і оборони України, що нині не визначено в чинній законодавчій базі. Однозначне розуміння та закріплення стане передумовою практичного вдосконалення адміністративно-правового статусу Збройних Сил України як суб’єкта забезпечення національної безпеки і оборони України.

**Стан дослідження проблеми.** Питання правового та адміністративно-правового статусу широко висвітлені в загальній теорії права та адміністративному праві В.Б. Авер’яновим, С.С. Алексєєвим, Ю.П. Битяком, В.К. Колпаковим, Н.Р. Нижник, П.М. Рабіновичем, О.Ф. Скакун, В.П. Тимощуком, Ю.С. Шемчушенком та іншими правознавцями. Окремі аспекти адміні-

стративно-правового статусу суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони України, у тому числі й Збройних Сил України, досліджували Т.В. Вставська, В.П. Коваль, І.М. Коропатнік, В.В. Пилип, С.П. Пономарьов, А.В. Рубан, С.В. Чумаченко, К.В. Яровий.

Незважаючи на наявний науковий доробок із вказаного питання, адміністративно-правовий статус Збройних Сил України саме як суб'єкта забезпечення національної безпеки і оборони України висвітлений фрагментарно, його поняття залишається невизначеним, що зумовлює доцільність його дослідження на теоретичному рівні.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає у комплексному дослідженні сутності поняття адміністративно-правового статусу Збройних Сил України як суб'єкта забезпечення національної безпеки і оборони України. Досягнення поставленої мети наукової статті передбачає виконання таких завдань: узагальнення теоретико-правових підходів до визначення понять «правового статусу» та «адміністративно-правового статусу», а також складу їх елементів; аналіз підходів до трактування цих категорій у сфері національної безпеки держави; надання авторського визначення сутності поняття адміністративно-правового статусу Збройних Сил України як суб'єкта забезпечення національної безпеки і оборони України.

**Наукова новизна дослідження.** Наукова новизна полягає в тому, що у статті вперше визначено сутність поняття адміністративно-правового статусу Збройних Сил України як суб'єкта забезпечення національної безпеки і оборони України, запропоновано закріпити його на законодавчому рівні, внісши зміни до ст. 1 Закону України «Про Збройні Сили України».

**Результати дослідження.** В юридичній науці загалом і в адміністративному праві зокрема не сформувалося єдиної точки зору на сутність і зміст правового та адміністративно-правового статусу. У загальному значенні правовий статус (з лат. status – «стан», «положення») означає закріплене та врегульоване нормами права положення суб'єктів у суспільних відносинах, сукупність їх обов'язків і прав, соціальних можливостей, характер та обсяг яких залежать від функцій та ролі, які виконуються тим чи іншим суб'єктом [1, с. 65; 2, с. 547; 3, с. 7].

М.В. Вітрук трактує правовий статус як сукупність обов'язків, прав і законних інтересів, що окреслюють межі діяльності суб'єкта в процесі виконання покладених на нього функцій [4, с. 7]. С.С. Алексєєв визначає сутність дефініції «правовий статус» у порядку регулювання, що передбачає комплекс правових засобів, особливе поєднання та взаємодію зобов'язань, заборон і дозволів [5, с. 170].

П.М. Рабінович вважає, що правовий статус є комплексом прав та юридичних обов'язків [6, с. 74], Н.М. Оніщенко – системою встановлених законодавчо і гарантованих державою обов'язків, законних інтересів, прав і свобод суб'єкта суспільних відносин [7, с. 366], Ю.С. Шемшученко – сукупністю обов'язків і прав, що визначають юридичний стан особи, органу державної влади або міжнародної організації [8, с. 225], В.М. Кравчук – сукупністю конституційно та законодавчо передбачених прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, їх службових і посадових осіб у різних сферах суспільних відносин, що регулюються галузями приватного та публічного права [9, с. 24].

Слушно з цього приводу наголошує Т.В. Вставська, що правовий статус є індикатором ролі та місця будь-якого суб'єкта права в системі суспільних відносин і визначає її фактичний стан у правовій реальності [10, с. 28]. Варто погодитися і з Д.Д. Цабрією стосовно того, що правовий статус органу державної влади визначає його місце та призначення в системі органів влади, передбачаючи порядок і особливості утворення, сферу, методи та форми діяльності, повноваження та функції, цілі та завдання, відповідальність [11, с. 126].

В основу адміністративно-правового статусу покладено норми адміністративного права, що визначають правосуб'єктність, адміністративні права та обов'язки, адміністративну відповідальність [12]. Т.О. Коломоєць під адміністративно-правовим статусом розуміє сукупність закріплених нормами адміністративного права за певним органом суб'єктивних прав і обов'язків, що реалізуються як в межах, так і поза межами адміністративних правовідносин [13, с. 64].

На думку С.П. Пономарьова, адміністративно-правовий статус суб'єкта сектора безпеки і оборони, будучи різновидом галузевого правового статусу, визначає його місце в конкретній галузі права, є спеціальним статусом та ідентифікує відповідного суб'єкта права в системі правовідносин у сфері забезпечення національної безпеки в конкретний час із конкретними повноваженнями, завданнями і відповідальністю. Ми з цим цілком погоджуємось.

За такого розуміння автор визначає адміністративно-правовий статус суб'єкта сектора безпеки і оборони як врегульовану адміністративним законом систему структурних елементів, представлених цільовим, організаційно-структурним, функціональним блоками та іншими

складниками, які визначають правове становище суб'єкта безпеки і оборони в адміністративних правовідносинах при здійсненні діяльності із забезпечення національної безпеки [14, с. 108–109].

Досліджуючи теоретичні засади структури правового статусу осіб, які брали участь в антитерористичній операції, Т.В. Вставська пропонує відносити до останньої нормативно-правове закріплення правового статусу; права та обов'язки; гарантії як особливий рівень визнання державою правового статусу [15, с. 68]. В.М. Корельський до елементів правового статусу відносить кореспондуючі обов'язки й права суб'єктів у системному вигляді, юридичну відповідальність і правові гарантії [16, с. 130].

Ю.В. Ладик елементами адміністративно-правового статусу вважає права та обов'язки, правосуб'єктність, основні функції та завдання, гарантії діяльності, форми діяльності, порядок посадових взаємовідносин і відповідальність [17, с. 610]. На нашу думку, порядок посадових взаємовідносин є похідним від повноважень і сфери компетенції, організаційних засад забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу. Спірним є й включення до його складу відповідальності, що також не вважаємо фундаментальним елементом.

В.П. Коваль, досліджуючи елементи адміністративно-правового статусу військовослужбовців, до його структури відносить такі елементи: 1) обов'язки; 2) права (у тому числі правообов'язки); 3) гарантії реалізації обов'язків та прав; 4) юридичну відповідальність. При цьому автор обґрунтовує включення відповідальності у структуру адміністративно-правового статусу військовослужбовця тим, що насамперед її наявність визначає особливості реалізації обов'язків та прав, чітко наводиться у чинному військовому законодавстві [18, с. 94–95], із чим не можемо погодитися.

Натомість розділяємо точку зору, що притягнення до адміністративної відповідальності є наслідком порушення встановлених адміністративним законодавством правил поведінки, що тягне за собою правові наслідки обмеження адміністративно-правового статусу, тому адміністративна відповідальність є залежною від інших елементів адміністративно-правового статусу (зокрема, обов'язків) і не може бути самостійним елементом [19, с. 50].

У зв'язку з викладеним вище конструктивно вважаємо спробу класифікаційного поділу структурних елементів адміністративно-правового статусу на такі види: базові або основні (обов'язки, права та свободи), що відображають правову природу, призначення суб'єкта та зумовлюють існування вторинних або факультативних складників (принципи, відповідальність тощо) [20, с. 122].

О.А. Лукашева також пропонує низку «додаткових» елементів адміністративно-правового статусу вважати «достатусними» елементами (передумовами); «післястатусними» елементами (вторинними, наприклад юридична відповідальність є вторинною щодо обов'язків) або категоріями, які виходять за межі правового статусу (гарантії) [21, с. 92], що заслуговує на схвальну оцінку.

**Висновки.** У результаті аналізу та узагальнення теоретико-правових підходів до розуміння сутності дефініції «правовий статус» та «адміністративно-правовий статус», виділення елементів адміністративно-правового статусу доходимо висновку, що адміністративно-правовий статус Збройних Сил України як суб'єкта забезпечення національної безпеки і оборони України – це закріплене та регульоване адміністративно-правовими нормами становище Збройних Сил України у сфері забезпечення національної безпеки і оборони України, що виражається у визначеному місці та призначенні Збройних Сил України в системі суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони та суспільстві й державі загалом, цілях і завданнях, організаційно-функціональній структурі, комплексі кореспондуючих прав та обов'язків, формах і методах діяльності, охоплених сферою компетенції, та повноважень Збройних Сил України у галузі національної безпеки і оборони.

Адміністративно-правовий статус Збройних Сил України як суб'єкта забезпечення національної безпеки і оборони України базується на конституційно та законодавчо визначених принципах і гарантіях провадження діяльності Збройних Сил України, узгоджується з адміністративно-правовим статусом інших суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони України під час їх взаємодії та може бути змінений (позбавлений) при настанні відповідальності у передбачених законом випадках. Це характеризує додаткові елементи (передуючі та наслідкові) адміністративно-правового статусу Збройних Сил України як суб'єкта забезпечення національної безпеки і оборони України.

Вважаємо за доцільне закріпити запропоноване визначення поняття адміністративно-правового статусу Збройних Сил України як суб'єкта забезпечення національної безпеки і оборони України на законодавчому рівні у ст. 1 Закону України «Про Збройні сили України», змінивши назву останньої на «адміністративно-правовий статус Збройних Сил України» [24], де, окрім наявних функцій і прав, необхідно коротко висвітлити й інші елементи адміністративно-правового статусу.

**Список використаних джерел:**

1. Адміністративне право України : підручник / За заг. ред. академіка С. Ківалова. Одеса : Юр. літ., 2003. 896 с.
2. Большой юридический словарь / Авт.-сост.: Додонов В.Н. и др.; Под ред. А.Я. Сухарева и др. М. : ИНФРА-М, 1998. 790 с.
3. Правовий статус носіїв судової влади в Україні (професійні судді, народні засідателі, суд присяжних) : монографія / Л.М. Москвич, С.О. Іваницький, І.О. Русанова; за ред. І.Є. Марочкіна. Харків : Фінн. 2009. 488 с.
4. Витрук М.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. 229 с.
5. Алексеев С.С. Теория права. М. : Изд-во БЕК, 1994. 224 с.
6. Основи загальної теорії права і держави : навч. посібник за ред. П.М. Рабинович. 3-тє вид., змінене і доп. Київ : Атіка. 1995. 236 с.
7. Теорія держави і права. Академічний курс : підр. О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
8. Політичний енциклопедичний словник : навч. посібник для студентів вищих навчальних закладів / упор. В.П. Горбатенко, А.Г. Саприкі; за ред. Ю.С. Шемчушенка, В.Д. Бабкіна. Київ : Генеза, 1997. 400 с.
9. Кравчук В.М., Юхимюк О.М. Конституційно-правовий статус: питання дефініції. *Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. Юридичні науки*. 2010. С. 22–26.
10. Вставська Т.В. Адміністративно-правовий статус осіб, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції в Україні. Дис. док. філософії: 081 – право. Кропивницький, 2020. 249 с.
11. Цабрия Д.Д. Статус органа управления. *Советское государство и право*. 1978. № 2. С. 126–128.
12. Горбач М.І. Адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права: теорія і практика : дис. канд. юрид. наук. 12.00.07. Київ. 2017. 215 с.
13. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер. 2011. 576 с.
14. Пономарьов С.П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності сектору безпеки і оборони України : дис. док. юрид. наук / 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харків, 2018. 513 с.
15. Вставська Т.В. Теоретичні засади структури правового статусу осіб, які брали участь в антитерористичній операції. *Актуальні питання економіки, управління та права* : збірник тез доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Полтава, 19 лютого 2018 року): у 2 ч. Полтава : ЦФЕНД, 2018. Ч. 2. С. 67–68.
16. Корельский В.М., Перевалова В.Д. Теория государства и права : учебник для вузов. Москва : НОРМА-ИНФА. 2002. 616 с.
17. Ладик Ю.В. До питання про визначення адміністративно-правового статусу працівників органів внутрішніх справ України. *Митна справа*. 2011. № 6(78). Ч. 2. С. 609–616.
18. Коваль В.П. Елементи адміністративно-правового статусу військовослужбовців. *Підприємство, господарство і право*. 2018. № 11. С. 92–95.
19. Калюжний Р.А., Тимчик Г.С. Адміністративно-правовий статус осіб, визнаних біженцями в Україні : монографія. Київ : «МП Леся», 2015. 192 с.
20. Тимчик Г.С. Теоретичні аспекти структури адміністративно-правового статусу біженців. *Правове регулювання економіки*. 2012. № 11-12. С. 117–126.
21. Лукашева Е.А. Правовой статус человека и гражданина. *Права человека* : учеб. для вуз. М. : НОРМА-ИНФА, 1999. 450 с.
22. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
23. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 26 травня 2015 року № 287/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015#Text>.
24. Про Збройні Сили України : Закон України від 6 грудня 1991 року № 1934-ХІІ (зі змін і доп.). *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 108.

УДК 342.95-056.24

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.25>

ПАСТУШЕНКО В.А.

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН****ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF LOCAL GOVERNMENTS OF FOREIGN COUNTRIES**

Для дослідження всіх теоретико-правових і практичних аспектів адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування зарубіжних країн варто ознайомитися з провідним досвідом цієї сфери. Застосувавши порівняльно-правовий метод наукового пізнання, ми можемо розкрити та проаналізувати всі позитивні моменти діяльності місцевих державних адміністрацій за кордоном і зрештою вдосконалити інститут їхнього адміністративно-правового статусу. Отже, сукупний аналіз визначення адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування зарубіжних країн дає можливість перейняти позитивний досвід для становлення сучасної української державності. Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, теорії природного права та чинного національного законодавства зарубіжних країн розкрити адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування зарубіжних країн. У статті визначено, що адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування зарубіжних країн – це взаємопов'язаний комплекс адміністративних прав і обов'язків, призначених для врегулювання на законодавчому рівні всіх питань, що стосуються облагородження необхідних для комфортного проживання сфер життєдіяльності суспільства на певній адміністративно-територіальній одиниці. З'ясовано, що адміністративно-правовий статус місцевих муніципалітетів у Німеччині полягає в об'єднаних правах та обов'язках щодо регулювання суспільно важливих питань на законодавчому рівні через муніципальні федеративні нормативно-правові акти. Зроблено висновок, що на сьогоднішній день кожна з європейських держав має власну модель взаємодії між державною та місцевою владою. Кожна європейська правова держава повинна задовольняти інтереси громадян на високому рівні, оскільки саме цей фактор є найбільш показовим у вияві демократії. Забезпечення благоустрою та захист прав, свобод і законних інтересів громадян на конкретній адміністративно-територіальній одиниці залежить від сформованого законодавства держави, функцій, які виконують органи місцевої влади, від політики, яку вона проводить, та від професійності кадрового забезпечення.

**Ключові слова:** Велика Британія, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, місцеві общини, муніципалітети, Литовська Республіка, Німеччина.

To study all the theoretical, legal and practical aspects of the administrative and legal status of local governments of foreign countries, it is necessary to get acquainted with the leading experience in this field. Applying the comparative legal method of scientific knowledge, we can reveal and analyze all the positive aspects of local state administrations abroad and ultimately improve the institution of their administrative and legal status. Thus, the cumulative analysis of determining the administrative and legal status of local governments of foreign countries, provides an opportunity to adopt a positive experience for the formation of modern Ukrainian statehood. The purpose of the article is to disclose the administrative and legal status of local governments of foreign countries on the basis of the theory of administrative law, the theory of natural law and the current national legislation of foreign countries. The article defines that the administrative and legal

© ПАСТУШЕНКО В.А. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

status of local governments of foreign countries is an interconnected set of administrative rights and responsibilities designed to regulate at the legislative level all issues related to the improvement of necessary for comfortable living spheres of society in a particular administrative-territorial units. It was found that the administrative and legal status of local municipalities in Germany is a joint rights and responsibilities for the regulation of socially important issues at the legislative level, through the municipal Federal regulations. It is concluded that today each of the European states has its own model of interaction between state and local authorities. Every European state governed by the rule of law must satisfy the interests of its citizens at a high level, because this factor is the most significant factor in the manifestation of democracy. Ensuring the improvement and protection of the rights, freedoms and legitimate interests of citizens in a particular administrative-territorial unit depends on the current legislation of the state, the functions performed by local authorities, the policy it pursues and the professionalism of staffing.

**Key words:** *Great Britain, local governments, local state administrations, local communities, municipalities, Republic of Lithuania, Germany.*

**Вступ.** Для дослідження всіх теоретико-правових і практичних аспектів адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування зарубіжних країн варто ознайомитися з провідним досвідом цієї сфери. Застосувавши порівняльно-правовий метод наукового пізнання, ми можемо розкрити та проаналізувати всі позитивні моменти діяльності місцевих державних адміністрацій за кордоном і зрештою вдосконалити інститут їхнього адміністративно-правового статусу.

Отже, сукупний аналіз визначення адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування зарубіжних країн, дає можливість перейняти позитивний досвід для становлення сучасної української державності.

Важливим підґрунтям для розгляду теми адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування зарубіжних країн стали праці таких українських і зарубіжних учених, як С. Ахромкіна, В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Афанасьєва, В. Бакуменка, О. Бандурки, І. Бачила, Ю. Битяка, Л. Воронової, А. Дегтяра, Т. Закупель, І. Ібрагімової, Ю. Козлова, А. Коренєва, М. Лещечка, О. Литвиненко, Я. Малика, В. Олуйка, Н. Нижник, І. Розпутенка, Г. Ситника, О. Сушинського, В. Тертички, В. Троня, А. Урсула, А. Чемериса, С. Чукут, В. Цветкова, Л. Юзькова та інших.

**Постановка завдання.** Метою статті є на основі теорії адміністративного права, теорії природного права та чинного національного законодавства зарубіжних країн розкрити адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування зарубіжних країн.

**Результати дослідження.** Україна, ратифікувавши Угоду з ЄС, взяла на себе ключовий обов'язок цього міжнародного договору – адаптувати вітчизняні органи державної влади та систему законодавства до норм і стандартів ЄС. Принципова відмінність правових систем європейських країн полягає в прагненні до задоволення публічного інтересу – своєрідного необхідного балансу між приватно- та публічно-правовими інтересами суб'єктів права. Відповідно орієнтація на захист прав і свобод людини, забезпечення дотримання й реалізації її прав, свобод і законних інтересів є одним з основних критеріїв розмежування з правовою пострадянською системою, де людина вважалася керованим об'єктом, чії права й інтереси отримували переважною мірою декларативне закріплення [1, с. 5].

Інститут визначення адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні також потребує суттєвих змін. Тож для втілення позитивних змін у життя Української держави, нам потрібно дослідити зарубіжний досвід у цій сфері.

Джерелом європейських правових стандартів місцевого самоврядування виступають міжнародні договори, що укладені під егідою Ради Європи. Урочиста церемонія вступу України до Ради Європи відбулася 9 листопада 1995 року у місті Страсбург. Рада Європи завжди визнавала значимість, яку демократія відіграє на місцевому й регіональному рівнях [2, с. 140].

В. Величко вважає, що з часу проголошення незалежності в Україні й досі не вдалося створити ефективно дієву систему місцевого самоврядування. Сучасна модель самоврядування потребує суттєвого вдосконалення: розподілу повноважень між органами самоврядування та органами державної влади; розподілу повноважень між органами самоврядування різних рівнів; наближення, наскільки можливо, процесу ухвалення рішень до громадян; забезпечення участі органів місцевого самоврядування у визначенні їхніх власних повноважень; забезпечення на-

лежної фінансової самостійності органів самоврядування – ось лише незначний перелік того, що потребує змін, розроблення та впровадження. Багато в чому саме належна адаптація досвіду західноєвропейських країн допоможе досягти бажаного результату, а Україні ще на крок стати ближче до взірця сучасної демократичної держави європейського зразка [3].

Отже, безумовним фактором є те, що підхід до розв'язання питань життєдіяльності суспільства на місцевому рівні має бути змінено.

Звертаючи увагу на процес реформування систем місцевого самоврядування в Європі, треба зауважити, що починаючи з п'ятдесятих років ХХ століття органи місцевого самоврядування в Європі зазнали значних трансформацій, які зробили їх більш придатними для функціонування в межах надзвичайно взаємозалежних заходів та в межах відповідних програм. Пізніше виникла потреба в додатковій зміні концептуальної основи діяльності органів місцевого самоврядування для того, щоб розв'язати проблеми інтернаціоналізації, особливо з огляду на членство країн з ЄС. Похідні вчені вважають, що ці реформи можна розподілити на чотири типи: коригування кількості одиниць; організаційні реформи; фінансові реформи; функціональні та процедурні реформи. У межах першої хвилі реформ шляхом об'єднання було зменшено кількість самоврядних одиниць, зокрема муніципалітетів. Як базове було застосоване функціональне обґрунтування: припущення, що ефективне, результативне надання послуг на місцях вимагає більших виборчих округів і адміністративних відділів, щоб уникнути надшкідливості й скористатися з економії, зумовленої зростанням масштабів виробництва. Найбільшого поширення це набуло у Скандинавських країнах та у Великій Британії. Це був час, коли почалася реорганізація, утворення проміжних ланок урядування. Можливо, саме внаслідок консолідації виникли також такі нові форми місцевих органів, як округи з надання послуг, ради мікрорайонів і самоврядування скоротилися, тоді як в інших – істотно збільшилися [4, с. 76; 5].

У Литовській Республіці існує Закон «Про місцеві общини», який встановлює порядок формування та діяльності муніципальних установ, що реалізують положення Конституції Литовської Республіки та Європейської хартії місцевого самоврядування, визначає принципи місцевого самоврядування, муніципальні установи та їхню компетенцію, функції, статус муніципальної ради основи. Функції муніципалітетів у Литві поділяються на: 1) незалежні. Муніципалітети виконують ці функції відповідно до компетенції, наданої Конституцією та законами, зобов'язань перед громадою та її інтересами. Виконуючи ці функції, муніципалітети мають свободу ініціативи, ухвалення й виконання рішень, встановлених Конституцією та законами, і відповідають за виконання незалежних функцій. Під час здійснення цих функцій діяльність муніципалітетів пов'язана з вимогами та процедурами, встановленими законом, які, якщо це передбачено законом, встановлюються також в інших правових актах; 2) державні (передається державою муніципалітетам). Це державні функції, делеговані законом муніципалітетам в інтересах населення. Муніципалітети, здійснюючи ці функції, мають свободу ухвалення рішень, встановлену законом. Діяльність муніципалітетів у здійсненні цих функцій обмежена рішеннями державних установ та / або посадових осіб. В окремих випадках державні функції може бути делеговано муніципалітетам для виконання на контрактній основі. Муніципалітет може укласти таку угоду лише за згодою муніципальної ради. Ці особливості, як правило, мають короткочасний або сезонний характер [6].

Функції муніципалітетів поділяються на органи місцевого самоврядування, державне управління та надання державних послуг відповідно до характеру їхньої діяльності. Функції місцевого самоврядування виконує муніципальна рада та міський голова у встановленому законодавством порядку, здійснюючи встановлені законом повноваження. Функції державного управління виконують муніципальна рада, міський голова, муніципальний орган виконавчої влади (виконавчі органи), інші керівники муніципальних установ і служб, державні службовці, яким законодавчими актами чи рішеннями муніципальної ради надаються права державного управління на території муніципалітету. Державні послуги надаються постачальниками послуг, заснованими муніципалітетами або іншими державними чи юридичними особами за власним вибором на підставі укладених договорів. Для досягнення спільних цілей муніципалітет може укладати договори про спільну діяльність або спільні угоди про державні закупівлі з державними установами та / або іншими муніципалітетами [6].

Державними функціями (переданими державою муніципалітетам) є: 1) реєстрація актів цивільного стану; 2) ведення наданих законом реєстрів і надання даних до державних реєстрів; 3) цивільний захист; 4) пожежна безпека; 5) участь в управлінні державними парками; 6) організація дошкільної освіти, загальноосвітньої освіти, професійної підготовки та профорієнтації,



забезпечення освіти дітей до 16 років, які проживають на території муніципалітету відповідно до програм загальнообов'язкового навчання, шкіл (класів), що реалізують загальноосвітні програми та призначені для учнів з винятковими здібностями або особливими потребами, обслуговування; 7) адміністрування безплатного харчування учнів у школах, заснованих муніципалітетом, і в недержавних школах, створених на території муніципалітету, та адміністрації забезпечення запасами учнів із малозабезпечених сімей, які заявили місце проживання або проживають на території муніципалітету; 8) нарахування та виплата соціальних виплат і компенсацій, крім соціальних виплат і компенсацій, встановлених Законом Литовської Республіки про грошову соціальну допомогу позбавленим особам; 9) управління, користування та розпорядження державною землею та іншим державним майном, переданим муніципалітетом правом довіри; 10) розгляд заяв громадян про відновлення права власності на нерухоме майно, що залишилося, та ухвалення рішень щодо відновлення прав власності у випадках і порядку, встановлених законодавством; 11) виконання державних гарантій для орендарів, які переселяються з житлових будинків або їхніх частин і квартир, повернутих власникам; 12) контроль використання та регулярності державної мови; 13) управління архівними документами, віднесеними до муніципалітетів відповідно до нормативно-правових актів; 14) участь у підготовці та здійсненні мобілізації, демобілізації, підтримки країни перебування; 15) надання статистичних даних; 16) участь у підготовці та реалізації заходів політики на ринку праці та програм зайнятості; 17) участь в організації передбачених законом виборів і референдумів; 18) участь у підготовці опитувань населення та інших громадських (населення) ініціатив, передбачених законом; 19) участь у переписах населення та житла, а також інших загальних переписах населення; 20) здійснення молодіжної політики; 21) адміністрування квот сільськогосподарського виробництва; 22) реєстрація сільськогосподарських господарств і фермерських господарств; 23) адміністрування сільськогосподарських земель і робіт із декларування сільськогосподарських культур; 24) реалізація програм викоринення та моніторингу природних метеорологічних явищ, заразних хвороб тварин і виявлення шкоди та втрат сільськогосподарства, спричинених дикими тваринами та суворо захищеними видами диких тварин; 25) управління та використання меліоративних і гідротехнічних споруд, що належать державі на праві довіри; 26) реєстрація й обслуговування тракторів, самохідних і сільськогосподарських машин та їхніх причепів; 27) управління виконанням заходів розвитку сільського господарства; 28) надання гарантованої державою первинної правової допомоги; 29) обробка даних декларації про місце проживання та бухгалтерські дані осіб без проживання; 30) забезпечення надання соціальної допомоги особам із важкими вадами; 31) збирання, зберігання та надання інформації про фінансові відносини між муніципальними установами й муніципальними підприємствами, які відповідають критеріям, встановленим Урядом, та про підприємства, необхідні для ведення окремих рахунків у порядку, встановленому Урядом; 32) організація вторинної медичної допомоги у випадках і порядку, встановлених законодавством; 33) охорона здоров'я населення учнів, які здобувають освіту дошкільної освіти, загальноосвітніх шкіл і закладів професійної підготовки, розташованих на території муніципалітету відповідно до програм дошкільної, початкової, базової та середньої освіти, зміцнення охорони здоров'я, моніторингу громадського здоров'я; 34) радіаційний захист; 35) забезпечення перегляду стану недієздатних осіб; 36) управління набором муніципальних просторових даних; 37) інші функції, делеговані законом [6].

Отже, проаналізувавши Закон Литовської Республіки, ми можемо зробити висновок, що він є більш досконалим і деталізованим, оскільки містить більш точний перелік компетенції цього державного органу, ніж вітчизняний Закон «Про місцеві державні адміністрації». Оскільки він містить положення про нормативне регулювання сфери дошкільної освіти і навіть до радіаційного захисту населення адміністративно-територіальної одиниці. Тому для вдосконалення Закону України «Про місцеві державні адміністрації» цілком доцільно було б узяти за основу Закон Литви про місцеві громади.

Відповідно до вищепроаналізованої інформації адміністративно-правовий статус місцевих общин у Литві – це взаємопов'язаний комплекс адміністративних прав і обов'язків, які поділяються на незалежні й державні та призначені для врегулювання всіх необхідних для комфортного проживання сфер життєдіяльності суспільства на відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Водночас незалежні адміністративні права й обов'язки призначені для виконання зобов'язань перед громадою та її інтересами, а державні призначені для виконання делегованих державою завдань в інтересах населення певної територіальної громади.

Муніципальне право в Німеччині є частиною адміністративного права. Він регулює правовий статус місцевих органів влади. До них належать, зокрема, муніципалітети, сільські округи

та вищі асоціації муніципалітетів. Вони належать до непрямої державної адміністрації й характеризуються особливою самостійністю у виконанні своїх завдань [7].

Основою місцевого права в Німеччині є місцеве самоврядування, що гарантується пунктом 1 статті 28 Основного Закону та аналогічними положеннями в державних нормативно-правових актах. Місцеві муніципалітети уповноважені керувати всіма питаннями місцевої громади на власну відповідальність. Більш детальна організація місцевого права здійснюється державним законодавством. У всіх місцевих громадах, за винятком міст Берлін і Гамбург, муніципальні правила регулюють структуру муніципалітету та його положення в адміністрації. Інші юридичні джерела місцевого права передбачають районні постанови, закони про місцеві вибори, закони про роботу місцевих громад, а також статuti та постанови. Завдання муніципальних рад переважно відповідають за всі питання місцевої громади. Усі німецькі муніципальні постанови передбачають, що муніципальна рада повинна ухвалювати рішення щодо певних важливих для муніципалітету питань, тому вона не може делегувати їх іншим органам. У Північному Рейн-Вестфалії це передбачає, наприклад, затвердження річної фінансової звітності та рішення про почесне громадянство. Муніципальна рада ухвалює свої рішення на засіданнях цієї ради, які, як правило, відкриті для громадськості [7].

Відповідно до цього можемо зробити висновок, що місцеві муніципалітети в Німеччині беруть участь в ухваленні великої кількості нормативно-правових актів на місцевому рівні. Майже неможливо розглянути всі питання на державному рівні, тому що часто ухвалюються рішення на місцевому рівні. Важливо, щоб муніципалітети мали певну кількість свободи для виконання своїх завдань.

Адміністративно-правовий статус місцевих муніципалітетів у Німеччині полягає в об'єднаних правах та обов'язках щодо регулювання суспільно важливих питань на законодавчому рівні через муніципальні федеративні нормативно-правові акти.

Крім того, неможливо не погодитися з думкою В. Шарія про те, що побудоване на принципах демократії та децентралізації місцеве самоврядування, маючи право самостійно розв'язувати всі питання місцевого значення, сприяє оптимальному поєднанню місцевих і загальнодержавних інтересів, найефективнішій реалізації соціального економічного потенціалу самоврядних територіальних одиниць, тому місцеве самоврядування варто розглядати як невіддільну частину громадянського суспільства, як індикатор демократії. Саме тому напрямами подальших наукових досліджень є аналіз наявного ступеня демократичних перетворень у державі, розвиток національних моделей формування ефективного самоврядування, постановка сучасної європейської концепції із системою національного управління ЄС. Адже, як бачимо на прикладі країн членів ЄС, місцеве самоврядування є одним із головних інститутів організації управління суспільством на рівні адміністративно-територіальних одиниць. У сфері місцевого самоврядування насамперед мають розглядатися та розв'язуватися питання, які пов'язані з повсякденним життям громадян [5].

Отже, проаналізувавши вищезазначену інформацію, ми можемо зробити висновки, що нині кожна з європейських держав має власну модель взаємодії між державною та місцевою владою. Кожна європейська правова держава повинна задовольняти інтереси громадян на високому рівні, оскільки саме цей фактор є найбільш показовим у вияві демократії. Забезпечення благоустрою та захист прав, свобод і законних інтересів громадян на конкретній адміністративно-територіальній одиниці залежить від сформованого законодавства держави, функцій, які виконують органи місцевої влади, від політики, яку вона проводить, та від професійності кадрового забезпечення.

Адміністративно-правовий статус місцевих общин у Литві – це взаємопов'язаний комплекс адміністративних прав і обов'язків, які поділяються на незалежні й державні та призначені для врегулювання всіх необхідних для комфортного проживання сфер життєдіяльності суспільства на відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Водночас незалежні адміністративні права й обов'язки призначені для виконання зобов'язань перед громадою та її інтересами, а державні – призначені для виконання делегованих державою завдань в інтересах населення певної територіальної громади.

Адміністративно-правовий статус місцевих муніципалітетів у Німеччині полягає в об'єднаних правах та обов'язках, щодо регулювання суспільно важливих питань на законодавчому рівні через муніципальні федеративні нормативно-правові акти.

Отже, адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування зарубіжних країн – це взаємопов'язаний комплекс адміністративних прав і обов'язків, призначених для вре-

гулювання на законодавчому рівні всіх питань, що стосуються облагородження необхідних для комфортного проживання сфер життєдіяльності суспільства на певній адміністративно-територіальній одиниці.

**Список використаних джерел:**

1. Грицяк І., Шереметьєва Л., Баранцева К. та ін. Зарубіжний досвід державного управління: доцільність і можливості застосування в Україні : наук. Розробка. Київ : НАДУ, 2012. 56 с.
2. Копиленко О. Система джерел європейських правових стандартів місцевого самоврядування. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. Львів : Львів нац. ун-т ім. І. Франка, 2011. Вип. 54. С. 139–145.
3. Величко В. Європейський досвід організації місцевого самоврядування та можливості його застосування в Україні. 2020. URL: [http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/15132/1/Velichko\\_59-64.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/15132/1/Velichko_59-64.pdf).
4. Исаев С. Алексис Токовиль и Америка его времени: О трактате «О демократии в Америке». Санкт-Петербург : Наука, 1993. 141 с.
5. Шарий В. Європейський досвід реалізації державної політики органами місцевого самоврядування. 2020. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012\\_04\(15\)/12svioms.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_04(15)/12svioms.pdf).
6. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (Žin., 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832; 2008, Nr. 113-4290). 2020. URL: <https://www.infolex.lt/ta/65125>.
7. Kommunalrecht. Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung. 2020. URL: <https://www.politische-bildung-brandenburg.de/themen/kommunalpolitik/kommunalrecht>.

УДК 342.98(477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.26>

ТАТАРОВА Т.О.

**ДІЯЛЬНІСТЬ ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ  
У СФЕРІ ФІСКАЛЬНОГО КОНТРОЛЮ: ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУЦІЙНОГО  
ТА КОМПЕТЕНЦІЙНОГО СКЛАДНИКІВ****ACTIVITIES OF HIGHER STATE AUTHORITIES IN THE FIELD  
OF FISCAL CONTROL: CHARACTERISTICS OF INSTITUTIONAL  
AND COMPETENCE COMPONENTS**

Актуальність статті полягає в тому, що контрольна функція незалежно від суб'єкта, який її здійснює, є невід'ємною складовою частиною управлінського процесу, котрий на загальнодержавному рівні набуває глобального значення, особливо в контексті наповнення державного бюджету України, що становить прямий інтерес для країни. Отже, і здійснення контролю за цим процесом є прямим завданням країни, яке виконується шляхом делегування низки повноважень у сфері оподаткування органам державної влади загальної та спеціальної компетенції. У такому сенсі здійснення фіскального (податкового) контролю набуває нового масштабного значення та зумовлює доцільність здійснення наукових досліджень сфери фіскального контролю, де останній визначатиметься в широкому сенсі як такий, що здійснюється не тільки податковими та митними органами, а й іншими суб'єктами, зокрема органами державної влади загальної компетенції. У статті зроблено висновок про існування загальної, широкої мети такого виду контрольної діяльності, що не обмежується перевіркою інформації, поданої у податковій звітності, що дало змогу визначити перелік суб'єктів фіскального контролю загальної компетенції, до яких слід відносити вищі органи державної влади та центральні органи виконавчої влади, що мають повноваження в податковій сфері. Наголошено, що категорія «компетенція» притаманна фізичним і юридичним особам і окреслює коло їх нормативно закріплених прав і обов'язків, на підставі яких вони реалізують власні функції та виконують поставлені перед ними завдання, найчастіше в професійній сфері. Одночасно «компетентність» є узагальнюючою категорією знань, умінь і навичок, якими володіє фізична особа. На підставі аналізу повноважень вищих органів державної влади встановлено, що вони мають схожі повноваження, зокрема: аналітичні, кадрові, нормотворчі, контрольні, організаційні, управлінські, превентивні та охоронні, а також повноваження у сферах міжнародного співробітництва і взаємодії з громадськістю. Також визначено спільні функції вищих органів державної влади як суб'єктів фіскального контролю, до яких слід віднести: адміністративну, аналітичну, забезпечувальну, кадрову, контрольну, нормотворчу, організаційну, охоронну, превентивну. Причому характерною особливістю цих органів є те, що він здійснюється не тільки у разі реалізації контрольних функцій і повноважень, а також під час здійснення адміністративної, нормотворчої, охоронної та превентивної функцій.

**Ключові слова:** *фіскальний контроль, податковий контроль, суб'єкти фіскального контролю, вищі органи державної влади, центральні органи виконавчої влади, компетенція, повноваження, права, обов'язки, функції.*

The relevance of the article is that the control function, regardless of the entity that performs it, is an integral part of the management process, which at the national level becomes global, especially in the context of filling the state budget of Ukraine, which is of direct interest to the country. Thus, the control over this process is a direct task of the country, which is performed by delegating a number of powers in the field of taxation to

public authorities of general and special competence. In this sense, the implementation of fiscal (tax) control acquires a new scale and determines the feasibility of research in the field of fiscal control, where the latter will be defined in a broad sense, as carried out not only by tax and customs authorities, but also other entities, including public authorities of general competence. The article concludes that there is a general, broad purpose of this type of control activity, which is not limited to verification of information submitted in tax reporting, which allowed to determine the list of subjects of fiscal control of general competence, which should include higher state authorities and central executive bodies have powers in the tax sphere. It is emphasized that the category of competence is inherent in individuals and legal entities and outlines the range of their statutory rights and responsibilities, on the basis of which they perform their functions and perform their tasks, most often in the professional sphere. At the same time, competence is a generalized category of knowledge of skills and abilities possessed by an individual. Based on the analysis of the powers of higher public authorities, it is established that they have similar powers, in particular: analytical, personnel, rule-making, control, organizational, managerial, preventive and security, as well as powers in international cooperation and public relations. The common functions of the highest state authorities as subjects of fiscal control are also defined, which should include: administrative, analytical, support, personnel, control, rule-making, organizational, security, preventive. Moreover, a characteristic feature of these bodies is that it is carried out not only in the implementation of control functions and powers, but also during the implementation of administrative, rule-making, security and preventive functions.

**Key words:** *fiscal control, tax control, subjects of fiscal control, higher government bodies, central executive bodies, competence, powers, rights, duties, functions.*

**Постановка проблеми.** Мобілізація коштів до бюджетів країни, як державного, так і місцевих, має стратегічне значення, адже саме завдяки цьому стає можливим матеріальне (фінансове) забезпечення існування держави, де основним «утримувачем» останньої є її населення. Така мобілізація по суті є замкнутим колом: з одного боку, держава створює умови для прибуткової діяльності населення, а з іншого – населення зобов'язане відшкодовувати на користь держави податки та збори (ч. 1 ст. 67 Основного Закону держави [1]), які накопичуються у фондах Державного бюджету України та місцевих бюджетів і розподіляються відповідно до потреб суспільно важливих сфер, як-от соціальна чи правоохоронна. Станом на 01.08.2020 податки та збори становили 71,7% від загального Державного бюджету України, що еквівалентне 422095,5 млн грн з усієї суми 588456 млн грн [2]. Наведені статистичні дані наглядно демонструють значущість таких платежів для життєдіяльності та функціонування апарату держави, а тому об'єктивно потребують не тільки чіткої законодавчої регламентації, а і систематичного контролю, насамперед з метою недопущення виникнення порушень під час акумулювання коштів.

Зі свого боку контрольна функція незалежно від суб'єкта, який її здійснює, є невід'ємною складовою частиною управлінського процесу, котрий на загальнодержавному рівні набуває глобального значення, особливо в контексті наповнення державного бюджету України, що становить прямий інтерес для країни. Отже, і здійснення контролю за цим процесом є прямим завданням країни, яке виконується шляхом делегування низки повноважень у сфері оподаткування органам державної влади загальної та спеціальної компетенції. У такому сенсі здійснення фіскального (податкового) контролю набуває нового масштабного значення та зумовлює доцільність здійснення наукових досліджень сфери фіскального контролю, де останній визначатиметься в широкому сенсі як такий, що здійснюється не тільки податковими та митними органами, а й іншими суб'єктами, зокрема органами державної влади загальної компетенції.

**Стан дослідження.** Зважаючи на важливість сфери оподаткування, вона завжди перебувала в полі зору науковців, які розглядали її теоретичні аспекти, зокрема: організацію та здійснення податкового контролю (О.Ю. Буглаєва, В.А. Валігура, В.Д. Єгарміна, Є.В. Калюга, В.Ф. Максимова); встановлення переліку суб'єктів реалізації фіскального контролю (Н.І. Обушна, В.І. Теремецький); притягнення до відповідальності за порушення податкового законодавства (Н.І. Козьмук, І.І. Кучеров, І.А. Орешкін, О.Ю. Судаков). Між тим поза увагою сучасної науки адміністративного права залишилось питання про компетенційний та інституційний складники діяльності окремих суб'єктів фіскального контролю, зокрема вищих органів державної влади.

**Мета** статті полягає в дослідженні діяльності вищих органів державної влади у сфері фіскального контролю та надання характеристики її інституційного та компетенційного складників шляхом аналізу та узагальнення їхніх повноважень і функцій.

**Виклад основного матеріалу.** Розпочати визначення суб'єктів фіскального контролю загальної компетенції, а також окреслення їхніх функцій та повноважень, на нашу думку, необхідно з дослідження змісту податкового контролю як загальної теоретичної категорії галузі податкового права, адже саме такий підхід буде об'єктивно відображати увесь процес контролю. Це своєю чергою дасть змогу чітко встановити перелік суб'єктів його здійснення. Не зупиняючись на сутності контролю, зазначимо, що в контексті цього дослідження його доцільно розглядати як стадію управління, що є обґрунтованим з точки зору управлінської функції держави та керування нею власним бюджетом. Як слушно зазначає О.Ю. Буглаєва, «контроль є основною частиною державного управління, оскільки таке управління передбачає відповідальність перед суспільством, що своєю чергою є важливим чинником соціально-економічної стабільності держави, її фінансової безпеки» [3, с. 131]. Окрім того, контроль, на думку І.І. Кучерова, є складовим елементом системи регулювання, «метою якого є встановлення відхилень від стандартів і порушень принципів законності, ефективності та економії витрачання матеріальних ресурсів на якомога ранній стадії» [4, с. 8] задля оперативного реагування. Є.В. Калюга також наголошує, що контроль, який здійснюється у фінансовій сфері, необхідно розглядати «не як обліково-перевірочну діяльність, а як функцію управління і важливий елемент реалізації економічного зростання держави» [5, с. 29].

Очевидним є те, що податковий контроль є різновидом фінансового та бюджетного контролів [6, с. 2], разом із тим теоретичні підходи до визначення його змісту виходять за межі законодавчої дефініції, закріпленої п. 61.1 ст. 61 Податкового кодексу України (далі – ПК України). Зокрема, С.Д. Вовченко під податковим контролем розуміє «систему заходів, що застосовуються контролюючими органами з метою контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, а також дотримання законодавства з питань проведення розрахункових та касових операцій, патентування, ліцензування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи» [7, с. 56]. На прикладі наведеного поняття податкового контролю можна констатувати його широку кінцеву мету, яка не обмежується співставленням інформації про числові показники. Подібне в своїх наукових працях описують і інші вчені, зокрема, Н.І. Козьмук дотримується тієї точки зору, що «метою податкового контролю є дієвість системи оподаткування і досягнення такого рівня ретельності (податкової дисципліни) серед платників податків, податкових агентів та інших осіб, за якого виключаються порушення податкового законодавства або їх кількість є зовсім незначною» [8, с. 247]. Найширше мету податкового контролю тлумачить В.Д. Єтарміна, зазначаючи таке: «Головним завданням податкового контролю слід вважати не збільшення сум донарахувань за результатами проведених перевірок і констатації порушень податкового законодавства, а виявлення причинно-наслідкових зв'язків викритих порушень, розробку конкретних пропозицій і заходів з удосконалення податкового законодавства і переходу від примусового стягнення податків і зборів до добровільного виконання податкових зобов'язань перед державою як юридичними, так і фізичними особами» [9, с. 169]. Зрозуміло, що ані податкові, ані митні органи самостійно не можуть удосконалити сферу оподаткування та її нормативно-правове забезпечення, оскільки низка дій, як-от законотвірчий процес або здійснення всебічного контролю за дотриманням норм чинного законодавства, перебуває поза межами їхньої компетенції.

Своєю чергою встановлення суб'єктів податкового контролю та визначення їх компетенції потребує окреслення елементів вказаного виду контрольної діяльності. Найпоширенішим підходом у сучасній юриспруденції є виокремлення у системі податкового контролю таких елементів, як: «контролюючий суб'єкт, підконтрольний об'єкт і контрольні дії» [3, с. 132]. Деталізуємо елементи наведеної тріади з позиції чинного законодавства: контролюючі суб'єкти – це податкові та митні органи; об'єкт – норми податкового законодавства, а контрольні дії матимуть конкретний зовнішній прояв (облік, інформаційно-аналітичне забезпечення, перевірку, звірку, моніторинг або опитування). Натомість, якщо розглядати податковий контроль як діяльність, що охоплюється управлінською функцією держави, наведена система контролю хоча і не змінить кількості елементів, але матиме розширений зміст. Перш за все це стосуватиметься підконтрольного об'єкта, який буде охоплюватись податковими правовідносинами, і контролюючих суб'єктів, тобто суб'єктів указаних правових відносин.

На підставі класифікації суб'єктів податкових правовідносин, проведеної В.І. Теремецьким, до них пропонуємо відносити: органи державної влади, спеціалізовані органи, що мають

повноваження в податковій сфері; платників податків (фізичних та юридичних осіб резидентів та нерезидентів України); «осіб, які сприяють сплаті податків і зборів: банки; податкові агенти; державні органи, що надають інформацію про платника податків, необхідну для нарахування податків і зборів; збирачі податків та зборів» [10]. Такий підхід загалом відповідає основним положенням дослідження Н.І. Обушної щодо реалізації державного фіскального контролю системою таких суб'єктів: «1) органами законодавчої влади (Верховна Рада України); 2) органами виконавчої влади (КМУ, Міністерство фінансів України), у тому числі спеціальні органи ДФК (Рахункова палата, Державна фіскальна служба України, Державна аудиторська служба України (утворена 28 жовтня 2015 р. шляхом реорганізації Державної фінансової інспекції України (ДФІ)), Державна казначейська служба України); 3) недержавними спеціалізованими організаціями (неурядові організації, ЗМІ, аудиторські компанії, у тому числі міжнародні), уповноваженими на здійснення моніторингу використання державних коштів» [11, с. 67].

Вважаємо, що наведені переліки потребують уточнення, зокрема їх слід доповнити ще одним органом державної влади – судовим, адже саме суди разом з органами законодавчої та виконавчої влади є основними суб'єктами державного контролю. Обґрунтовуємо це тим, що податковий контроль є різновидом фінансового контролю, який, зокрема, реалізується органами державної влади. Слід також навести таку думку В.Ф. Максимової: «На теренах розподіленої державної влади утворюється система органів державного контролю, котрі не лише організують, але також здійснюють фактичне виконання контрольних функцій. Основною функцією владних суб'єктів, окрім судової влади, є формування норм державного контролю. Натомість органи судової влади визначають конституційність норм контролю. Іншими словами, органи судової влади встановлюють відповідність нормативно-правових актів положенням Конституції України» [12, с. 37]. Також правильним буде додатково пояснити навмисне невключення до переліку суб'єктів фіскального контролю органів місцевого самоврядування, оскільки їх повноваження не мають нічого спільного з контрольною діяльністю, а обмежуються встановленням ставок місцевих податків та зборів і прийняттям відповідного рішення (п. 12.4 ст. 12 ПК України, п.п. 12.3.4 п. 12.3., п. 12.4 ст. 12 ПК України [13]). Вказані повноваження також відсутні у платників податків і суб'єктів, котрі сприяють сплаті останніх.

Підсумовуючи все вищенаведене, можна зробити проміжний висновок, що до переліку суб'єктів фіскального контролю загальної компетенції слід відносити: вищі органи державної влади (Верховну Раду України (далі – ВР України), Кабінет Міністрів України (далі – КМ України), суди, Рахункову палату України (далі – РП України)) та центральні органи виконавчої влади, що мають повноваження в податковій сфері (Міністерство фінансів України (далі – Мінфін), Державну аудиторську службу України (далі – Держаудитслужба), Державну казначейську службу України (далі – казначейство)). Встановивши перелік суб'єктів фіскального контролю загальної компетенції, надалі необхідно з'ясувати їх повноваження та функції.

Тлумаченню поняття «компетенція» у сучасній доктрині приділено досить багато уваги, як і його співвідношенню з іншим схожим за змістом поняттям «компетентність». Не вдаючись до наукових дискусій з цього приводу, вважаємо, що ці поняття не можна ототожнювати, зважаючи на їх принципово різний зміст. Зокрема, компетенція найчастіше використовується для позначення кола повноважень конкретного суб'єкта (органу або особи), які закріплені в нормативному або іншому акті [14, с. 595]. Повноваження є основним утворюючим елементом компетенції суб'єктів і визначаються як «сукупність прав і 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» [15, с. 639].

Категорія «компетентність» має відмінне змістове навантаження, адже пов'язана зі знаннями, вміннями та навичками, якими володіє суб'єкт і які необхідні йому для здійснення певного роду та виду діяльності, в тому числі професійної [16, с. 12]. Досить повно компетентність визначає О.М. Обривкіна: «Це спроможність кваліфіковано здійснювати діяльність, специфічна здатність людини ефективно виконувати конкретну діяльність у певній предметній галузі: вузькоспеціальні знання; предметні навички; способи мислення, відповідальність за свої дії; задані навички (вимога виконувати певні індивідуальні завдання), використання знань та умінь на робочому місці на рівні встановлених вимог (стандартів) до цієї роботи, здатність відповідально виконувати обов'язки і досягати запланованих результатів, знаходити рішення у нестандартних ситуаціях, застосовувати знання і вміння в нових умовах виробничої діяльності» [17, с. 37].

Можемо констатувати, що категорія «компетенція» притаманна фізичним і юридичним особам і окреслює коло їх нормативно закріплених прав і обов'язків, на підставі яких вони ре-

лізують власні функції та виконують поставлені перед ними завдання, найчастіше в професійній сфері. Одночасно компетентність є узагальнюючою категорією знань умінь і навичок, якими володіє фізична особа. Схожий висновок про розрізнення цих понять зробив С.В. Лейко: «Під компетенцією слід розуміти певну сферу, коло діяльності, наперед визначену систему питань щодо яких особистість повинна бути добре обізнана, тобто володіти певним набором знань, умінь, навичок та власного до них ставлення. Компетентність – якість особистості, її певне надбання, що ґрунтується на знаннях, досвіді, моральних засадах і проявляється в критичний момент за рахунок уміння знаходити зв'язок між ситуацією та знаннями, у прийнятті адекватних рішень нагальної проблеми» [18, с. 133].

Не можна залишити поза увагою прикладний аспект визначення компетенції суб'єкта, який полягає в тому, що саме за допомогою компетенції стає можливо визначити «специфічну роль кожного органу і водночас забезпечити узгодженість їх дій» [19, с. 12], сформувати уявлення про напрямки, кола діяльності шляхом аналізу повноважень (прав і обов'язків). Водночас у правовій доктрині для позначення кола та напрямів діяльності використовується поняття «функція», яке етимологічно означає: «робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось» [20, с. 1552]. Отже, для виконання завдань цієї наукової праці необхідно проаналізувати права та обов'язки суб'єктів фіскального контролю визначених вищих органів виконавчої влади, що мають повноваження в податковій сфері, які закріплені в основних нормативно-правових актах, що регламентують їх діяльність, що своєю чергою дасть змогу сформулювати функції таких суб'єктів.

ВР України є єдиним органом законодавчої влади, тобто має монополне право на прийняття національних нормативно-правових актів. Повноваження ВР України закріплені в ст. 85 Основного Закону держави [1] та стосуються: 1) нормотворчості, тобто: прийняття законів і інших нормативно-правових актів, включаючи Закон України «Про Державний бюджет» (ч. 1 ст. 92), змін до Конституції України; затвердження соціальних програм розвитку держави (пункти 1, 3, 4, 6, 11, 15, 32); 2) вирішення питань, пов'язаних з організацією народного волевиявлення, в частині визначення основ державної політики та вирішення найважливіших питань щодо призначення виборів глави держави, представників органів місцевого самоврядування, всеукраїнського референдуму (пункти 2, 7, 30); 3) управління державними справами у соціальній і економічній сферах, як-от: встановлення державної символіки чи зміна адміністративно-територіального поділу країни, визначення переліку об'єктів державної власності (пункти 8, 14, 24, 29, 34, 36, 37); 4) військової справи (пункти 9, 11, 23); 5) кадрових питань щодо призначення та звільнення керівників органів державної влади (пункти 10, 12, 12-1, 16–22, 25, 26, 28, 35); 6) контрольної діяльності, зокрема здійснення парламентського контролю за виконанням державного бюджету, роботою уряду тощо (п. 4, 13, 33).

З наведеної класифікації повноважень можна сформувати такі функції ВР України, як: а) нормотворча, в межах якої приймаються закони та інші нормативно-правові акти; б) організаційна, що реалізується переважно в сфері народного волевиявлення; в) управлінська, що полягає у веденні державних справ, формуванні та втіленні внутрішньої політики держави, зокрема у соціальній і економічній сферах, а також зовнішньої політики в сфері військової справи; г) кадрова функція, котра стосується призначення та звільнення з посад керівного складу органів державної влади; ґ) контрольна функція, яка пов'язана зі здійсненням парламентського контролю, внаслідок якого депутати, як представники народу, отримують об'єктивну інформацію про стан і справи держави, а також безпосередньо контролюють виконання положень чинного законодавства.

Таким чином, парламент наділений контрольними повноваженнями та відповідно реалізує контрольну функцію щодо виконання приписів податкового законодавства та справ країни, в тому числі тих, що стосуються оподаткування та акумулювання коштів Державного бюджету України.

КМ України – вищий орган виконавчої влади. Подібно до повноважень парламенту його права та обов'язки закріплені в ст. 116 Конституції України [1]. Пропонуємо класифікувати їх таким чином: 1) повноваження щодо забезпечення та реалізації зовнішньої та внутрішньої політики держави (економічної, фінансової, охоронної, цінової, інвестиційної, податкової, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування, політики у сферах праці і зайнятості населення, науки і культури, соціального захисту, освіти), загальнодержавних програм розвитку в різних галузях, охорони найважливіших соціальних цінностей (людей, їх життя та здоров'я), прав і свобод громадян (пункти 1, 2–5, 7, 8, 11); 2) повноваження, пов'язані із розробкою Закону України «Про Державний бюджет України» та його виконанням (п. 6); 3) управлінські повноваження щодо утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади, координації



роботи органів виконавчої влади, а також управління об'єктами державної власності (пункти 5, 9, 9.1); 4) кадрові повноваження в частині призначення керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу КМ України (п. 9.2).

Указаним повноваженням відповідають такі функції, як: а) забезпечувальна (втілюється під час формування та реалізації зовнішньої та внутрішньої політики держави); б) нормотворча, яка реалізується в межах розроблення нормативно-правових актів, зокрема національного бюджетного та податкового законодавства; в) управлінська; г) координаційна (здійснюється з метою узгодження діяльності органів виконавчої влади); г) кадрова.

Необхідно вказати на те, що хоча з наведених повноважень не вбачається наявність відокремленої контрольної функції, такий вид діяльності має місце під час реалізації іншої – управлінської функції, оскільки контроль, як нами вже було зазначено, є невід'ємним етапом управління, де суб'єкт останнього контролює роботу піднаглядного об'єкта (органів виконавчої влади), в тому числі щодо додержання норм податкового законодавства, а також ефективності реалізації податкової політики та правильності здійснення процесу оподаткування.

Згідно з приписами ст. 124 Конституції України [1] правосуддя відправляється виключно судами. Їх завданням є «здійснення правосуддя на засадах верховенства права, забезпечення кожного права на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» [21] (ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Саме суди в межах наданих їм законом повноваженнями, розглядаючи та вирішуючи справи по суті: «відстежують та перевіряють дотримання норм контролю; контролюють діяльність інших гілок влади; контролюють діяльність окремих громадян; урегульовують відхилення, виявлені іншими контролюючими суб'єктами в державному, комунальному, приватному секторах економіки та у сфері економічних відносин між ними» [12, с. 42]. Як правило, податкові спори будуть вирішуватись у межах адміністративного судочинства, зважаючи на: особливий суб'єктний склад податкового спору, де найчастіше учасниками виступатимуть фізичні чи юридичні особи та суб'єкти владних повноважень; предмет оскарження – рішення (нормативно-правові чи індивідуальні акти), дії чи бездіяльність суб'єктів наділених владними повноваженнями. Зазначене згідно зі ст. 19 КАС України [22] підпадає під юрисдикцію адміністративних судів. Таким чином, основними суб'єктами судового контролю в сфері оподаткування можна назвати адміністративні суди.

Статус і основний напрям діяльності РП України визначено в ст. 98 Конституції України, відповідно до якої вона здійснює «контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням» [1]. Одночасно повноваження РП України визначено у ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату» [23], пропонуємо їх поділити на: 1) контрольні повноваження, тобто проведення: фінансового аудиту та аудиту ефективності податків і зборів, які надходять до державного та місцевих бюджетів; фінансового контролю місцевих бюджетів та діяльності органів місцевого самоврядування, фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, державних підприємств та інших суб'єктів господарювання державного сектору економіки, а також здійснення методичного та методологічного забезпечення вказаної діяльності (п 1 ч. 1, 7, 8, 13); 2) експертні повноваження щодо здійснення експертизи поданого до ВР України проекту закону про Державний бюджет України, аналізу ефективності використання суб'єктами господарювання пільг зі сплати до державного бюджету податків, зборів (пункти 2–6, ч. 1); 3) повноваження, що пов'язані зі здійсненням кредитно-грошової політики, зокрема надання кредитів з державного бюджету, здійснення операцій щодо державних внутрішніх та зовнішніх запозичень (п 1 ч. 1); 4) управлінські повноваження у фінансовій сфері: управління коштами, здійснення закупівель, проведення витрат державного бюджету (п. 1, п. 6.1, 9 ч. 1); 5) організаційні повноваження в частині забезпечення виконання та безпосереднього виконання «державних цільових програм, інвестиційних проєктів, державного замовлення, надання державної допомоги суб'єктам господарювання за рахунок коштів державного бюджету» [23], а також здійснення міжнародного співробітництва у сфері фінансового контролю (пункти 1, 12 ч. 1); 6) превентивні та охоронні повноваження, наприклад, право на звернення до суду у разі порушення об'єктами контролю повноважень членів РП України чи обов'язок інформування правоохоронних органів у разі виявлення кримінальних або адміністративних правопорушень (п. 10, 11 ч. 1); 7) кадрові повноваження щодо організації та забезпечення навчання та підвищення кваліфікації персоналу РП України (п. 14 ч. 1).

З огляду на викладене функції РП України можна представити так: а) контрольна функція, котра реалізується під час проведення фінансового аудиту та аудиту ефективності оподаткування та напов-

нення державного та місцевих бюджетів, а також діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання; б) методична функція, що втілюється під час методичного та методологічного забезпечення контрольної діяльності; в) забезпечувальна функція, що проявляються під час здійснення кредитно-грошової політики; г) управлінська функція, що полягає в управлінні коштами держави, наприклад, під час здійснення державних закупівель; ґ) організаційна функція, що передбачає реалізацію державних цільових та інвестиційних проєктів; д) превентивна функція, що впливає з обов'язку РП України повідомляти про кримінальні та адміністративні правопорушення, які стали відомі під час здійснення своєї діяльності; е) охоронна функція, що пов'язана з правом РП України звернутись до суду у разі перешкоджання об'єкта контролю реалізації повноважень працівників першої; є) кадрова функція, що проявляється в організації та забезпеченні проведення навчання та підвищення кваліфікації персоналу.

РП України порівняно з іншими вищими органами державної влади має найширші повноваження щодо проведення фіскального контролю в межах здійснення контрольної, управлінської та організаційної функцій. Зазначене можна пояснити її повноваженнями щодо проведення фінансового аудиту та аудиту ефективності здійснення оподаткування та надходження коштів до державного та місцевого бюджетів. Водночас здійснення управлінських повноважень у фінансовій сфері та організаційної діяльності, пов'язаної з реалізацією державних програм, вимагає здійснення контрольної діяльності задля визначення ефективності та виявлення порушень, що опосередковано впливають на процедури оподаткування та його обсяги.

**Висновки.** Проведене дослідження дало змогу сформулювати такі висновки.

1. Зроблено висновок про існування загальної, широкої мети такого виду контрольної діяльності, що не обмежується перевіркою інформації, поданої у податковій звітності. Такий загальний підхід дав змогу деталізувати елементи податкового контролю, до яких віднесено: контролюючий суб'єкт, підконтрольний об'єкт і контрольні дії.

2. Доведено, що до переліку суб'єктів фіскального контролю загальної компетенції слід відносити: вищі органи державної влади (ВР України, КМ України, суди, РП України) та центральні органи виконавчої влади, що мають повноваження у податковій сфері (Мінфін, Держаудитслужба, казначейство).

3. Встановлено, що вищі органи державної влади як суб'єкти фіскального контролю мають різні обсяги повноважень та функції, узагальнюючи які можна зробити висновок про те, що такі органи наділені схожими правами та обов'язками (повноваженнями), зокрема: аналітичними, кадровими, нормотворчими, контрольними, організаційними, управлінськими, превентивними та охоронними повноваженнями, а також повноваженнями у сферах міжнародного співробітництва і взаємодії з громадськістю.

4. Визначено спільні функції вищих органів державної влади як суб'єктів фіскального контролю, до яких слід віднести: адміністративну, аналітичну, забезпечувальну, кадрову, контрольну, нормотворчу, організаційну, охоронну, превентивну. Причому характерною особливістю цих органів є те, що фіскальний контроль здійснюється не тільки у разі реалізації контрольних функцій і повноважень, а також під час здійснення адміністративної, нормотворчої, охоронної та превентивної функцій.

Разом із тим дослідження суб'єктів фіскального контролю загальної компетенції буде неповним без визначення повноважень і функцій центральних органів виконавчої влади, які мають повноваження в податковій сфері (Мінфін, Держаудитслужба, казначейство), які необхідно окреслити в межах наступних наукових праць.

#### **Список використаних джерел:**

1. Конституція України від 28.06.1996. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Доходи держбюджету України за 2020 рік. ТОВ «МінфінМедіа». URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/income>.
3. Буглаєва О.Ю. Податковий контроль: теоретичний аспект. *Наукові праці Науково-дослідного фінансового інституту*. 2009. Вип. 4. С. 131–137.
4. Кучеров И.И., Судаков О.Ю., Орешкин И.А. Налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах / под ред. И.И. Кучерова. Москва : АО «ЦентрЮрИнфоР», 2001. 256 с.
5. Калюга Є.В. Фінансово-господарський контроль у системі управління : монографія. Київ : Ельга, Ніка-Центр, 2002. 360 с.

6. Валігура В.А. Податковий контроль: опорний конспект лекцій. Тернопіль : ТНЕУ, 2016. 95 с.
7. Вовченко С.Д. Основні напрями удосконалення функціонування органів управління щодо попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій на регіональному рівні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. Вип. 4. С. 56–61.
8. Козьмук Н.І. Фіскальний контроль як інструмент забезпечення дотримання законодавства у сфері оподаткування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент*. 2015. Вип. 10. С. 247–250.
9. Єгарміна В.Д. Податковий контроль: теоретичні засади і практика застосування. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2011. № 1. С. 166–176.
10. Теремецький В.І. Класифікація суб'єктів податкових правовідносин. *Форум права*. 2011. № 4. С. 741–748. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11tvicpp.pdf>.
11. Обушна Н.І. Модернізація системи державного фінансового контролю в Україні в контексті утвердження парадигми публічного аудиту. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління*. 2016. № 4. С. 64–71.
12. Максимова В.Ф. Організація державного фінансового контролю : навчальний посібник. Одеса : ОНЕУ, 2012. 276 с.
13. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.
14. Новейший энциклопедический словарь. Москва : «Изд-во АСТ»; «Изд-во Астрель»; ООО «Транзиткнига», 2004. 1424 с.
15. Шемшученко Ю.С. Великий енциклопедичний юридичний словник. Київ : ТОВ «Юридична думка», 2007. 992 с.
16. Гура О.І. Психолого-педагогічна компетентність викладача вищого навчального закладу: теоретико-методологічний аспект : монографія. Запоріжжя : ГУ «ЗІДМУ», 2006. 332 с.
17. Обривкіна О.М. Підвищення педагогічної майстерності викладачів економічного профілю університету: теоретико-прикладний аспект : навчально-методичний посібник. Ірпінь : Національний університет ДПС України, 2011. 236 с.
18. Лейко С.В. Поняття «компетенція» та «компетентність»: теоретичний аналіз. *Педагогічний процес: теорія і практика*. 2013. Вип. 4. С. 128–135.
19. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. Москва : Юридическая литература, 1972. 280 с.
20. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. 250000 слів. Київ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
21. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
22. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
23. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст. 360.

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.27>

ТИМОШЕНКО В.О.

**ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТА КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ****CHARACTERISTICS OF THE LEGAL STATUS OF THE SUBJECT OF STAFFING THE ACTIVITIES OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATION**

Стаття присвячена формуванню актуальної наукової думки щодо адміністративно-правової сутності правового статусу суб'єкта кадрового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань. Автором формується визначення поняття «суб'єкти кадрового забезпечення діяльності ДБР» та окреслюється коло відповідних структурних і позаструктурних суб'єктів кадрового забезпечення. На підставі цього досліджуваній правовий статус пропонується розуміти як особливу систему закріплених та гарантованих у законодавстві взаємопов'язаних ознак суб'єкта, що сукупно визначають його місце (становище) у системі суб'єктів управлінської діяльності, призначення у структурі публічного адміністрування, можливості (обов'язки) здійснювати конкретні кадрові процедури та взаємодіяти з іншими суб'єктами адміністративного права та із суспільством. Окреслюється структура такого правового статусу, котру розкрито як комплекс елементів, що становлять: адміністративна правосуб'єктність суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР (охоплює процедурні критерії створення суб'єкта; процедурні вимоги до осіб, які бажають увійти до складу суб'єкта; процедурні вимоги кворумного характеру функціонування суб'єкта та інші вимоги, що засвідчують правоздатність суб'єкта); спеціальна компетенція суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР; гарантійний елемент статусу суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР (завдання та функції таких суб'єктів); юридична відповідальність суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР. Зроблено висновок, що суб'єктами кадрового забезпечення діяльності ДБР слід розуміти сукупність суб'єктів адміністративного права, повноважних відповідно до чинного законодавства бути учасниками управлінських відносин з приводу кадрового забезпечення діяльності Бюро, відповідально реалізуючи у межах своєї компетенції належні їм функції, наслідком чого є створення кадрових умов у відповідному правоохоронному органі, що сприяють його належному функціонуванню. Тобто суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР відрізняє наявність у них нормативно визначеного і чітко закріпленого за ними відповідного правового статусу як основного чи другорядного статусу.

*Ключові слова:* адміністративна реформа, державне бюро розслідувань, кадрове забезпечення, правовий статус, правоохоронний орган.

The article focuses on the formation of relevant scientific thought related to the administrative and legal essence of the legal status of subject of staffing the State Bureau of Investigation functioning. The author develops the definition of the “subject of staffing the SBI functioning” concept and outlines the circle of structural and out-structural staffing subjects. On this basis, the legal status under study is proposed to be understood as a special system of interrelated features of an entity enshrined and guaranteed in the legislation, and they collectively determine its place (position) in the system of administrative activity subjects, appointments in the structure of public administration, opportunities (abilities) to carry out specific personnel procedures and interact with other subjects of administrative law and with society. The structure of such a legal status is determined, which is disclosed as a set of elements, which are as follows: the administrative legal personality of the subjects of staffing the SBI activities (covers procedural criteria for

creating a subject; procedural requirements for persons who want to become a part of the subject; procedural requirements of the quorum nature of the subject's functioning and others requirements certifying the legal capacity of the subject); special competence of subjects of staffing the SBI activities; guarantee element of the status of subjects of staffing the SBI activities (tasks and functions of such subjects); legal responsibility of subjects of staffing the SBI activities. It is concluded that the subjects of staffing of the SBI should be understood as a set of subjects of administrative law, authorized in accordance with applicable law to be participants in management relations regarding staffing of the Bureau, responsibly implementing within their competence their functions, the result what is the creation of staffing conditions in the relevant law enforcement agency that contribute to its proper functioning. That is, the subjects of staffing of the SBI are distinguished by the presence of a normatively defined and clearly assigned to them the relevant legal status as a primary or secondary status.

**Key words:** *administrative reform, law enforcement agency, legal status, staffing, State Bureau of Investigation.*

**Постановка проблеми.** Кадрове забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань (далі – ДБР) здійснюється у межах відповідного адміністративно-правового механізму, однак динамічного вияву цей механізм набуває лише у результаті службової діяльності компетентних суб'єктів – суб'єктів кадрового забезпечення, котрі діють у рамках вимоги ч. 2 ст. 19 Конституції України. Саме тому соціально-правову важливість діяльності суб'єктів кадрового забезпечення важко недооцінити, а тому ця діяльність повинна бути підзаконною, ґрунтуватись на принципах кадрового забезпечення. Інакше функціонування відповідного правового механізму не буде створювати необхідного ефекту для суспільства та держави чи навіть буде соціально шкідливим. З огляду на це «суб'єкти кадрового забезпечення повинні бути еталоном професіоналізму та компетентності» [1, с. 381], а нормотворцем повинні бути сформульовані чіткі нормативні положення про адміністративно-правовий статус цих суб'єктів й оптимальні шляхи реалізації цього статусу.

Додатково необхідність дослідження характеристики правового статусу суб'єкта кадрового забезпечення діяльності ДБР нині зумовлена:

1) важливістю юридичного конструкту «правовий статус». Юридична значимість феномена «правовий статус» зонайперше полягає у тому, що «саме завдяки використанню в теоретичній та практичній дійсності поняття «статус» ми можемо зрозуміти: ким (чим) є той чи інший суб'єкт права у тих чи інших суспільних відносинах; в яких суспільних відносинах та якою саме мірою цей суб'єкт може брати участь; яким чином (на яких підставах, умовах, у якому порядку) певний суб'єкт права бере участь у певних суспільних відносинах і як (коли це можливо) відповідний суб'єкт виходитиме з цих відносин (чи як саме ці відносини мають припинитись) і т. д.» [2, с. 31];

2) потребою більш повного (та актуального) розуміння такого явища, як суб'єкти кадрового забезпечення діяльності ДБР. Зазначена сутність і соціально-правова значимість феномена «правовий статус» вказує на те, що найбільш повно роль і потенціал (особливо у процесі реформ) суб'єкта можуть бути осмислені лише на підставі встановлення правового статусу цих суб'єктів. Цілком очевидно, що особливо актуальним це питання постає для суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб [3, с. 44]. Особливим чином актуалізується це питання останніми змінами законодавства, що зумовили: змістові зміни правового статусу суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР, особливості здійснення ними кадрових процедур (зокрема, на підставі набрання чинності законодавчих актів про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення діяльності ДБР, а саме від 16 травня 2019 року № 2720-VIII, від 3 грудня 2019 року № 305-IX і т. д.); зміну організаційної структури Бюро (на підставі Указу Президента України від 5 лютого 2020 року № 41/2020). Крім того, слід відзначити також факт переосмислення кадрових і установчих повноважень голови держави щодо цього правоохоронного органу (на підставі Висновку Конституційного Суду України від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019).

**Аналіз наукової літератури та не вирішені раніше питання.** Сутність правового статусу та перелік суб'єктів кадрового забезпечення правоохоронних органів уже тією чи іншою мірою досліджувались В.Ю. Грітчиною [4, с. 60–72], Т.Є. Кагановською [5], А.М. Ключком [6, с. 82–156] та іншими науковцями. Беручи до уваги напрацювання цих та інших учених, а також положення чинного законодавства України, нами буде встановлено сутність правового статусу досліджуваних суб'єктів.

Отже, метою цієї статті є окреслення характеристики правового статусу суб'єкта кадрового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань. Ця мета досягатиметься шляхом виконання таких завдань: 1) з'ясування визначення поняття «суб'єкти кадрового забезпечення діяльності ДБР»; 2) окреслення кола суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР; 3) встановлення сутності та структури правового статусу суб'єктів кадрового забезпечення діяльності Бюро у контексті функціонування адміністративно-правового механізму кадрового забезпечення діяльності цього правоохоронного органу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Суб'єктами кадрового забезпечення діяльності ДБР є органи державної влади, структурні підрозділи ДБР, посадові особи, котрі відповідно до законодавства повноважні бути учасниками управлінських відносин з приводу кадрового забезпечення діяльності Бюро, відповідально реалізуючи у межах своєї компетенції функції, результатом чого стає створення кадрових умов у ДБР, що сприяють належному функціонуванню Бюро.

Що ж стосується кола суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР, то слід констатувати таке: хоча ученими досить велику увагу приділено встановленню кола суб'єктів кадрового забезпечення правоохоронних органів України [див., напр.: 7, с. 30; 8], дотепер система відповідних суб'єктів забезпечення діяльності Бюро ще не була предметом дослідження. Вирішуючи цю проблему, зазначимо, що сутність кадрового забезпечення діяльності ДБР, визначення поняття «суб'єкти кадрового забезпечення діяльності Бюро» та положення чинного законодавства України дають змогу розглядати коло цих суб'єктів як досить складну систему, котрою охоплено як ті суб'єкти адміністративного права, що належать до структури ДБР, так і ті, які перебувають поза цією структурою. Тобто структуру суб'єктів кадрового забезпечення діяльності Бюро становлять такі групи суб'єктів:

1. Позаструктурна група суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР, тобто коло суб'єктів адміністративного права, що здійснюють відповідну забезпечувальну діяльність і перебувають поза межами структури Бюро, а саме: 1) Президент України; 2) Кабінет Міністрів України; 3) комісія з проведення конкурсу на зайняття посади Директора ДБР.

2. Структурна група суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР, тобто коло суб'єктів адміністративного права, що здійснюють відповідну забезпечувальну діяльність і перебувають у структурі Бюро, а саме: 1) Директор ДБР; 2) директори територіальних управлінь, керівники підрозділів центрального апарату ДБР та їхні заступники, котрі мають схожі з Директором кадрові повноваження на власному рівні компетенції; 3) Управління кадрової роботи та державної служби; 4) підрозділ внутрішнього контролю ДБР; 5) конкурсна комісія з проведення конкурсів на зайняття посад працівників ДБР; 6) Дисциплінарна комісія ДБР; 7) освітні заклади Бюро (Інститут підготовки кадрів ДБР); 8) Рада громадського контролю при ДБР.

Указані суб'єкти володіють власними правовими статусами, а поряд із ними правовим статусом суб'єкта кадрового забезпечення діяльності ДБР, котрий для них є або загальним, або спеціальним. Указаний правовий статус пропонуємо розуміти як особливу систему закріплених та гарантованих у законодавстві взаємопов'язаних ознак суб'єкта, що сукупно визначають його місце (становище) у системі суб'єктів управлінської діяльності, призначення у структурі публічного адміністрування, можливості (обов'язки) здійснювати конкретні кадрові процедури та взаємодіяти з іншими суб'єктами адміністративного права та суспільством.

Що ж стосується питання структури цього статусу, то з цього приводу зазначимо, що правовий статус суб'єкта кадрового забезпечення діяльності ДБР є конструктором, який становлять такі елементи, як:

1. Адміністративна правосуб'єктність суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР. Цей елемент правового статусу складається з:

1) процедурних критеріїв створення суб'єкта. Такі вимоги безпосередньо залежать від того, про який саме суб'єкт кадрового забезпечення діяльності ДБР ідеться. Приміром, Управління внутрішнього контролю Бюро передбачається в організаційній структурі ДБР, створюється у відповідності до вимог законодавства, практичне виконання яких свідчить про те, що відповідна організаційна структурна одиниця правоохоронного органу набула галузевої правосуб'єктності та зберігає відповідну спроможність до моменту, доки цей суб'єкт не втратить власну адміністративну правосуб'єктність у законно визначеному порядку. Важливим для того, щоби реалізувати свою правосуб'єктність є також те, щоб керівництво Управління було правосуб'єктним, а також мало повноваження;

2) процедурних вимог до осіб, які бажають увійти до складу суб'єкта. Правосуб'єктність колегіального суб'єкта безпосередньо залежить від того, чи є належна міра правосуб'єктності

осіб (буквально: набувати службових прав і обов'язків для належного здійснення кадрових процедур у ДБР), які становлять цей колегіальний суб'єкт. Наприклад, підрозділи внутрішнього контролю центрального апарату ДБР повинні очолюватись керівництвом, призначеним на посади Директором ДБР (за поданням конкурсної комісії) у порядку, передбаченому частинами 2–11 ст. 11 Закону України «Про Державне бюро розслідувань»;

3) процедурних вимог кворумного характеру функціонування суб'єкта та інших вимог, що засвідчують правоздатність суб'єкта. Наприклад, Рада громадського контролю (далі – РГК) при ДБР не може вести кадрову забезпечувальну діяльність на своїх засіданнях (її основної форми роботи), коли засідання не є правомочним, а саме тоді, коли на ньому присутні (не враховуються члени Ради, повноваження котрих достроково припинені) менше половини членів РГК від її загального складу (пункти 9 і 16 Положення, затвердженого Указом Президента України від 5 лютого 2020 року № 42/2020). Крім того, цей колегіальний консультативно-дорадчий орган не може вести кадрову забезпечувальну діяльність у разі припинення строку повноважень, а також дострокового припинення своєї діяльності.

Отже, доходимо думки, що досліджувана правосуб'єктність суб'єктів кадрового забезпечення діяльності Бюро є онтологічним складником їх адміністративно-правового статусу, що окреслюється здатністю цих суб'єктів: 1) набувати права, виконувати обов'язки щодо здійснення кадрового забезпечення Бюро; 2) нести юридичну відповідальність за невиконання чи неналежне виконання обов'язків щодо здійснення відповідної забезпечувальної діяльності.

2. Спеціальна компетенція суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР. Цей складовий елемент правового статусу досліджуваних суб'єктів є складною юридичною конструкцією з огляду на те, що категорія «компетенція суб'єкта кадрового забезпечення діяльності Бюро»:

1) у практичному вияві змістовно охоплює «компетенції» органу та службовців цього органу, що здійснюють компетентну діяльність. Вітчизняна учена М.І. Карпа, систематизувавши такий елемент правового статусу всіх суб'єктів публічної служби, як їхня компетенція, доходить висновку, що «компетенція публічної служби в інституційному аспекті» є «компетенцією органів державної служби, компетенцією органів місцевого самоврядування, компетенцією державних підприємств, установ, організацій, компетенцією інших осіб, що перебувають у трудових відносинах з юридичними особами публічного права» [9, с. 45]. У межах питання, що нами досліджується, йдеться про кадрові повноваження колегіального суб'єкта та посадової особи, яка безпосереднім чином реалізує службові права та виконує обов'язки, здійснюючи кадрову роботу;

2) у теоретичному вимірі охоплює (відповідаючи рівню адміністративної правосуб'єктності): а) предмет відання суб'єкта кадрового забезпечення, під яким пропонуємо розуміти онтологічний нормативний складник компетенції, що безпосереднім чином окреслює кадрове забезпечення діяльності Бюро (окремі аспекти здійснення такого забезпечення) як сферу, в якій суб'єкт спроможний здійснювати власні права та обов'язки, пов'язані із відповідною забезпечувальною діяльністю; б) повноваження суб'єкта кадрового забезпечення, якими охоплено: права суб'єкта кадрового забезпечення; обов'язки суб'єкта кадрового забезпечення.

3. Гарантійний елемент статусу суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР, який становлять завдання та функції таких суб'єктів. Завданнями досліджуваних суб'єктів, як елементом їхнього правового статусу, є узгоджені з їх рівнем адміністративної правосуб'єктності та компетенції, актуальні, пріоритетні, наперед визначені та конкретизовані у нормативно-правових актах види та обсяги цільової діяльності цих суб'єктів щодо здійснення ними кадрових заходів з метою забезпечення діяльності ДБР. Наприклад, беручи до уваги завдання правового механізму кадрового забезпечення діяльності ДБР, можемо дійти висновку, що суб'єктами такого забезпечення виконуються такі завдання: 1) задоволення актуальних та прогнозованих кадрових потреб Бюро (наприклад, Директор Бюро призначає на посади працівників центрального апарату ДБР, директорів і заступників директорів територіальних управлінь цього державного органу); 2) задоволення права громадянина на доступ до публічної служби в Бюро (це завдання переважно виконується конкурсними комісіями).

Що ж стосується функцій суб'єктів кадрового забезпечення діяльності Бюро, то ними, як елементом правового статусу цих суб'єктів, є об'єктивно необхідні, обов'язкові нормативні напрями діяльності таких суб'єктів з приводу здійснення кадрової забезпечувальної діяльності, що виражають сутність і соціальне призначення цих суб'єктів, зумовлені метою, завданнями механізму кадрового забезпечення діяльності ДБР та актуальними чи прогнозованими кадровими потребами відповідного правоохоронного органу. Саме тому суб'єкти кадрового забезпечення діяльності Бюро виконують різні управлінські функції, зокрема: 1) кадрового обліку та прогно-

зування потреби ДБР у кадрах; 2) кадрового планування; 3) організації ефективного здійснення кадрових процесів у ДБР; 4) нормативно-правового регулювання кадрового забезпечення; 5) координації в кадровій роботі; 6) контролю за кадровими процесами та за службовою дисципліною в ДБР; 7) правозастосовування у сфері кадрового забезпечення і т. д.

4. Юридична відповідальність суб'єктів кадрового забезпечення діяльності ДБР. Цю відповідальність можна окреслити як «правовідносини між державою і суб'єктом правопорушення, що характеризуються осудом протиправного діяння і правопорушника та покладення на нього обов'язку зазнати відповідно до санкції порушеної норми права несприятливих наслідків особистого, майнового й організаційного характеру» [10, с. 130]. Таким чином, можемо дійти висновку, що розглядуваний елемент правового статусу суб'єкта кадрового забезпечення діяльності ДБР являє собою особливу та надзвичайно ефективну гарантію законності кадрового забезпечення, а також дотримання правопорядку в забезпечувальній діяльності цих суб'єктів.

**Висновки.** Суб'єктами кадрового забезпечення діяльності ДБР слід розуміти сукупність суб'єктів адміністративного права, повноважних відповідно до чинного законодавства бути учасниками управлінських відносин з приводу кадрового забезпечення діяльності Бюро, відповідально реалізуючи у межах своєї компетенції належні їм функції, наслідком чого є створення кадрових умов у відповідному правоохоронному органі, що сприяють його належному функціонуванню. Тобто суб'єктами кадрового забезпечення діяльності ДБР відрізняє наявність у них нормативно визначеного і чітко закріпленого за ними відповідного правового статусу як основного (приміром, це стосується Управління кадрової роботи та державної служби ДБР, конкурсної комісії з проведення конкурсів на зайняття посад працівників Бюро, Інституту підготовки кадрів ДБР) чи другорядного статусу (головним чином це стосується Президента України та Кабінету Міністрів України).

#### Список використаних джерел:

1. Подкопаєв С.В. Основні компоненти кадрового забезпечення прокурорської діяльності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 72. С. 380–392.
2. Гладкий В.В. Значення та значимість правового статусу в юридичній науці та практиці. *Теорія та практика сучасної юриспруденції* : матер. XX Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 трав. 2019 р.). Харків : НЮУ, 2019. Т. 1. С. 30–33.
3. Олійник О.О., Галуцько В.В., Єщук О.М. Адміністративно-правове регулювання судово-експертної діяльності : монографія. Херсон : Грін Д.С., 2015. 224 с.
4. Грітчина В.Ю. Адміністративно-правове забезпечення кадрових процедур у Національній поліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 199 с.
5. Кагановська Т.Є. Правовий статус кадрових підрозділів як суб'єктів кадрового забезпечення державного управління. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ*. 2009. Спец. вип. № 1. С. 30–38.
6. Клочко А.М. Кадрове забезпечення органів внутрішніх справ України: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2012. 467 с.
7. Грітчина В.Ю. Адміністративно-правовий статус суб'єктного складу кадрових правовідносин у Національній поліції України. *Форум права*. 2017. № 1. С. 26–31.
8. Клочко А.М. Специфіка взаємодії суб'єкта й об'єкта кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України. *Право і безпека*. 2012. № 1. С. 230–233.
9. Карпа М.І. До питання визначення компетенцій суб'єктів публічної служби. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 25 трав. 2018 р.). Київ : НАДУ, 2018. Т. 4. С. 44–45.
10. Грін О.Д., Донченко О.І. Кримінальна відповідальність як різновид юридичної відповідальності. *Правова держава*. 2015. Вип. 19. С. 129–135.



## КОМПЕТЕНЦІЯ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ІНВЕСТИЦІЙ В УКРАЇНІ

### COMPETENCE AND POWERS OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES IN THE FIELD OF INVESTMENT PROTECTION IN UKRAINE

Актуальність статті полягає в тому, що завдання залучення інвестицій в економіку країни можуть бути успішно вирішені лише за умови впевненості інвесторів у збереженні своїх коштів. З цієї точки зору забезпечення захисту інвесторів та обслуговуючих їх професійних учасників фінансового ринку є важливим напрямом державної економічної політики. Сучасна правозастосовна практика виявила необхідність здійснення низки політичних, організаційних, соціально-економічних, законодавчих та інших заходів, спрямованих на протидію рейдерським захопленням та корпоративному шантажу, зниження числа корпоративних конфліктів, захист прав і законних інтересів інвесторів. Такі заходи повинні носити комплексний характер та враховувати охоронні та регулятивні можливості не тільки цивільних галузей права, а й права галузей адміністративного циклу, в тому числі правоохоронної діяльності, адміністративної (поліцейської) діяльності органів внутрішніх справ. Статтю присвячено дослідженню сутності правоохоронної діяльності, розглянуто компетенцію та повноваження правоохоронних органів у сфері захисту інвестицій. Зроблено акцент на важливості правоохоронної системи України у сфері захисту інвестицій. З'ясовано, що роль правоохоронних органів у забезпеченні економічної безпеки інвестиційної діяльності полягає у захисті її суб'єктів від загроз вчинення правопорушень шляхом попередження, виявлення, розкриття та розслідування адміністративних правопорушень і злочинів у галузі фінансів та інвестиційної діяльності та направлення матеріалів адміністративних та кримінальних проваджень до суду з метою застосування справедливого покарання та відшкодування заподіяної шкоди. Наголошено, що правоохоронна діяльність спрямована на запобігання виникненню умов і причин можливих та вчинених суспільно небезпечних явищ, припинення їх розвитку та ліквідацію наслідків. Як охоронний інструмент держави правоохоронна діяльність впливає на поведінку суб'єктів правовідносин за допомогою використання дозволів, приписів, заборон, контролю за їх додержанням та реалізації юридичної відповідальності.

**Ключові слова:** *інвестиції, інвестиційна діяльність, захист інвестицій, правоохоронна діяльність, компетенція, повноваження, органи внутрішніх справ, правопорушення, злочин.*

The relevance of the article is that the task of attracting investment into the country's economy can be successfully solved only if investors are confident in saving their money. From this point of view, ensuring the protection of investors and their professional financial market participants is an important area of public economic policy. Modern law enforcement practice has revealed the need for a number of political, organizational, socio-economic, legislative and other measures aimed at combating raider seizures and corporate blackmail, reducing the number of corporate conflicts, protecting the rights and legitimate interests of investors. Such measures should be comprehensive and, take into account, the security and regulatory capabilities not only of civil law, but also the law of the administrative cycle, including law enforcement, administrative (police) activities of law enforcement agencies. The article is devoted to the study of the essence of law

enforcement activity, the competence and powers of law enforcement agencies in the field of investment protection are considered. Emphasis is placed on the importance of the law enforcement system of Ukraine in the field of investment protection. It was found that the role of law enforcement agencies in ensuring the economic security of investment activities is to protect its subjects from threats of crime by preventing, detecting and investigating administrative offenses and crimes in the field of finance and investment activities, and sending administrative and criminal materials, court proceedings in order to apply a fair punishment and compensation for the damage caused. It is emphasized that law enforcement activities are aimed at preventing the occurrence of conditions and causes of possible and committed socially dangerous phenomena, stopping their development and eliminating the consequences. As a protective tool of the state, law enforcement activities influence the behaviour of the subjects of legal relations through the use of permits, regulations, prohibitions, control over their observance and the implementation of legal liability.

**Key words:** *investment, investment activity, investment protection, law enforcement, competence, powers, Internal Affairs bodies, offenses, crime.*

**Постановка проблеми.** Завдання залучення інвестицій в економіку країни можуть бути успішно вирішені лише за умови впевненості інвесторів у збереженні своїх коштів. З цієї точки зору забезпечення захисту інвесторів та обслуговуючих їх професійних учасників фінансового ринку є важливим напрямом державної економічної політики. Сучасна правозастосовна практика виявила необхідність здійснення низки політичних, організаційних, соціально-економічних, законодавчих та інших заходів, спрямованих на протидію рейдерським захопленням та корпоративному шантажу, зниження числа корпоративних конфліктів, захист прав і законних інтересів інвесторів. Такі заходи повинні носити комплексний характер та враховувати охоронні та регулятивні можливості не тільки цивільних галузей права, а й права галузей адміністративного циклу, в тому числі правоохоронної діяльності, адміністративної (поліцейської) діяльності органів внутрішніх справ. Незважаючи на активне позиціонування державною владою вдосконалення умов для залучення інвестицій, бар'єр національної системи права для іноземних інвесторів не зникає [10, с. 9].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загалом питання правоохоронної діяльності, адміністративної (поліцейської) діяльності правоохоронних органів опосередковано досліджували у своїх роботах такі українські вчені, як: М.М. Алексейчук, С.М. Братусь, В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.Т. Білоус, І.П. Голосніченко, О.М. Джужа, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, П.В. Журавльов, Р.А. Каложний, С.А. Карташов, В.В. Коваленко, В.К. Колпаков, О.В. Копан, О.В. Кузьменко, Б.М. Лазарев, Н.П. Матюхіна, О.В. Негодченко, В.І. Олефір, В.І. Осадчий, В.М. Плішкін, А.В. Савченко, А.О. Селіванов, В.Д. Сущенко, В.І. Шакун, М.Я. Швець, В.М. Шкарупа й інші, і зарубіжні вчені М.І. Єропкін, А.Ф. Майдіков, В.Ф. Сухарев та інші.

**Мета статті** – дослідити сутність правоохоронної діяльності, розглянути компетенцію та повноваження правоохоронних органів у сфері захисту інвестицій.

**Виклад основного матеріалу.** Нині Україна посідає 71-е місце в рейтингу Doing Business [1]. Тобто прогрес з точки зору умов ведення бізнесу є, проте цього не досить, щоб сюди хлинули інвестиції. Перешкод для залучення інвестицій чимало. Насамперед у середовищі іноземного бізнесу досі є переконання, що корупція в Україні не переможена. І хоча в останньому рейтингу Transparency International Україна піднялася зі 130-ї на 128-му позицію (із 180 країн у списку), це надто далеко до рівня передових країн [2]. Тому багато ще слід зробити, але головне – змінити думку, що бізнес в Україні неможливий без корупції. Саме це утримує іноземних інвесторів, які не звикли до таких умов. Також велике значення у разі вирішення цих питань має українська правоохоронна система.

Певні позитивні зрушення все ж таки мають місце. Нещодавно було ухвалено низку законів, які у широкому побуті отримали назву «Маски-шоу Стоп-1» («Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення дотримання прав учасників кримінального провадження та інших осіб правоохоронними органами під час здійснення досудового розслідування» № 7275 від 10.11.2017 р.), «Маски-шоу Стоп-2» («Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення забезпечення дотримання прав учасників кримінального провадження та інших осіб правоохоронними органами під час здійснення досудо-

вого розслідування» № 8490 від 18.06.2018 р.), «Маски-шоу Стоп-3» («Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та Кримінального кодексу України (щодо вдосконалення порядку застосування окремих заходів забезпечення кримінального провадження)» № 9484 від 17.01.2019 р.). Ці документи, за запевненнями його розробників, покликані: по-перше, спростити механізм притягнення до відповідальності слідчого або прокурора, які прийняли незаконне рішення в ході розслідування кримінальної справи, яке згодом скасоване судом; по-друге, посилити майнову відповідальність правоохоронців за вчинені діяння і передбачити компенсацію з бюджету за дії силовиків з подальшим регресом до останніх з боку держави; по-третє, уточнити термінологію та вдосконалити положення щодо тимчасового доступу та вилучення інформаційних та телекомунікаційних систем та його прийняття, підвищити збалансованість між забезпеченням дотримання прав фізичних та юридичних осіб та повноваженнями слідчих під час досудового розслідування кримінальних правопорушень, а також удосконалити методику проведення слідчих дій і знизити навантаження на правоохоронні органи в частині усунення потреби зберігання великої кількості громіздкої вилученої техніки. Отже, вищезазначені нормативно-правові акти сприяли усуненню найгрубіших порушень проти бізнесу, коли люди в балаклавах здійснювали несанкціоновані обшуки зі зброєю, вилучали документацію тощо. Проте порушень з боку правоохоронців ще багато (незаконне вилучення майна, невиконання вироків судів, подовження кримінальних проваджень під різними приводами). Все це негативно впливає на бажання іноземного бізнесу приходити в Україну.

Також цьому сприяють і такі стримуючі фактори, як: відсутність цілісної політики залучення іноземних інвестицій; невизначений інвестиційний режим (або держава йде на преференції, або режим рівноправний або дискримінаційний на користь внутрішнього виробника); непродемонстровані та непрописані пріоритети по галузях і видах інвестицій; до кінця не забезпечені механізми гарантій захисту прав суб'єктів інвестиційної діяльності та прав власності, репатріація прибутку; негативна кон'юнктура правозастосовчої практики, починаючи від штучно ініційованих банкрутств та закінчуючи невиконанням судових рішень. Тобто наявний в Україні національний режим господарської діяльності вкрай непривабливий для іноземних компаній. Саме тому вдосконалення наявної правової бази вимагає сфокусуватися на ліквідації формальних обмежень та адміністративних бар'єрів на шляху іноземного капіталу, використанні системи гарантій, орієнтованих саме на специфіку іноземного інвестування та покликаних компенсувати негативні наслідки сформованого інвестиційного клімату [10, с. 11].

Насамперед загрози інвестиційного клімату походять від економічної злочинності. Вона зачіпає інтереси суспільства та держави і тягне за собою ризики капіталовкладень. Крім того, несприятлива економічна обстановка відлякує потенційних інвесторів та зарубіжних партнерів. З іншого боку, ризик капіталовкладень сприяє тому, що інвесторами часто виступають іноземні злочинні організації, які володіють механізмом захисту капіталовкладень і готові ризикувати [5, с. 6].

Звернемо увагу на те, що криміногенний потенціал інвестиційної діяльності зумовлений впливом різних факторів, серед яких можна виділити такі: по-перше, фактори, пов'язані зі змістом самого процесу інвестиційної діяльності; по-друге, фактори, пов'язані із соціальними, економічними, політичними умовами реалізації інвестиційних програм в Україні; по-третє, фактори, зумовлені недосконалістю правової бази інвестиційної діяльності; по-четверте, загальноі неспецифічні детермінанти економічної злочинності у сфері інвестиційної діяльності. Також криміногенність інвестиційної діяльності проявляється в умисному або необережному створенні системи нормативної та оперативної-виконавчої безконтрольності, котра сприяє масовим розкраданням, хабарництву, корисливим зловживанням, шахрайству, недбалості та вчиненню інших економічних злочинів та адміністративних правопорушень [5, с. 7].

Такий стан справ кардинальним чином відображається і на структурі та завданнях правоохоронних органів. Загострення криміногенної обстановки та зростаючі вимоги суспільства до діяльності правоохоронної системи в умовах побудови демократичної правової держави диктують нагальну потребу її приведення в стан, що дозволяє забезпечити надійний захист особистості, суспільства і держави від злочинних посягань, особливо у сфері захисту інвестиційної діяльності.

Взагалі правоохоронна діяльність спрямована на запобігання виникненню умов і причин можливих та вчинених суспільно небезпечних явищ, припинення їх розвитку та ліквідацію наслідків. Як охоронний інструмент держави правоохоронна діяльність впливає на поведінку суб'єктів правовідносин за допомогою використання дозволів, приписів, заборон, контролю за їх додержанням та реалізації юридичної відповідальності.

Поширеною точкою зору є визначення правоохоронної діяльності як різновиду правозастосування, особливістю якого є виявлення правопорушень, розгляд відповідних юридичних справ та прийняття рішень про застосування заходів названої відповідальності. Таке розуміння правоохоронної діяльності, на нашу думку, є дещо обмеженим, оскільки відображає лише правові форми її здійснення, однак указана діяльність характеризується не тільки її спрямованістю на охорону права, а й різноманітністю форм впливу на потенційні і реальні загрози праву (виховна, профілактична робота тощо). При цьому правоохоронна діяльність здійснюється не лише державними органами, а й недержавними інститутами (наприклад, адвокатурою).

Так, О.М. Бандурка визначає правоохоронну діяльність таким чином. Це – державна діяльність, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу в точній відповідності до закону за неухильного дотримання встановленого ним порядку [3, с. 6–8]. Подібне трактування дає й К.Ф. Гуценко [4, с. 23]. У цих визначеннях правоохоронна діяльність уже не зводиться до правозастосування, але, з іншого боку, обмежується віднесеністю тільки до виду державної діяльності й акцентуацією на застосуванні юридичних заходів впливу. Але, наприклад, вирішення спорів (й інвестиційних зокрема) неможливо віднести до заходів впливу. О.О. Чувильов та А.О. Чувильов розглядають зазначену діяльність у широкому розумінні як діяльність усіх державних органів, що забезпечують дотримання прав і свобод громадян, їх реалізацію, законність і правопорядок; а у вузькому – як діяльність спеціально уповноважених органів з охорони права від правопорушень, що здійснюється у встановленій законом формі, згідно з компетенцією того чи іншого органу [11, с. 4].

Реалізуючись у сфері взаємних правовідносин між громадянами і державою під час здійснення останньою через свої інститути, правоохоронна діяльність виконує роль управлінських (правових) стандартів (регулятивна функція), приписуючи громадянам суспільно визнану модель діяльності (поведінки). Відповідні державні органи, серед яких чільне місце посідають правоохоронні органи та інші повноважні суб'єкти, діючи у межах своєї компетенції, забезпечують захист суспільних правовідносин, що складаються у сфері державного управління, ведуть боротьбу з правопорушеннями та злочинами, в тому числі і у сфері захисту інвестицій.

У законодавстві немає чіткого визначення поняття «правоохоронна діяльність», немає і вичерпного переліку правоохоронних органів. У різних законодавчих актах поняття та перелік правоохоронних органів визначаються по-різному. Найширший їх перелік міститься у ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [8], яка до таких органів відносить органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Термін «правоохоронні органи» згадується також у законах «Про громадянство України», «Про державну таємницю», «Про захист суспільної моралі», «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживання ними», «Про контррозвідувальну діяльність», «Про національну безпеку України», «Про поховання та похоронну справу», «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону». Окрім перелічених законів, термін «правоохоронні органи» згадується ще у двадцяти інших законах України і численних нормативних актах Президента та Кабінету Міністрів.

У різних правових актах поняття «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні органи» тлумачаться по-різному, а часто навіть суперечать одне одному. Так, нечітке і суперечливе вживання законодавцем терміна «правоохоронні органи» свідчить про відсутність єдиного підходу до його розуміння й тлумачення. Це ускладнює розв'язання теоретичних проблем у цій сфері, негативно впливає на правове регулювання компетенції правоохоронних органів, правове і соціальне становище їхніх працівників, а отже, на їхню діяльність загалом. Найприйнятніше визначення терміна «правоохоронні органи» містилося у ч. 4 ст. 1 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (який втратив чинність з прийняттям Закону України «Про національну безпеку України»), згідно з якою «правоохоронні органи – державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [7]. Проте відсутність тлумачення змісту понять «правоохоронні функції» та «правозастосовчі функції» свідчить про неповноту цього визначення.

Правоохоронна діяльність, яку здійснюють правоохоронні органи, визначається правоохоронною функцією держави, що є об'єктивною потребою розвитку держави і суспільства та

спрямована на забезпечення правопорядку. Забезпечення правопорядку може відбуватися лише в межах законності. Підтримання правопорядку та припинення правопорушень покладено на компетентні державні органи, для яких діяльність із запобігання правопорушенням, дізнання та розслідування злочинів є обов'язковою й полягає в невідкладному та відповідному реагуванні на факти невиконання або неналежного виконання вимог правових норм з боку юридичних або фізичних осіб [6].

Роль правоохоронних органів у забезпеченні економічної безпеки інвестиційної діяльності полягає у захисті її суб'єктів від загроз вчинення правопорушень шляхом попередження, виявлення, розкриття та розслідування адміністративних правопорушень і злочинів у галузі фінансів та інвестиційної діяльності та направлення матеріалів адміністративних та кримінальних проваджень до суду з метою застосування справедливого покарання та відшкодування заподіяної шкоди.

Потрібно особливо підкреслити, що помітна роль у стримуванні криміналу та профілактиці адміністративних правопорушень у сфері економічних відносин об'єктивно відводиться органам внутрішніх справ України на чолі з Міністерством внутрішніх справ України (далі – МВС). Саме тому натепер пріоритетним напрямом діяльності органів внутрішніх справ є профілактика, попередження та виявлення злочинів та адміністративних проступків у сфері інвестиційної діяльності, активізація роботи із захисту прав суб'єктів інвестиційної діяльності від кримінального впливу та вироблення найбільш ефективних адміністративно-правових засобів і методів щодо протидії економічній злочинності та правопорушенням, які все більше набувають транснаціонального характеру.

Якщо говорити про злочини, що зачіпають інтереси інвесторів та інших учасників інвестиційної діяльності, необхідно відзначити, що вони характеризуються підвищеною суспільною небезпекою, оскільки завдають шкоди як суб'єктам інвестиційної діяльності, так і економіці країни загалом. Тому нині вкрай важливо нарешті зважитися і створити Службу фінансових розслідувань, що займалася б такими злочинами, а також забрати ці функції в інших правоохоронних органах.

МВС у сфері інвестиційно-захисних правовідносин має низку компетенцій, а саме: узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України; розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції; погоджує проекти законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади, готує в межах повноважень, передбачених законом, висновки і пропозиції до проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; готує в межах повноважень, передбачених законом, зауваження і пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентові України; розробляє проекти державних програм з питань забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинності, безпеки дорожнього руху, охорони державного кордону, захисту об'єктів і територій на випадок виникнення надзвичайних ситуацій, а також з питань міграції; забезпечує міжнародне співробітництво, бере участь у розробленні проектів та укладенні міжнародних договорів України з питань, що належать до його компетенції, забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, виконання укладених міжнародних договорів України; проводить відповідно до закону оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність; здійснює інформаційну взаємодію з іншими державними органами, правоохоронними органами іноземних держав та міжнародними організаціями; бере участь у межах повноважень, передбачених законом, у стандартизації, метрологічному забезпеченні, підтвердженні відповідності встановленим вимогам продукції спеціального призначення (робіт, послуг), яка надходить до МВС; забезпечує у випадках, передбачених законом, ліцензування окремих видів господарської діяльності; організовує у випадках, передбачених законом, надання адміністративних та інших платних послуг; веде облік торговельних організацій, підприємств-виробників та суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форми власності, що реалізують транспортні засоби або номерні складові частини до них; бере участь у формуванні державної політики у сфері технічного регулювання та стандартизації, забезпечує розроблення технічних регламентів, державних стандартів, технічних умов та інших нормативно-правових актів; забезпечує у випадках, передбачених законодавством, захист державних

і власних інтересів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування; здійснює відповідно до законодавства функції з управління об'єктами державної власності; веде і формує автоматизовану електронну базу даних Єдиного реєстру об'єктів державної власності, що належать до сфери управління МВС; проводить моніторинг стану публічної безпеки та правопорядку в державі; вивчає, аналізує та узагальнює результати та ефективність реалізації центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, державної політики у відповідних сферах; аналізує та прогнозує розвиток суспільно-політичних процесів у державі, які впливають на виконання завдань, віднесених до сфери відповідальності МВС тощо [9].

Для зниження рівня економічної злочинності та правопорушень у сфері інвестиційної діяльності на тепер Міністерством внутрішніх справ України проводиться робота за такими напрямками, як:

- організація виявлення, попередження, припинення та розкриття економічних злочинів та адміністративних проступків в органах виконавчої влади, які здійснюють ведення питань економіки та фінансів, володіння, користування, розпорядження, що перебувають у державній власності, та природними ресурсами;

- організація профілактичних та оперативно-розшукових заходів щодо захисту всіх форм власності від злочинних посягань з метою забезпечення сприятливих умов для розвитку підприємства та інвестиційної діяльності.

До зазначеного комплексу заходів належать забезпечення захисту реалізації інвестиційних проектів від економічних та інших загроз, протидія криміналізації інвестиційної діяльності з боку правоохоронних органів. Міністерством внутрішніх справ на постійній основі проводиться комплекс організаційних та практичних заходів, спрямованих на виявлення та припинення злочинів та адміністративних правопорушень, що негативно впливають на інвестиційний клімат в Україні.

Аналіз практики проведених органами внутрішніх справ заходів з профілактики адміністративних правопорушень показав, що серед основоположних проблем боротьби з порушеннями у фінансово-економічній сфері можна виділити такі [10, с. 12]:

- недостатню здатність правоохоронних та фінансово-економічних органів належним способом реагувати на зміни фінансово-економічних відносин;

- високі темпи зміни фінансово-економічних відносин та мобільність господарюючих суб'єктів з точки зору здійснення операцій, відкриття рахунків, здійснення експортно-імпорتنних операцій випереджають розвиток чинних процесуальних норм, які вимагають великих витрат часу на забезпечення необхідних процедур з проведення дізнання та попереднього слідства, збору та оцінки доказу;

- навіть в умовах динамічної зміни законодавство не завжди встигає за реаліями економічного життя, а іноді дозволяє занадто широко трактувати фінансово-економічні взаємини, що може негативно відбитися на правах громадян та юридичних осіб. Таким чином, економічна безпека залежить від виробленої та реалізованої в конкретних діях політики боротьби зі злочинністю та правопорушеннями загалом.

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що правоохоронні органи повинні бути ефективним інструментом забезпечення економічної безпеки у сфері захисту інвестицій, і для цього необхідні спеціальні методи, програми та навчені працівники органів внутрішніх справ для перевірки ефективності діяльності суб'єктів підприємництва та відповідності організації їх діяльності нормативних документів на основі чинного законодавства.

#### Список використаних джерел:

1. Doing Business 2020. World Bank Group, October 24, 2019. URL: <https://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2020> (дата звернення: 19.02.2020).

2. Transparency International Index 2019 – Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/research/index-sprynyatyya-koruptsiyi-2019/> (дата звернення: 19.02.2020).

3. Бандурка А.М. Судебные и правоохранительные органы Украины. Харьков : Ун-т внутр. дел, 1999. 350 с.

4. Гуценко К.Ф. Правоохранительные органы : учебник. 5-е изд., стер. Москва : КНОРУС, 2016. 368 с.

5. Нургалиев Р.Г. Профилактика преступности в сфере инвестиционной деятельности как важное направление модернизации деятельности органов внутренних дел. *Вестник экономической безопасности*. № 7. 2010. С. 5–11.

6. Подоляка А. Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи. Вересень, 2009 р. Стаття. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/1643/> (дата звернення: 23.01.2020).

7. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 року № 975-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2003, № 46, ст. 366 (втратив чинність).

8. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 року № 3781-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1994, № 11, ст. 50.

9. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 року № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-p> (дата звернення: 26.01.2020).

10. Трофимов М.Н. Совершенствование деятельности ОВД в сфере обеспечения безопасности инвестиций. *Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки*. № 2–1. 2013. С. 9–15.

11. Чувилов А.А., Чувилов А.А. Правоохранительные органы : вопросы и ответы. Москва : Новый юрист, 1998. 160 с.

УДК 342.56:35

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.29>

ШУБЕРТ Е.С.

## ПРИНЦИПИ ПІДЗАКОННОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ В УКРАЇНІ

## PRINCIPLES OF BYLAW LAWMAKING IN UKRAINE

Актуальність теми полягає в тому, що принципи відіграють ключову роль у становленні будь-якої правової держави, вони регламентують і затверджують на фундаментальному рівні основоположні ідеї, які в майбутньому формують основу для регулювання певної сфери суспільних відносин. На поточному етапі розвитку наша держава стоїть на межі значних змін в усіх сферах суспільного життя. Сфера правотворчості потребує якісних і рішучих змін, які сприятимуть подальшому становленню нашої країни як сучасної, демократичної, правової європейської держави. Для цього потрібно виробити методологічні основи дослідження; здійснювати аналіз концепції правової держави, систематизувати принципи, визначити логіку і співвідношення з характеристиками нормативних актів; визначити стандарти правотворчості для правової держави та механізм забезпечення якості нормативного акта; сформулювати поняття правотворчості в контексті правової державності. Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових вітчизняних і зарубіжних актів, праць учених та інших джерел визначити принципи підзаконної правотворчості в Україні. Зроблено висновок, що принципи підзаконної правотворчості – це система фундаментальних начал, керівних засад поведінки компетентних суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють розроблення підзаконного законодавства для ефективного виконання законів в усіх сферах публічного адміністрування. Серед принципів правотворчості виділяють загальні, такі як науковість і професіоналізм, гуманізм, демократизм, гласність, законність, толерантність, єдність загальнодержавних і регіональних інтересів, та спеціальні принципи: оперативність, поєднання динамізму і стабільності, наступність, плановість, системну погодженість, техніко-юридичну досконалість. Визначаючи принципи підзаконної правотворчості, треба враховувати взаємозв'язок між організацією процесу правотворчості та основоположними засадами концепції правової держави. Системна характеристика принципів правової держави наочно демонструє роль правотворчості в реалізації концепції правової держави.

**Ключові слова:** виявлення і узагальнення, ефективне виконання, підзаконна правотворчість, підзаконне законодавство, поведінка, принципи, публічне адміністрування, суб'єкт публічної адміністрації, фундаментальні основи.

The relevance of the topic is that principles play a key role in the formation of any rule of law, they regulate and approve at the fundamental level of fundamental ideas, which in the future form the basis for regulating a particular area of public relations. At the current stage of development, our state is on the verge of significant changes in all spheres of public life. The field of lawmaking needs qualitative and decisive changes that will contribute to the further development of our country as a modern, democratic, legal European state. For this purpose it is necessary to develop methodological bases of research; to analyze the concept of the rule of law, to systematize the principles, to determine the logic and relationship with the characteristics of regulations; determine the standards of lawmaking for the rule of law and the mechanism for ensuring the quality of the normative act; to formulate the concept of lawmaking in the context of the rule of law. The purpose of the article is to determine the principles of bylaw lawmaking in Ukraine on the basis of the theory of administrative law, analysis of relevant domestic and foreign



regulations, works of scientists and other sources. It is concluded that the principles of bylaws are a system of fundamental principles, guidelines for the conduct of competent public administration entities that develop bylaws for the effective implementation of laws in all areas of public administration. Among the principles of lawmaking are general, such as science and professionalism, humanism, democracy, openness, legality, tolerance, unity of national and regional interests, and special principles - efficiency, combination of dynamism and stability, continuity, planning, systematic coherence, technical and legal perfection. In determining the principles of by-law, law should take into account the relationship between the organization of the law-making process and the fundamental principles of the concept of the rule of law. The systematic characterization of the principles of the rule of law clearly demonstrates the role of lawmaking in the implementation of the concept of the rule of law.

**Key words:** *behaviour, bylaws, effective law-enforcement, fundamental beginnings, identification and generalization, principles, public administration, subject of public administration.*

**Вступ.** Підзаконні нормативні акти посідають невіддільне місце в системі норм адміністративного права. Водночас чималу роль вони також відіграють у забезпеченні засад існування та діяльності правової держави. У переважній більшості європейських держав концепція правової держави є загально визнаною. Однак за визнанням цінності концепції правової державності повинні йти наступні кроки з впровадження принципів правової держави в життя суспільства загалом та кожної окремо взятої людини як наділеного правами суб'єкта.

Принципи відіграють ключову роль у становленні будь-якої правової держави, вони регламентують і затверджують на фундаментальному рівні основоположні ідеї, які в майбутньому формують основу для регулювання певної сфери суспільних відносин.

На поточному етапі розвитку наша держава стоїть на межі значних змін в усіх сферах суспільного життя. Сфера правотворчості потребує якісних і рішучих змін, які сприятимуть дальшому становленню нашої країни як сучасної, демократичної, правової європейської держави.

Для цього потрібно виробити методологічні основи дослідження; здійснювати аналіз концепції правової держави, систематизувати принципи, визначати логіку і співвідношення з характеристиками нормативних актів; визначити стандарти правотворчості для правової держави та механізм забезпечення якості нормативного акта; сформулювати поняття правотворчості в контексті правової державності.

Отже, є потреба у виявленні основ сучасних концепцій правової державності та проведенні класифікації принципів, що дасть змогу створити методологічні засоби конструктивно-критичного аналізу сучасних соціально-політичних процесів, зокрема принципів правотворчості.

Вищепроаналізована інформація дає можливість стверджувати, що проблематиці класифікації керівних засад правотворчості держава приділяє недостатньо уваги.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематику принципів підзаконної правотворчості в Україні вивчали такі вчені: В. Баранов, Х. Кайтаєва, В. Каргашов, Д. Керімов, А. Міцкевич, А. Нашиц, Б. Дрейшев, Д. Ковачьова, Н. Оніщенко, О. Піголкин, С. Поленіна, В. Погорілко, Ю. Тіхоміров, Г. Шмельова, Р. Халфіна, О. Ющик та інші. Однак ці вчені порушували це питання лише опосередковано, досліджуючи інші більш загальні чи спеціальні суспільні відносини.

**Постановка завдання.** Метою статті є на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових вітчизняних і зарубіжних актів, праць учених та інших джерел визначити принципи підзаконної правотворчості в Україні.

**Результати дослідження.** Як показує статистика, відповідно до методики британського дослідного центру The Economist Intelligence Unit у світі 167 країн, які визнають себе демократичними, однак тільки 25 з них є справді демократичними, відповідно вони мають позитивний досвід у становленні такої держави, який, безумовно, могла б перейняти й Україна, звісно ж, враховуючи деякі нюанси та менталітет української дійсності [1]. Тобто провідна роль у будь-якій демократичній державі належить правам, свободам і законним інтересам громадян.

С. Козуліна вважає, що одним із найгостріших питань державної правової політики нині є ефективність реалізації громадянами своїх прав і свобод, яка безпосередньо залежить від ступеня забезпечення їх надійної охорони та захисту, що здійснюються відповідними органами держа-

ви. Саме з такою правоохоронною діяльністю традиційно пов'язують феномен юстиції. Термін «юстиція» в літературі, законодавстві та на побутовому рівні здається зрозумілим і усталеним, проте тільки на перший погляд. Змістовий спектр цієї дефініції варіюється, як правило, від сукупності системи всіх правоохоронних органів, судового відомства до діяльності цих установ, форми судової державної діяльності [2].

Відповідно до 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 й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [3].

Відповідно до вищезазначеного, права і свободи людини є найвищою соціальною цінністю, тому всі закони України мають відповідати головному принципу, що зазначений в Конституції України.

Згідно з «Тлумачним словником української мови» принцип (від лат. *principium* – «основа, начало») – це першооснова, керівна ідея, основне правило поведінки. У суб'єктивному розумінні принцип означає основне припущення, передумову, в об'єктивному розумінні – вихідний пункт, першооснову. «Тлумачний словник української мови» дає такі визначення слова «принцип»: основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку й так і інше; засада, основний закон якої-небудь точної науки; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства і т. ін.; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [4, с. 927].

Загальні принципи правотворчості – це основні загальноприйняті норми імперативного характеру, які виступають як незаперечні вимоги, що ставляться до змісту нормативно-правових актів, до процесу їх підготовки й ухвалення [5].

Отже, принципи підзаконної правотворчості – це фундаментальні основи, керівні правила поведінки, відповідно до яких компетентні органи державної влади, здійснюють процес розроблення внутрішнього законодавства для виконання законів вищого рівня.

Принципи правотворчості: 1. Науковість і професіоналізм – залучення до розроблення нормативних актів кваліфікованих фахівців із відповідних галузей науки, учених-юристів і юристів-практиків, які мають потрібні знання і досвід; наявність глибокої обґрунтованості відповідності нормативного акта потребам розвитку суспільства, що міститься в науковій концепції. Наукова експертиза проєктів нормативно-правових актів, що повинна запобігати винесенню на розгляд правотворчих органів проєктів, які містять недостатньо обґрунтовані положення, прогалини, суперечності. 2. Гуманізм – формування нормативно-правових актів на основі загальнолюдських цінностей, міжнародних стандартів прав людини, створення умов і механізмів їх втілення в життя суспільства і держави. Україна визнає пріоритет міжнародного права перед національним у галузі прав людини, і це забезпечується національним законодавством. Нормативно-правові акти й інші юридичні джерела права не можуть містити норми, які порушують права і свободи людини, закріплені в Конституції та передбачені міжнародними стандартами. Конституційні права і свободи гарантуються й не можуть бути скасовані. Під час ухвалення нових законів або внесення змін у чинні не допускається звуження змісту й обсягу наявних прав і свобод. Обмеження конституційних прав і свобод людини можливі як виняток і лише у випадках, передбачених Основним Законом. Цей принцип означає відбиття в законах і підзаконних актах балансу інтересів усіх соціальних груп і верств суспільства, їх рівності перед законом, поваги їхніх прав і інтересів, рівного захисту перед судом. Велике значення має відображення в нормативно-правових актах паритету прав людини й держави, оскільки будь-яка людина не лише вимагає відповідальності від держави, але й несе відповідальність перед нею. Відносини людини і держави повинні будуватися на встановленні балансу їхніх потреб і інтересів. 3. Демократизм – встановлення й забезпечення вільного порядку розроблення, обговорення й ухвалення нормативно-правових актів; створення законодавчих процедур, що забезпечували б вираження в законі свободи народу, врахування свободи більшості з дотриманням прав меншості, погодженість інтересів суспільства, соціальних груп, людини; недопущення як незаконного тиску на законодавчу діяльність парламенту, так і свавілля з боку парламенту. Цей принцип означає також широку участь народу в обговоренні проєктів законів, у консультативних і законодавчих референдумах; урахування альтернативних проєктів законодавчих актів і громадської думки, підтримку народної правотворчої ініціативи; зважене ставлення до парламентської опозиції. 4. Глас-

ність – відкрите для громадськості, вільне й ділове обговорення проєктів нормативно-правових актів, інформування про них населення, прозорість їхньої поведінки в парламенті. Гласність і відкритість, можливість громадянському суспільству встановити контроль за законодавчим процесом, вчасно коригувати проходження нормативних актів. З одного боку, гласність є способом підконтрольності правотворчих суб'єктів, з іншого – виступає каналом формування громадської думки. Гласність передбачає інформованість і одночасне пізнання, врахування й частково формування потреб, інтересів, думок і почуттів людини, соціальних груп, суспільства. 5. Законність – додержання ієрархії нормативно-правових актів під час їх складання (нормопроектування) та ухвалення їх законним шляхом відповідно до конституційно закріпленого процесу правотворчості. Цей принцип означає, що всі звичайні закони ухвалюються на основі Конституції України й повинні відповідати їй і міжнародним угодам, укладеним за участю України. Акти органу нижчого підпорядкування правотворчості не можуть суперечити акту вищого правотворчого органу. Закони, ухвалені всеукраїнським референдумом з питань визнання нечинним будь-якого закону або окремих його положень, мають вищу юридичну силу щодо закону, ухваленого Верховною Радою України. Такі акти є загальнообов'язковими до виконання на території держави з моменту їх опублікування й не вимагають санкціонування з боку будь-якого державного органу. Принцип законності передбачає не лише забезпечення верховенства Конституції в процесі правотворчості, але й наявність механізму перевірки Конституційним Судом нормативно-правових актів щодо відповідності їх Конституції. 6. Толерантність – виявлення та врахування законоутворювальних погоджених інтересів, створення певних теоретичних конструкцій, загальної моделі вираження й захисту інтересів різних соціальних груп. У сучасних умовах немає такої соціальної групи, задоволення інтересів якої (з ігноруванням інтересів інших груп населення) могло б забезпечити якість і ефективність результатів правотворчості. Потрібна згода всіх основних соціальних верств суспільства, їх толерантність. Шляхом правотворчості досягається авторитетне посередництво, спрямоване на примирення, рівновагу протилежних інтересів сторін. 7. Єдність загальнодержавних і регіональних інтересів – виражається у врахуванні інтересів центру й регіонів. У загальнодержавних актах відображаються інтереси регіонального характеру, враховуються місцеві особливості, не ущемляються інтереси населення певної місцевості. Особливо це стосується актів центральних правотворчих органів, що зачіпають інтереси будь-якого регіону: вони ретельно вивчаються з метою оптимального врахування місцевих інтересів. Прикладом можуть служити акти, що регулюють різні сторони життя населення, яке постраждало від аварії на Чорнобильській атомній електростанції [5].

Зі свого боку, місцеві органи видають акти відповідно до загальнонаціональних інтересів. Спеціальні принципи правотворчості: оперативність – незволікання з підготовкою проєктів нормативних актів; поєднання динамізму і стабільності – створення стабільного нормативного акта й одночасно можливість вносити до нього доповнення та зміни; наступність – перенесення й використання попереднього позитивного вітчизняного та сучасного закордонного досвіду зі створення нормативних актів; плановість – складання й додержання планів за функціональним призначенням актів і строками їх ухвалення; системна погодженість – старанність і ретельність під час підготовки нормативних актів у їхньому взаємозв'язку, злагодженість нормативних приписів як усередині нормативно-правового акта, так і між іншими нормативно-правовими актами, їх відповідність Конституції, міжнародно-правовим договорам у галузі прав людини; техніко-юридична досконалість – упорядкування нормативно-правових актів з урахуванням правил, способів, прийомів юридичної техніки, які є обов'язковими для правотворчих органів; додержання лінгвістичних стандартів їхньої мови [5].

Відповідно до вищезазначеного, принципи підзаконної правотворчості в Україні становлять цілісну систему загальних і спеціальних керівних правил поведінки правової демократичної держави, якими керуються органи публічної адміністрації під час здійснення владних повноважень у сфері правотворчої діяльності.

Водночас вважаємо, що дослідження системи принципів підзаконної правотворчості треба здійснювати у взаємозв'язку з основоположними засадами концепції правової державності, яким повинен відповідати процес правотворчості.

Зокрема, найперше треба внести принцип, який розкриває головну ідею концепції правової держави, – це принцип верховенства права в організації та діяльності держави. Усі ті принципи, які характеризують ідею правової держави загалом, також повинні бути віднесені до цієї групи.

До другої групи ми вносимо сутнісно-змістовні принципи, які встановлюють (виправдовують) допустимість верховенства права як основи справедливої організації державної влади, а

саме: максимально можливого співвідношення змісту нормативних актів загальної волі з інтересами суспільства й більшості соціальних груп; у пріоритеті права і свободи людини, реалізовані в нормах правового нормативного акта; видання правового нормативного акта як загальнообов'язкової форми рівності, свободи та справедливості.

Порушення хоча б одного з принципів другої групи перетворює правовий нормативний акт у неправовий, що, відповідно, призводить до потреби його вилучення із системи права; інакше держава загалом втрачає правовий характер.

Принципи перших двох груп у концепції правової державності залишалися б нереалізованими конструктивами, якби концепція правової держави не передбачала б третю групу принципів правової державності, яку утворюють організаційно-допоміжні принципи, що повинні спиратися на механізм підзаконної правотворчості, а саме: реалізація суверенітету населення через представництво його інтересів у законотворчому органі; ефективна система поділу влади, що забезпечує пріоритет законодавчої влади як органу народного представництва; забезпеченість контролю за легітимністю правотворчих повноважень інших органів державної влади з боку законодавчого органу та органу судової влади; розвинені засоби участі суспільства та його представників у підзаконному правотворчому процесі та контроль над ним; демократична процедура правотворчої діяльності, що забезпечується прогнозованістю результатів застосування нормативного правового акта, його впливу на суб'єктів суспільних відносин; незалежна й ефективна судова влада, що забезпечує очищення правової системи від неправових актів і відновлення правової державності.

На нашу думку, у такому вигляді система принципів правової держави надає загальній концепції певну цілісність і виявляє безпосередній зв'язок із належною організацією підзаконної правотворчості. Такий системний підхід дає змогу результат і цілісність концепції правової держави поставити на хорошу методологічну основу й не тільки дослідити характеристику окремих елементів концепції (окремих ідей і заснованих на них вимог), але й визначити її зовнішні кордони, характер взаємозв'язків із зовнішнім середовищем. Системна характеристика принципів правової держави наочно демонструє роль правотворчості в реалізації концепції правової держави.

**Висновки.** Принципи підзаконної правотворчості – це система фундаментальних начал, керівних засад поведінки компетентних суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють розроблення підзаконного законодавства для ефективного виконання законів в усіх сферах публічного адміністрування.

Серед принципів правотворчості виділяють загальні, такі як науковість і професіоналізм, гуманізм, демократизм, гласність, законність, толерантність, єдність загальнодержавних і регіональних інтересів, і спеціальні принципи: оперативність, поєднання динамізму і стабільності, наступність, плановість, системну погодженість, техніко-юридичну досконалість.

Визначаючи принципи підзаконної правотворчості, треба враховувати взаємозв'язок між організацією процесу правотворчості та основоположними засадами концепції правової держави. Системна характеристика принципів правової держави наочно демонструє роль правотворчості в реалізації концепції правової держави.

#### Список використаних джерел:

1. Рейтинг стран мира по уровню демократии. *Гуманитарная энциклопедия. Центр гуманитарных технологий*. 2020. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/democracy-index/info>.
2. Козуліна С. Сучасні проблеми та основні шляхи вдосконалення правового статусу органів міністерства юстиції України. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2014. Вип. 14. С. 65–77. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd\\_2014\\_14\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2014_14_7).
3. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254. *Офіційний вісник України* від 01.10.2010. № 72.
4. Яременко В., Сліпущко О. Новий тлумачний словник української мови : у 4-х тт. Київ : Аконіт, 1998. Т. III : ОБУ-РОБ. 927 с.
5. Принципи правотворчості. *Studfiles*. 2020. URL: <https://studfile.net/preview/5109957/page:80>.

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ;  
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

УДК 343.4

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.30>

ДОВГУНЬ К.В.

**МІСЦЕ Й РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ,  
ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ ЗАХОДИ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ  
ТА ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ**

**PLACE AND ROLE OF PUBLIC ASSOCIATIONS IN THE SYSTEM  
OF ENTITIES IMPLEMENTING MEASURES IN THE FIELD OF PREVENTION  
AND COUNTERACTION TO DOMESTIC VIOLENCE**

У статті аналізується участь громадських об'єднань у протидії насильству в сім'ї. Визначено та висвітлено основні форми діяльності неурядових організацій. Розглянуто класифікацію громадських об'єднань, які працюють у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. Окремо зосереджено увагу на взаємодії громадських інституцій із державними установами. Підкреслюється позитивний вплив громадських об'єднань у напрямі вдосконалення законодавства та адміністративно-правових норм щодо протидії цьому негативному соціальному явищу. Адвокатські кампанії виокремлено як одну із найефективніших форм діяльності громадських об'єднань у цьому напрямі. Вони сприяють впровадженню міжнародного досвіду в українське законодавство.

Зроблено висновок, що лише за умови взаємодії між державними органами та громадськими об'єднаннями можливе комплексне покращення ситуації. Підкреслено необхідність ратифікації Стамбульської конвенції для подальшого вдосконалення українського законодавства. Розглянуто діяльність громадських організацій із надання спеціалізованих послуг жертвам домашнього насильства та підвищення рівня компетенцій державних службовців.

З'ясовано, що громадські об'єднання є важливою інфраструктурною частиною системи із запобігання та протидії домашньому насильству. Особливо це стосується проведення інформаційно-просвітницьких кампаній, проведення навчання, заснування кризових і реабілітаційних центрів, забезпечення актуальної статистики, яка стосується проблеми. Залучення громадськості до вирішення проблеми протидії насильству в сім'ї є необхідним кроком у напрямі боротьби із цим негативним соціальним явищем.

**Ключові слова:** домашнє насильство, суб'єкти протидії, запобігання, громадське об'єднання, гендерно-зумовлене насильство, моніторинг, взаємодія, адвокатські кампанії.

The article analyzes the participation of civil society organizations in combating domestic violence. The primary forms of activity of non-governmental organizations are identified and covered. The classification of public associations working in the field of prevention and counteraction to domestic violence is considered. Special attention is paid to the cooperation of CSOs with government agencies working to prevent and combating domestic violence. The positive influence of civil society organizations in improving the legislation and administrative and legal norms to counteract this negative

social phenomenon is emphasized. Advocacy campaigns have been singled out as one of the most effective forms of public associations activity in this direction. They contribute to the introduction of leading international experience into Ukrainian legislation and administrative and legal practices.

The vast improvement of the situation is possible only under the condition of interaction between state bodies and public associations. The need to ratify the Istanbul Convention to improve further Ukrainian legislation was stressed. Public organizations' activity on providing specialized services to victims of domestic violence and activity on raising the level of competencies of civil servants are considered.

It is emphasized that civil society organizations are an essential infrastructural part of preventing and combating domestic violence. This is especially true for informational and educational campaigns, training, the establishment of crisis and rehabilitation centers, and the provision of up-to-date statistics on the problem. Involving the CSOs in tackling domestic violence is a necessary step towards combating this negative social phenomenon.

**Key words:** *domestic violence, public association, gender-based violence, monitoring, cooperation, advocacy campaigns.*

**Вступ.** Домашнє насильство є актуальною проблемою для українського суспільства, що підсилюється складним соціально-економічним становищем, недосконалим законодавством, широкою необізнаністю серед населення своїх прав і способів їх захисту, браком ресурсів у суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. За інформацією Програми розвитку ООН від фізичного домашнього насильства в Україні страждає орієнтовно 1,8 мільйона жінок. Варто зазначити, що через низьку правосвідомість у населення лише 10% повідомлень про насильство в сім'ї доходять до правоохоронних органів [1, с. 38]. Збройний конфлікт на сході України, який призвів до внутрішнього переміщення значної частини населення, знищення інфраструктури в східних областях, погіршення економічної ситуації посилив це негативне соціальне явище.

Розроблення ефективної системи з протидії домашньому насильству є актуальним питанням внутрішньої політики. У цьому напрямі стратегічним партнером для державних органів є громадські об'єднання як важлива частина соціальної інфраструктури. Однак для подальшого розвитку взаємодії українське законодавство потребує удосконалення, а існуючі форми співпраці – поглиблення.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в аналізі діяльності громадських організацій як суб'єктів, які працюють у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, а також у дослідженні сучасного стану залучення громадських організацій до ліквідації цього негативного соціального явища.

**Результати дослідження.** В українській історіографії участь громадських об'єднань у сфері запобігання та протидії домашньому насильству висвітлювалася у працях Н. Шамрук, Л. Димитрової, К. Левченко, І. Гамбург та інших вчених. Різноманітні аспекти діяльності громадських інституцій розглядалися у дослідженнях О. Горбової, В. Галунько, О. Ткаленко, які стосувалися загальної тематики домашнього насильства. Однак роль громадських організацій у сфері запобігання та протидії домашньому насильству в історіографії не досить висвітлена. Особливо це стосується напрямів роботи громадських організацій.

Організаційно-правові засади діяльності громадських інституцій визначені Законами України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 № 4572-VI, «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських утворень» від 15.05.2003 № 755-IV та іншими нормативно-правовими актами. Внутрішнім документом, який регулює роботу громадського об'єднання, є статут, що формулює місію організації, напрям її діяльності, права та обов'язки членів.

Відповідно до Закону України від 07.12.2017 № 2229-VIII «Про запобігання та протидію домашньому насильству» громадські організації та іноземні неурядові організації потрапляють до категорії інших суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству [5].

Нині в Україні діють десятки організацій, які працюють у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. До найуспішніших громадських організацій, які мають великий досвід

роботи на території України, можна віднести «Ла Страда-Україна», Український жіночий фонд. Зазначені організації попри активну участь у протидії та запобіганні домашньому насильству в Україні активно співпрацюють із міжнародними й європейськими інституціями з метою впровадження кращого досвіду для подолання вказаного суспільно-негативного явища.

Громадські організації, які працюють у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, можна розділити на три групи. До першої групи ми відносимо правозахисні організації. Наприклад, Українська Гельсінська спілка з прав людини здійснює постійний моніторинг дотримання прав людини. У сферу цього спостереження потрапляють також випадки домашнього насильства. До другої – організації, які відповідно до їх місії працюють для запобігання та протидії гендерно-зумовленому насильству. До цієї групи можна віднести Український жіночий фонд, громадську організацію «Ла Страда-Україна» та інші. У третю групу входять громадські об'єднання, які зосереджуються на захисті прав дітей (наприклад, всеукраїнський громадський центр «Волонтер»).

Більшість громадських організацій, які працюють у сфері запобігання та протидії цьому негативному соціальному явищу, зосереджуються на гендерно-зумовленому насильстві. Це пояснюється тим фактом, що 90% випадків – це насильство чоловіків щодо жінок [1, с. 38].

Варто зазначити, що в західноєвропейських країнах, США та Канаді громадські організації відіграють важливу роль у запобіганні домашньому насильству та надають спеціалізовані форми підтримки постраждалим від такого насильства (наприклад, через гарячі лінії, які надають консультування із правових питань). При чому вони часто функціонують за рахунок коштів муніципального чи державного бюджету, зокрема у порядку соціального замовлення [4, с. 14].

Нині в Україні розгалужена діяльність неурядових організацій можлива лише завдяки підтримці міжнародних донорів. Наприклад, громадська організація «Ла Страда-Україна» створила національну телефонну «гарячу» лінію з питань запобігання насильству та захисту прав дітей і жінок завдяки фінансуванню від міжнародних фондів [2, с. 56]. Однак із 1 січня 2020 року в дію вступила нова редакція Закону України «Про соціальні послуги», яка відносить громадські об'єднання до суб'єктів системи надання соціальних послуг [8]. Отже, для активного залучення неурядових організацій до надання послуг через соціальне замовлення потрібно прийняти ще низку підзаконних нормативно-правових актів та виробити чіткий механізм звітування громадських об'єднань.

В Україні спеціалізовані послуги для жертв насильства частково забезпечують саме неурядові організації. Через брак довіри до державних установ постраждали від насильства частіше звертаються саме до них. Поширеним явищем є те, що співробітники правоохоронних органів, медичних установ і соціальних закладів можуть не володіти необхідними знаннями та навичками, необхідними для роботи з жертвами насильства та подальшого запобігання вчиненню злочину. Організації громадянського суспільства проводять навчальні заходи для фахівців, які працюють із проблемами домашнього насильства, здійснюють підготовку наукових та інформаційних матеріалів за вказаною темою.

Неурядові організації активно працюють над проблемою відсутності достовірних даних про гендерно-зумовлене насильство. Важливою функцією громадських об'єднань є здійснення моніторингу реалізації державної політики із запобігання та протидії домашньому насильству та забезпечення достовірної статистики, яка стосується цієї соціальної проблеми. Подібні звіти є цінними для вдосконалення державної політики у цьому напрямі. Наприклад, у 2019 році громадська організація «Центр розвитку корпоративної соціальної відповідальності» та Фонд ООН у галузі народонаселення (UNFPA) опублікували дослідження «Гендерна рівність і відповідь на домашнє насильство в приватному секторі: заклик до дії» [3], яке проводилося з метою виявлення найбільш актуальних гендерних проблем.

Окремо згадки заслуговують напрацювання структур ПРООН, які не належать до громадських ініціатив, однак активно залучені до розвитку спроможності організацій громадянського суспільства та органів державної влади, поглиблення їх співпраці. Так, у рамках проекту «Верховенство права та правосуддя на рівні громад у районах України, постраждалих від конфлікту» [9] ПРООН в Україні здійснив дослідження інституційної спроможності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Луганській області щодо запобігання та протидії гендерно-зумовленому та домашньому насильству. У травні 2020 року ООН Жінки в Україні (UN Women Ukraine) зробили дослідження становища та потреб жінок у контексті ситуації із COVID-19 в Україні, яке містило аналіз проблеми домашнього насильства через запровадження карантину [6].

Органи публічної адміністрації, які здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, залучають громадські об'єднання до співпраці. У процесі вдосконалення законодавства та нормативно-правових актів громадські інституції можуть надавати експертну підтримку. У 2012 році за підтримки ОКП ОБСЄ в Україні була створена робоча група за участю громадських організацій із розробки нового Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», який був ухвалений 7 грудня 2017 року [7].

За участі провідних громадських організацій і за підтримки міжнародних партнерів був розроблений комплексний пакет законодавчих змін, який призвів до позитивних змін в українському законодавстві [4, с. 4]. Порівняно із Законом України від 15.11.2001 № 2789-III «Про попередження насильства в сім'ї» це був важливий крок уперед. Також громадські організації намагаються активно впливати на вдосконалення законодавства через адвокаційні кампанії шляхом проведення різноманітних заходів (спільні робочі групи, проведення круглих столів, підготовка аналітичних записок чи доповідей тощо).

Громадські організації через адвокаційні кампанії намагаються сприяти імплементації кращого міжнародного досвіду в українське законодавство. Вони докладають значних зусиль для ратифікації Стамбульської конвенції, яка в Україні відкладається вже протягом кількох років. Важливість Стамбульської конвенції зумовлюється тим, що вона сприяє впровадженню міжнародних стандартів і практик, які стосуються гендерно-зумовленого насильства, в українське законодавство. Вона детально перераховує види насильства проти жінок, пропонує змістовні визначення термінів; зобов'язує державу до створення системи соціальної інфраструктури для підтримки постраждалих від насильства (притулки, «гарячі» лінії для жертв).

Вказана конвенція встановлює механізм моніторингу ефективності застосування її положень на практиці; зобов'язує створити систему збору статистичних даних про випадки насильства, підтримувати відповідні дослідження; забороняє виправдовувати будь-які акти насильства культурою, звичаями, релігією, традиціями тощо [5, с. 100]. На жаль, в Україні попри активну адвокаційну кампанію низки громадських і міжнародних організацій Стамбульська конвенція так і не була ратифікована.

Саме завдяки партнерству державних органів і неурядових організацій стало можливим впровадження низки законодавчих ініціатив; імплементація нових технологій соціальної роботи із профілактики насильства та надання допомоги його жертвам; організація навчання для фахівців, причетних до вирішення цієї проблеми. Громадські інституції можуть делегувати своїх представників до складу консультативно-дорадчих органів, які створюються при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, щоб у партнерстві працювати над вирішенням проблем у сфері протидії та запобігання домашньому насильству.

Відповідно до законодавства неурядові організації можуть надавати допомогу й захист постраждалим особам. Вони створюють кризові центри та реабілітаційні центри для надання спеціальних послуг і консультацій [100, с. 45], беруть активну участь у розбудові соціальної інфраструктури для допомоги постраждалим. Крім того, громадські об'єднання можуть бути залученими до соціально-виховної роботи із засудженими, які спрямовані на корекційні програми. Також важливу роль у протидії домашньому насильству відіграють юридичні клініки, які надають безкоштовні правові консультації, у тому числі і жертвам домашнього насильства. Громадські організації, які займаються питаннями протидії насильству в сім'ї, використовують засоби масової інформації для проведення інформаційно-просвітницьких кампаній, підвищуючи рівень знань про права та способи їх захисту серед реальних чи потенційних жертв домашнього насильства.

Загалом до основних форм діяльності громадських організацій можна віднести проведення навчальних заходів для працівників правоохоронних органів, вразливих категорій населення; реалізацію адвокаційних кампаній; проведення корекційних програм; здійснення дослідження та моніторингу; організацію роботи національних «гарячих ліній» з питань запобігання насильству в сім'ї; надання правової допомоги та юридичних консультацій.

Щодо взаємодії між громадськими організаціями та державними органами, то можна виділити такі форми співпраці: надання експертної підтримки при розробленні та впровадженні адміністративно-правових норм або вдосконаленні законодавства, проведення координаційних нарад, обмін інформацією та даними моніторингу, спільне обговорення проблем, реалізацію спільних проєктів.

Громадські об'єднання складають важливу частину інфраструктури з протидії домашньому насильству та вирішення інших соціальних питань, однак з огляду на міжнародний досвід потребує вдосконалення система їх фінансування. На нашу думку, доцільним є запровадження в



українському законодавстві відсоткової філантропії, яка передбачає в наданні громадянам права на власний розсуд перераховувати на користь обраних ними організацій громадянського суспільства визначений відсотком сплаченого податку з прибутку. Незалежне фінансування дозволить їм активніше впливати на вирішення соціальних проблем. Наприклад, така система вже діє в Угорщині, Румунії, Італії, Польщі та низці інших європейських країн.

**Висновки.** Таким чином, значення громадських об'єднань у протидії домашньому насильству є надзвичайно вагомим, адже саме вони активно сприяють підвищенню компетенцій державних органів у протидії домашньому насильству та надають спеціалізовані послуги постраждалим. У роботі неурядових організацій найбільш розвинутими напрямками є проведення освітніх програм, допомога постраждалим і проведення адвокаційних кампаній.

Підвищення ефективності роботи громадських організацій залежить від посилення їх співпраці із державними структурами. Також підвищення спроможності організацій громадянського суспільства вимагає вдосконалення законодавства, особливо це стосується їх фінансування та співпраці із суб'єктами публічної адміністрації в якості надавачів соціальних послуг.

#### Список використаних джерел:

1. Гамбург І.А., Вакулинська М.А. Організаційно-правові засади діяльності громадських організацій у сфері запобігання та протидії домашньому насильству (на прикладі проекту Кешер). *Організаційно-правові засади запобігання домашньому насильству: реалії та перспективи* : матеріали круглого столу, 31 травня 2019 року. За ред. О.П. Рябчинської. Запоріжжя : КПУ, 2019. С. 37–40.
2. Горбова О., Галуцько В. Адміністративно-правове регулювання протидії насильству в сім'ї. К. : Інститут публічного права, 2016. 226 с.
3. Дослідження «Гендерна рівність і відповідь на домашнє насильство в приватному секторі: заклик до дії». URL: <https://ukraine.unfpa.org/uk/BADV2019>.
4. Дудоров О.О., Хавронюк М.І. Відповідальність за домашнє насильство і насильство за ознакою статі (науково-практичний коментар новел Кримінального кодексу України). За ред. М.І. Хавронюка. К. : Ваіте, 2019. 288 с.
5. Ковальова О.В. Сучасний стан забезпечення прав жінок в Україні: оцінка CEDAW. *Міжнародні засоби захисту прав та свобод людини і громадянина* : матеріали Всеукраїнського науково-практичного круглого столу, 06 березня 2018 року. м. Ірпінь : УДФС України, 2018. С. 98–102.
6. Оперативна гендерна оцінка становища та потреб жінок у контексті ситуації із COVID-19 в Україні. URL: [https://www.auc.org.ua/sites/default/files/report\\_rga\\_covid-19\\_ukr\\_0.pdf](https://www.auc.org.ua/sites/default/files/report_rga_covid-19_ukr_0.pdf).
7. Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-1>.
8. Про соціальні послуги : Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#n41>.
9. Стислий огляд звіту про результати дослідження інституційної спроможності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Луганській області щодо запобігання та протидії гендерно-зумовленому та домашньому насильству. URL: <https://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/Donbas/RPP/report%20-ukr.pdf>.
10. Шамрук Н.Б. Діяльність недержавних громадських організацій із протидії насильству в сім'ї. *Журнал східноєвропейського права*, 2017. Вип. 35. С. 41–47.

УДК 343.985:(355.44+623.565)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.31>

НЕСТЕРОВ Д.І.

**ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЗЛОЧИНИ,  
ПОВ'ЯЗАНІ З ТЕРОРИСТИЧНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ  
(ЗА МАТЕРІАЛАМИ ОПЕРАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ СИЛ)**

**PROBLEMS OF CRIMINAL LIABILITY FOR CRIMES RELATED TO TERRORIST  
ACTIVITIES (BASED ON THE MATERIALS OF THE JOINT FORCES OPERATION)**

Тероризм як негативне соціально-політичне та кримінальне явище було предметом наукових досліджень учених різних часів. У сучасному світі серед уже визнаних «традиційних» проблем термоядерної, екологічної, енергетичної, демографічної, продовольчої криз насильство проти населення стає все більш важливим. Глобалізація соціально-економічних процесів, збільшення рівня міграції, включаючи нелегальну міграцію, складне середовище безпеки, в якому перебуває Україна, збільшення обсягів незаконного обігу вогнепальної зброї, насамперед через витік її з тимчасово не підконтрольних владі регіонів, широкі можливості, що надають користувачам Інтернет та найновіші інформаційні технології, іноді несистематичні заходи, вживані правоохоронними органами для протидії цим явищам, є об'єктивними факторами поширення тероризму в Україні. У статті висвітлено основні питання кримінальної відповідальності за терористичні злочини, згідно з операціями Об'єднаних сил. На основі аналізу правових норм Кримінального кодексу України щодо терористичної діяльності та їх практичного застосування під час досудового розслідування виникла низка проблем, найважливішими з яких є відсутність визначень термінів «терористична група» та «терористична організація», які є базовими для кваліфікації об'єктивної сторони злочину, передбаченого ст. 258<sup>3</sup> Кримінального кодексу України, а також визначення статусу терористичної організації так званих «ДНР» та «ЛНР». Злочини, пов'язані з терористичною діяльністю, слід тлумачити як протиправні дії, передбачені ст. 258, 258<sup>1</sup>–258<sup>5</sup> Кримінального кодексу України, які слід розмішувати у структурно-логічному порядку від загального до єдиного, тобто від більш широкого поняття до більш вузького. Терористична організація – це стабільне об'єднання з п'яти і більше осіб, створене з метою терористичної діяльності, в межах якого функції розподілені, для цих осіб передбачені певні правила поведінки у підготовці та вчиненні терористичних актів. Організація визнається терористичною, якщо принаймні один із її структурних підрозділів здійснює терористичну діяльність з відома хоча б одного з керівників (керівних органів) цієї організації.

**Ключові слова:** *тероризм, терористична організація, терористична діяльність, терористичний акт, кримінальна відповідальність.*

Terrorism as a negative socio-political and criminal phenomenon has been the subject of scientific research by scholars of different times. In today's world, among the already recognized "traditional" problems of thermonuclear, environmental, energy, demographic, food crises, violence against large populations is becoming increasingly important. The globalization of socio-economic processes, the increase in the level of migration, including illegal migration, the difficult security environment in which Ukraine is located, the increase in the volume of illicit trafficking in firearms, primarily due to its leakage from temporarily out of control regions, ample opportunities provided by Internet users, and the latest information technologies, sometimes unsystematic measures taken by law enforcement agencies to counter these phenomena, are objective factors for the spread of

terrorism in Ukraine. The article highlights the main issues of criminal responsibility for terrorist offenses, according to the operations of the Joint Forces. Based on the analysis of the legal norms of the Criminal Code of Ukraine relating to terrorist activities and their practical application during the pre-trial investigation, a number of problems have emerged, the most important of which are the lack of definitions of the terms “terrorist group” and “terrorist organization”, which are the basic ones, to qualify the objective side of the crime under Art. 258<sup>3</sup> of the Criminal Code of Ukraine, as well as determining the status of a terrorist organization of the so-called “DNR” and “LNR”. Crimes related to terrorist activities should be interpreted as unlawful acts under Art. 258, 258<sup>1</sup>–258<sup>5</sup> of the Criminal Code of Ukraine, which should be placed in structural and logical order from general to single, i.e. from a broader concept to a narrower one. A terrorist organization is a stable association of five or more persons, created for the purpose of terrorist activity, within which functions are divided, certain rules of conduct are obliged for these persons in the preparation and commission of terrorist acts. An organization is recognized as terrorist if at least one of its structural units carries out terrorist activity with the knowledge of the leaders (governing bodies) of that organization.

**Key words:** *terrorism, terrorist organization, terrorist activity, terrorist act, criminal responsibility.*

**Актуальність теми.** Тероризм як негативне соціально-політичне та кримінальне явище є предметом наукових досліджень учених різних часів. У сучасному світі з-поміж уже визнаних «традиційними» проблем термоядерної, екологічної, енергетичної, демографічної, продовольчої кризи дедалі вагоміше місце посідає насильство щодо великих груп населення. Глобалізація соціально-економічних процесів, зростання рівня міграції, зокрема нелегальної, складне безпекове середовище, у якому перебуває Україна, зростання обсягів незаконного обігу вогнепальної зброї, передусім за рахунок її витоку з тимчасово не підконтрольних владі регіонів, широкі можливості, які надає користувачам Інтернет і новітні інформаційні технології, подекуди несистемні заходи, яких уживають правоохоронні органи в протидії цим явищам, є об'єктивними чинниками для поширення в Україні виявів тероризму.

В умовах збройної агресії проти України, суттєвого збільшення в незаконному обігу кількості засобів ураження відбувається зростання рівня особливо тяжких кримінальних правопорушень терористичного спрямування, вчинених у складі організованих груп і злочинних організацій шляхом зрощування з корумпованим чиновництвом і криміналітетом, що породжують нові загрози й виклики на тлі активізації співпраці українського злочинного світу з терористичними угрупованнями країн близького й далекого зарубіжжя.

**Виклад основного матеріалу.** Нині тероризм перетворився на потужну динамічну зброю, інструмент і навіть технологію, яку використовують проти влади, суспільства й людства загалом. Злочини, пов'язані з терористичною діяльністю, щороку стають дедалі організованішими та жорстокішими. Упродовж 2014–2019 рр. зареєстровано понад 15 тис. терористичних актів (ст. 258 Кримінального кодексу (далі – КК) України) та інших категорій кримінальних правопорушень (ст. 258<sup>1</sup>–258<sup>5</sup> КК України). За офіційними даними МВС і Генеральної прокуратури України, за останні п'ять років на території нашої держави виявлено 75 організованих груп і злочинних організацій терористичного спрямування (2015 р. – 13; 2016 р. – 12; 2017 р. – 17; 2018 р. – 15; 2019 р. – 18) [1; 2].

Високий рівень стійкості та законспірованості, орієнтованість організаторів злочинної діяльності на максимальне розгалуження міжнародних зв'язків очолюваних ними організованих груп і злочинних організацій є системоутворювальними факторами, що нині зумовлюють відтворення на території України позицій організованої злочинності, сприяють ескалації жорстокості й насильства, дестабілізації внутрішньої соціально-політичної ситуації.

Упродовж усього періоду існування незалежної України проблема комплексної протидії злочинам, пов'язаним з терористичною діяльністю, які становлять найвищу загрозу безпеці громадян, суспільства та держави, залишається надзвичайно актуальною.

Тероризм – це одне з найнебезпечніших і найскладніших явищ суспільного життя та сучасного історичного процесу. Саме тому досі навіть у масштабах світової правової науки немає єдиного загальноприйнятого підходу до трактування його сутності. У науковій і публіцистичній літературі здійснено чимало спроб сформулювати його визначення, укласти класифікацію, роз-

глянути його види та форми через призму філософського, соціологічного, семантичного, психологічного осмислення. Однак єдності в жодному з напрямів досягнуто не було [3, с. 234].

У сучасних умовах тероризм і його вияв – терористична діяльність у різних зовнішніх формах – є одним із найнебезпечніших видів злочинної діяльності [4, с. 41]. Підходи дослідників до цієї проблеми визначені тим, що тероризм виявився безпосередньо пов'язаним із проблемою виживання людства, забезпечення безпеки держав. Як крайня форма соціального, етнічного, релігійного радикалізму й екстремізму він тотально прямує до реалізації своєї мети. Це злочинне явище в усьому світі має тенденцію до стійкого зростання [5, с. 70].

Не містять чіткого тлумачення поняття «тероризм» і міжнародні акти. Попри те, що в низці з них сформульовано визначення поняття «тероризм», вони не мають універсального міжнародно-правового значення. Вітчизняні й іноземні фахівці [6; 7] причиною цього вважають відсутність єдиного міжнародного договору з протидії тероризму.

Війна на Сході України повсякчас трансформується, пристосовуючись до нинішніх умов. І війна, і тероризм породжують страх як елемент масових потрясінь, який може набувати форми паніки. Водночас визначальні ознаки тероризму (наявність незаконних збройних формувань; антигромадський спосіб діяльності вкрай агресивних специфічно організованих суб'єктів; реалізація шляхом безпосереднього насильства чи загрози його застосування; мета – дезорганізація суспільного життя (не за допомогою вбивства максимальної кількості людей, а через залякування мирного населення результатами терактів) не дають змоги ідентифікувати його як війну в її «класичному» (визначеному міжнародними конвенціями) значенні. У цьому контексті тероризм на Сході необхідно розглядати як засіб психологічного впливу, обов'язковими компонентами якого є наявність організаційно-управлінської структури, маніпулятивний характер впливу, застосування високотехнологічних удосконалених засобів для досягнення мети, високий ступінь суспільної небезпеки, на підставі чого його визначають як форму вияву війни, що має на меті провокування негативного суспільного резонансу, нагнітання паніки, за допомогою чого так звані «ДНР» і «ЛНР» (по суті терористичні організації) впливають на органи влади [9, с. 265; 10, с. 134].

У новому КК України від 5 квітня 2001 р. відповідальність за вчинення терористичного акту передбачено в ст. 258 [11] розділу IX «Злочини проти громадської безпеки» Особливої частини. У зв'язку з ратифікацією Україною міжнародних конвенцій [12], підписання двосторонніх угод щодо протидії виявам тероризму, прийняття 20 березня 2003 р. Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [13] було внесено зміни та доповнення у КК України, зокрема: змінено редакцію ст. 258 «Терористичний акт»; виокремлено кримінально-правові норми щодо втягнення в учинення терористичного акту (ст. 258<sup>1</sup>), публічних закликів до вчинення терористичного акту (ст. 258<sup>2</sup>), створення терористичної групи чи терористичної організації (ст. 258<sup>3</sup>), сприяння вчиненню терористичного акту (ст. 258<sup>4</sup>), фінансування тероризму (ст. 258<sup>5</sup>) (2006 р.). Згодом у ст. 258, 258<sup>1</sup>–258<sup>5</sup> цього Кодексу було внесено зміни та доповнення, пов'язані здебільшого з редагуванням незначних положень диспозицій і санкцій (2014 р.).

На думку М.В. Семикіна, поняття «тероризм» слід розглядати на трьох рівнях: 1) у вузькому значенні, що охоплює вчинення чи погрозу вчинення вибуху, підпалу, інших загальнонебезпечних дій, які можуть спричинити загибель людей чи інші тяжкі наслідки та спрямовані на залякування населення з метою спонукання держави, міжнародної організації, фізичної чи юридичної особи прийняти будь-яке рішення або утриматися від нього; 2) у широкому значенні, що охоплює тероризм у вузькому значенні й усі інші злочини терористичної спрямованості, тобто суспільно небезпечні діяння, метою яких є залякування населення з метою спонукання держави, міжнародної організації, фізичної чи юридичної особи прийняти будь-яке рішення або утриматися від нього; 3) у найширшому значенні, що охоплює тероризм у широкому значенні, а також створення організованої терористичної групи чи терористичної організації, керівництво такою групою чи організацією або участь у ній, а так само матеріальне, організаційне чи інше сприяння створенню або діяльності організованої терористичної групи чи терористичної організації. Зіставивши ці рівні поняття тероризму з термінологією, яку використано у Законі України «Про боротьбу з тероризмом», автор доходить висновку, що вони відповідають таким поняттям, як «терористичний акт», «злочини терористичної спрямованості», «терористична діяльність» [14, с. 11].

В.С. Канцір розуміє тероризм як низку злочинів проти громадської безпеки, що полягають у здійсненні вибуху, підпалу або інших дій, що становлять небезпеку загибелі людей, заподіяння значних втрат майну або настання інших суспільно небезпечних наслідків, якщо такі дії вчинені з метою порушення громадської безпеки, залякування населення або впливу на прийняття рішення органами влади, а також погроза вчинення таких дій [15, с. 16].

Однак такий спрощений підхід до визначення тероризму не поділяє І.М. Зубач, який стверджує, що стрижень тероризму становить протиправна діяльність, яка може полягати в будь-яких формах і діях, які в загальнокримінальному контексті можна вважати злочинами проти безпеки руху й експлуатації транспорту, злочини проти основ національної безпеки України тощо. Нагальною є потреба у формуванні такого складника тероризму, як злочини терористичної спрямованості [3, с. 236].

Терористичною організацією слід вважати стійке об'єднання трьох і більше осіб, створене з метою здійснення терористичної діяльності, у межах якого розподілено функції, встановлено певні правила поведінки, обов'язкові для цих осіб під час підготовки й учинення терористичних актів. Організацію визнають терористичною, якщо принаймні один з її структурних підрозділів здійснює терористичну діяльність з відома хоча б одного з керівників (керівних органів) цієї організації [16, с. 204].

Терористична діяльність – це вид протиправної діяльності, спрямований проти громадської безпеки або міжнародного правопорядку, на досягнення терористами політичних цілей шляхом насильницького примусу органів державної влади. Варто ототожнювати за смисловим значенням терористичну діяльність із тероризмом. Такий підхід є виправданим з позицій розслідування злочинів, оскільки для розмежування понять «тероризм» і «терористична діяльність» немає достатніх підстав, тому що істотні ознаки обох понять фактично збігаються, є єдиними, а тому збігаються обсяги їхнього змісту. Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», терористична діяльність – діяльність, яка охоплює:

- планування, організацію, підготовку та реалізацію терористичних актів;
- підбурювання до вчинення терористичних актів, насильства над фізичними особами або організаціями, знищення матеріальних об'єктів у терористичних цілях;
- організацію незаконних збройних формувань, злочинних угруповань (злочинних організацій), організованих злочинних груп для вчинення терористичних актів, так само як і участь у таких актах;

- вербування, озброєння, підготовку та використання терористів;
- пропаганду й поширення ідеології тероризму;
- фінансування та інше сприяння тероризму;
- фінансування тероризму – надання чи збір активів будь-якого роду з усвідомленням того, що їх буде використано повністю або частково: для будь-яких цілей окремим терористом, терористичною групою або терористичною організацією; для організації, підготовки й учинення окремим терористом, терористичною групою або терористичною організацією визначеного КК терористичного акту, втягнення в учинення терористичного акту, публічних закликів до вчинення терористичного акту, створення терористичної групи чи терористичної організації, сприяння вчиненню терористичного акту, будь-якої іншої терористичної діяльності, а також спроби здійснення таких дій.

На нашу думку, у вітчизняному кримінальному праві терористичну діяльність необхідно тлумачити як низку злочинів, передбачених ст. 258, 258<sup>1</sup>–258<sup>5</sup> КК України. Варто проаналізувати основні ознаки цієї категорії кримінальних правопорушень.

Першою та однією з визначальних ознак, за якою цю категорію кримінальних правопорушень можна відрізнити від інших злочинів, є цілі їх учинення. До них належать цілі, визначені в ч. 1 ст. 258 КК України «Терористичний акт», а саме: «...якщо такі дії були вчинені з метою порушення громадської безпеки, залякування населення, провокації воєнного конфлікту, міжнародного ускладнення або з метою впливу на прийняття рішень, учинення 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 з тією самою метою» [11].

Діяння, що належать до поняття «кримінальні правопорушення терористичного характеру», мають *спеціальну мету*, завдяки чому вони відрізняються від злочинів проти життя, здоров'я, власності, порушення громадської безпеки (наприклад, низка терористичних актів у публічних місцях і під час проведення масових заходів). Таким чином, злочини, пов'язані з терористичною діяльністю, неодмінно мають бути важкими та мати високий ступінь суспільної небезпечності у зв'язку з тим, що іншими способами терористи навряд чи зможуть досягти цілей, передбачених у ч. 1 ст. 258 КК України. Учинення терористами злочину має викликати резонанс у суспільстві, залякати та деморалізувати населення жорстокістю дій

[17; 18, с. 121]. Важливим компонентом терористичного акту є вчинення загальнонебезпечних дій, а саме: убивство людей, застосування зброї, учинення вибуху, підпалу чи інших дій, які спричинили небезпеку для життя чи здоров'я людини або заподіяння значної майнової шкоди, настання інших тяжких наслідків (застосування отруйних речовин, газів, затоплення, обвали, каменепаді, руйнування будівель, будинків, споруд, шляхів і засобів сполучення, пошкодження об'єктів довкілля, систем життєзабезпечення тощо) або погрозу вчинення загальнонебезпечних дій.

Другою особливістю є *суб'єкт злочинів*, пов'язаних із терористичною діяльністю. Раніше суб'єктом тероризму були недержавні структури, тобто організації приватних осіб, які не перебувають на службі в державі, не мають верховної влади над об'єктами насильства. Дії державних служб слід кваліфікувати як військовий напад, геноцид, терор або ж фінансування тероризму. У період «гібридної» війни такі державні структури, як Головне управління Генерального штабу Збройних сил Російської Федерації, відоме як Головне розвідувальне управління, а також Федеральна служба безпеки Російської Федерації, є організаторами та в окремих випадках виконавцями терористичних актів, а також активно вербують осіб для здійснення таких злочинів на території України.

Третьою ознакою слід вважати *багатооб'єктність замахів терористів*. Вона відображає соціально-політичний характер цього феномена. Тероризм як соціальне явище чинить на суспільство певний вплив. Це безпосередньо стосується владних структур, які реалізують внутрішню і зовнішню політику. Ідеться про фізичне насильство, яке застосовують щодо одних осіб, водночас психологічний тиск з метою схилення до необхідної поведінки або прийняття певного рішення здійснюють на інших осіб. Об'єктом фізичного насилля є переважно соціальні групи (група), а об'єктом психологічного тиску є керівні органи держави [19, с. 38]. Для терористів не завжди обов'язковим є негайне виконання їхніх вимог (їх і декларувати можуть не одразу) під час захоплення заручників або після певного вибуху. Для них значно важливішим є створення такої соціальної атмосфери, яка буде сприяти виконанню їхніх вимог (страху, напруження, неспокою тощо). Отже, тиск на кінцевий об'єкт здійснюють не прямим, а опосередкованим шляхом, здебільшого через населення.

Характерною рисою злочинів, пов'язаних із терористичною діяльністю, є *спеціальна мета терористичної групи (організації)*. У будь-якому разі вони стосуються політики держави. Цілі діяльності терористичної організації, що спрямовані на зміну суспільних відносин, окреслено в ідеологічних доктринах, якими вони керуються. Терористична організація, крім головної мети, має так звані проміжні цілі (завдання), спрямовані на забезпечення існування групи (матеріальне, кадрове, ідеологічне тощо). Ці завдання підпорядковані кінцевій меті, яка пов'язана з політикою держави в будь-якій сфері: економічній, національній, релігійній, правовій, екологічній тощо. До завдань можна також віднести тиск на населення чи окремі соціальні групи: залякування, провокування почуття роздратованості або апелювання до прагматизму (зіставлення втрат і переваг від певної політики). Ці завдання є засобом досягнення глобальніших цілей. Отже, забезпечення досягнення кінцевої мети, яка стосується політичних дій держави, відбувається за допомогою реалізації проміжних завдань.

П'ята ознака злочинів, пов'язаних із терористичною діяльністю, – це *ідеологічне мотивування насильства*, навіть якщо суб'єктом тероризму є державні структури. Кожна терористична організація має певний ідеологічний фундамент, на якому її створено і який є формальним мотивом її діяльності. Певну ідеологію як цілісну систему поглядів та ідей формують об'єктивні умови, за яких вона виникає. У ній відображено усвідомлення і ставлення певної групи людей до дійсності й один до одного, соціальних проблем і конфліктів, а також цілі діяльності, спрямовані на зміну чи підтримання наявних суспільних відносин. Зокрема, терористична ідеологія – це комплекс українських ідейних настанов (ультраправих, ультраправих, націонал-екстремістських, сепаратистських, великодержавних, релігійних, соціально-економічних і духовно-психологічних), які є теоретичним обґрунтуванням застосування насилля в різній формі на нелегітимних засадах заради досягнення певних цілей [20, с. 206–207].

Суб'єктивна сторона злочинів, передбачених ст. 258, 258<sup>1</sup>–258<sup>5</sup> КК України, характеризується виною у формі прямого умислу. Особа має усвідомлювати, що вчинює визначені в законі дії, створює ними загрозу та бажає їх учинення. Із суб'єктивної сторони особа також прагне, щоб її дії стали відомими невизначено широкому колу осіб, бажає спровокувати стан страху, прагне висунути вимоги й домогтися їх задоволення або змусити адресата погроз до вигідної для винуватого поведінки [21, с. 179].

Таким чином, головними ознаками тероризму є: протиправна суспільно небезпечна діяльність; зміст її має ознаки різноманітних складів злочину, які належать до злочинів, пов'язаних із терористичною діяльністю; важливою ознакою тероризму є застосування насильства фізичного, майнового, морально-психологічного або погроза його застосування; стрижнем тероризму є процес залякування; як правовий феномен тероризм має тактичну та стратегічну мету: тактична – досягнення успіху в здійсненні конкретного акту тероризму, а стратегічна – спрямована на виконання завдань у політичній або релігійній сферах; об'єктом тероризму є найважливіші сегменти життя суспільства – його безпека, а також безпека держав(и) в особі її представників тощо; дуальність інформаційного стану тероризму: з одного боку, його анонімність і конспірація під час підготовки та вчинення, а з іншого – надання максимального розголосу його результатів; серйозне фінансове підґрунтя тероризму є окремою ознакою сучасного вітчизняного тероризму.

У процесі розслідування злочинів, пов'язаних із військовою агресією Російської Федерації в Донецькій і Луганській областях, а також учинених злочинів, пов'язаних із терористичною діяльністю на контрольованій Україною території, виявлено не врегульованість у диспозиціях норм цих злочинів. Зокрема, це стосується визнання так званих «ДНР» і «ЛНР» терористичними організаціями. Водночас на цьому етапі під час досудового слідства почали виникати проблеми, пов'язані з відсутністю визначення термінів «терористична група» та «терористична організація», що є базовими для кваліфікації об'єктивної сторони складу злочину, передбаченого ст. 258<sup>3</sup> КК України [11]. Необхідність внесення змін до ст. 258<sup>3</sup> КК України зумовлена тим, що жодна зі статей цього Кодексу не містить визначення термінів «терористична група» і «терористична організація», що є базовими для кваліфікації об'єктивної сторони складу аналізованого злочину.

Унаслідок зазначеного немає змоги правильно кваліфікувати протиправні діяння, а також відмежувати їх від тих, які містять ознаки будь-якого іншого протиправного діяння, відповідальність за вчинення якого передбачена КК України. Крім цього, ускладнюється робота слідчого зі збирання доказів щодо осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, передбаченого ст. 258<sup>3</sup> КК України. Адже фактично в межах ст. 258<sup>3</sup> КК України криміналізовано діяння, яке в ст. 28 КК України (тобто за своїм загальним кримінально-правовим змістом) визначено як форму співучасті у злочині. Таким чином, неоднозначними є питання: кваліфікації злочинів, учинених у складі злочинних організацій; кваліфікації заздалегідь обіцяного сприяння створенню та діяльності злочинної організації; кількості учасників як об'єктивної ознаки злочинної організації; кількості злочинів, що має на меті вчинити злочинна організація.

Висновки. На підставі аналізу правових норм КК України, що стосуються терористичної діяльності, та їх практичного застосування під час досудового слідства встановлено, що нині постала низка проблем, найголовніші з яких – відсутність визначення термінів «терористична група» і «терористична організація», що є базовими для кваліфікації об'єктивної сторони складу злочину, передбаченого ст. 258<sup>3</sup> КК України, а також визначення статусу терористичної організації так званих «ДНР» та «ЛНР».

Злочини, пов'язані із терористичною діяльністю, слід тлумачити як протиправні дії, передбачені ст. 258, 258<sup>1</sup>–258<sup>5</sup> КК України, які варто розмістити у структурно-логічному порядку від загального до одиничного, тобто від ширшого поняття до вузкого. Терористичною організацією є стійке об'єднання п'яти і більше осіб, створене з метою здійснення терористичної діяльності, у межах якого здійснено розподіл функцій, встановлено певні правила поведінки, обов'язкові для цих осіб під час підготовки й учинення терористичних актів. Організацію визнають терористичною, якщо принаймні один з її структурних підрозділів здійснює терористичну діяльність з відома хоча б одного з керівників (керівних органів) цієї організації.

Варто запропонувати внести зміни до ст. 28 КК України, у якій ч. 3 та 4 викласти в такій редакції: «3. Злочин визнається вчиненим організованою чи терористичною групою, якщо в його готуванні або вчиненні брали участь декілька осіб (три і більше), які попередньо зорганізувалися в стійке об'єднання для вчинення цього та іншого (інших) злочинів, об'єднаних єдиним планом з розподілом функцій учасників групи, спрямованих на досягнення цього плану, відомого всім учасникам групи; 4. Злочин визнається вчиненим злочинною чи терористичною організацією, якщо він учинений стійким ієрархічним об'єднанням декількох осіб (п'ять і більше), члени якого або структурні частини якого за попередньою змовою зорганізувалися для спільної діяльності з метою безпосереднього вчинення тяжких або особливо тяжких злочинів учасниками цієї організації, або керівництва чи координації злочинної діяльності інших осіб, або забезпечення функціонування як самої злочинної організації, так і інших злочинних груп».

**Список використаних джерел:**

1. Вплив соціально-економічних процесів на злочинність в Україні та у світі (за офіційними матеріалами ООН, Всесвітнього банку, статистичного органу Євросоюзу (Eurostat), Державної служби статистики України) : аналіт. огляд. Київ : ДНДІ МВС України, 2020. 26 с.
2. Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування. Генеральна прокуратура України : сайт. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>.
3. Зубач І.М. Соціально-правовий феномен тероризму як об'єкт криміналістичного вивчення. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2015. № 813. С. 232–238. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn\\_2015\\_813\\_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2015_813_37).
4. Кузьмін С.А., Азаров М.Ю. Сучасний стан терористичної загрози в Україні. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією*. 2012. № 2. С. 40–48.
5. Журавльов А.Ю. Поняття та сутність злочинів, пов'язаних із терористичною діяльністю. *Митна справа*. 2014. № 3 (2). С. 65–74.
6. Кубальський В.Н. Кримінально-правові проблеми протидії тероризму в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2007. 20 с.
7. Половко О.О. Особливості політичного тероризму в сучасному суспільстві : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Київ, 2005. 19 с.
8. Емельянов В.П. Злочини терористичної спрямованості. Харків, 1997. 160 с.
9. Дитюк В.З. Терористична діяльність на об'єктах транспортної інфраструктури у контексті подій на Сході України : аналіз проявів. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2014. № 12. С. 262–267.
10. Давтян А.С. Історія становлення й розвитку в законодавстві України кримінальної відповідальності за зносини, пов'язані з публічними закликами до вчинення терористичного акту. *Право і суспільство*. № 4. 2015. С. 132–138.
11. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.
12. Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 39. Ст. 340.
13. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 берез. 2003 р. № 638-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 25. Ст. 180.
14. Семерикін М.В. Кримінальна відповідальність за створення терористичної групи чи терористичної організації : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2004. 20 с.
15. Канцір В.С. Тероризм у сучасному глобалізаційному просторі : філософсько-правовий вимір : монографія. Львів : Край, 2011. 554 с.
16. Цюпрік І.В. Щодо визначення термінів «терористична група» та «терористична організація». *Право і суспільство*. 2016. № 3. Ч. 2. С. 200–204.
17. Взрив автомобіля в Мариуполі: журналіст назвав причину убийства полковника СБУ. URL: <https://apostrophe.ua/news/society/accidents>.
18. Скуба Г.В. Поняття та сутність кримінальних правопорушень терористичного характеру. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2014. № 12. Т. 2. С. 120–122.
19. Емельянов В.П. Терроризм и преступления с признаками терроризирования: уголовное-правовое исследование. Санкт-Петербург : Юрид. центр Пресс, 2002. 291 с.
20. Афанасьев Н.Н. Идеология терроризма. *Социально-гуманитарные знания*. 2001. № 6. С. 206–207.
21. Форос А.В. Кримінально-правові ознаки терористичного акту. *Правова держава*. 2012. № 15. С. 175–183.



**СПОСОБИ ЗАКРІПЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ОКРЕМИХ  
ПРИНЦИПІВ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА В ІНСТИТУТАХ  
МІЖНАРОДНОГО КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА**

**WAYS TO CONSOLIDATE AND IMPLEMENT CERTAIN PRINCIPLES  
OF CRIMINAL LAW IN THE INSTITUTIONS OF INTERNATIONAL CRIMINAL LAW**

Стаття присвячена з'ясуванню ролі інститутів кримінального права у підтримці сучасного міжнародного правопорядку. Доведено, що специфіка галузі міжнародного кримінального права вимагає розробки й власної системи принципів. Основа принципів міжнародного права закріплена у Статуті ООН.

Римський Статут Міжнародного кримінального суду (далі – Римський Статут, Статут) є найбільш повним джерелом міжнародного кримінального права. Україна приєдналася до дії цього міжнародного документа, в якому серед принципів кримінального права згадуються такі положення: немає злочину без вказівки на це в законі; визначення злочину повинно бути точно витлумачено і не повинно застосовуватися за аналогією; у разі двозначності визначення таке положення тлумачиться на користь особи, яка перебуває під слідством, щодо якої ведеться судовий розгляд або яку визнано винною; немає покарання без вказівки на те в законі; принцип відсутності зворотної сили дії Статуту (під зворотною силою закону розуміється поширення положень прийнятого нового закону на вже існуючі суспільні відносини); принцип індивідуальної відповідальності осіб, які вчинили міжнародний кримінальний злочин; принцип незастосування строків давності щодо міжнародних кримінальних злочинів і принцип вини.

Авторка статті наголошує, що принципи міжнародного кримінального права слід визначити як систему основоположних ідей, положень і установок, які визначають загальну основу розвитку і застосування норм міжнародного кримінального права. На становлення, розвиток і закріплення інститутів та принципів кримінального права на законодавчому рівні вплинуло декілька ідей, головною з яких є ідея міжнародного правопорядку.

На думку авторки статті, способи закріплення та реалізація окремих принципів кримінального права в інститутах міжнародного кримінального права, а також розуміння останніх під час їх використання є досить одноманітними та такими, що відповідають практиці застосування таких положень правозастосовними органами країн, які є підписантами (учасниками) міжнародних документів, які розглядаються.

**Ключові слова:** *інститути міжнародного кримінального права, принципи міжнародного кримінального права, міжнародний правопорядок.*

The article is devoted to elucidating the role of criminal law institutions in maintaining the modern international legal order. It is proved that the specifics of the field of international criminal law, of course, requires the development of its own system of principles.

The basis of the principles of international law is enshrined in the UN Charter. The Rome Statute of the International Criminal Court (hereinafter – the Rome Statute) is the most complete source of international criminal law. Ukraine has acceded to this international instrument, which mentions the following provisions among the principles of criminal law:

there is no crime without reference to it in law; the definition of a crime must be clearly interpreted and must not be applied by analogy; in case of ambiguity of the definition, such provision shall be interpreted in favor of the person under investigation, in respect of whom the trial is being conducted or who has been found guilty; there is no punishment without reference to it in law; the principle of no retroactive effect of the Statute (the retroactive force of the law means the extension of the provisions of the adopted new law to existing social relations); the principle of individual responsibility of persons who have committed an international criminal offense; the principle of non-application of statutes of limitations for international criminal offenses and the principle of guilt.

The author of the article emphasizes that the principles of international criminal law should be defined as a system of fundamental ideas, provisions and attitudes that determine the general basis for the development and application of international criminal law. The formation, development and consolidation of institutions and principles of criminal law at the legislative level have been influenced by several ideas, the main of which is the idea of international law.

According to the author of the article, the methods of enshrining and implementing certain principles of criminal law in the institutions of international criminal law, as well as understanding the latter during their use is quite uniform and consistent with the practice of applying such provisions by law enforcement agencies of signatories (participants) documents.

**Key words:** *institutions of international criminal law, principles of international criminal law, international law and order.*

**Вступ.** Дослідження зарубіжного досвіду, порівняльне правознавство як наукові напрями в кримінальному праві займають особливе місце. Значимість та їх корисність полягає в тому, що у процесі проведення досліджень міжнародного та зарубіжного законодавства вчений не тільки набуває певного досвіду, а й отримує науковий продукт, який дозволяє пізнати загальні та (або) відмінні властивості зарубіжного права, глибше зрозуміти проблеми права своєї країни, розкрити специфіку юридично-технічних прийомів, які використовуються в конструюванні правових положень. У зв'язку з цим нагальною є розробка питань, які стосуються способів закріплення та реалізації принципів кримінального права в інститутах міжнародного кримінального права.

У попередніх дослідженнях ми з'ясували, що при конструюванні принципів права загалом і принципів кримінального права зокрема законодавець використовує різні юридично-технічні прийоми. В одному випадку структурно виділяє принципи у кримінальному законі, дає їх вичерпний перелік. В іншому – перелік принципів у законі не формулює, а їх зміст виділяє із конституційних положень. У третьому випадку не вказує в кодексах на можливість визначення злочинного діяння не тільки національним законом, а й міжнародним правом, у четвертому – визначає кримінальну протиправність діяння тільки національним законом, у п'ятому – визначає, що злочинність і караність діяння може передбачати тільки закон. Поряд із зазначеними використовуються й інші прийоми формулювання принципів.

Проблемам визначення принципів кримінального права, вивчення їх сутності та систематизації, втілення останніх безпосередньо в нормах законодавства, історичного походження тощо присвячені дослідження В. Бабаєва, П. Берзіна, Г. Горєлової, С. Дробязка, В. Карташова, С. Келіної, В. Кудрявцева, А. Колодія, В. Нерсисянца, М. Панова, А. Савченка, Т. Фесенка, Т. Фулей, В. Філімонова, М. Хавронюка, В. Хропанюка, В. Яшина та інших.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає у здійсненні оцінки методів і способів закріплення та реалізації принципів кримінального права в інститутах міжнародного кримінального права.

**Результати дослідження.** Міжнародне кримінальне право базується на загальних принципах міжнародного права, а також особливих, властивих його специфіці галузевих принципах. Основа принципів міжнародного права закріплена у Статуті ООН. Римський Статут Міжнародного кримінального суду, який є найбільш повним джерелом міжнародного кримінального права, у преамбулі підтверджує принципи, перераховані в Статуті ООН.

Специфіка галузі міжнародного кримінального права вимагає розробки власної системи принципів. Особливого значення ця обставина набуває у світлі вказівки ст. 21 Римського Статуту,

яка закріплює можливість використання у відповідних випадках міжнародних договорів, принципів і норм міжнародного права, включаючи загальновизнані принципи міжнародного права збройних конфліктів. Більшість галузевих принципів міжнародного кримінального права закріплено у Римському Статуті. Ці принципи вбудовані у систему і визначають загальні напрями розвитку міжнародного кримінального права, а також правила застосування норм останнього.

Принципи міжнародного кримінального права слід визначити як систему основоположних ідей, положень і установок, які визначають загальну основу розвитку і застосування норм міжнародного кримінального права [1]. Важливу роль у підтримці сучасного міжнародного правопорядку відіграють інститути міжнародного кримінального права, на основі яких ґрунтується не лише вітчизняне законодавство про кримінальну відповідальність, а й законодавство кожної цивілізованої правової держави. Інститути міжнародного кримінального права нині характеризуються суттєвим динамізмом розвитку.

Система принципів кримінального права саме на законодавчому рівні здебільшого закріплена в інститутах міжнародного кримінального права. Це насамперед пояснюється важливістю тих положень, які вони закріплюють. На становлення, розвиток та закріплення інститутів кримінального права на законодавчому рівні вплинуло кілька ідей, головною з яких є ідея міжнародного правопорядку. Важливість вирішення поставленого питання свого часу довів конфлікт через перерозподіл сфер впливу, який виник наприкінці 30-х років минулого століття, що призвело до Другої світової війни та жахливих наслідків, величезних людських жертв. Сучасний стан міжнародних відносин між державами також викликає занепокоєння та періодично призводить до загострення існуючих конфліктів.

У якості теоретичного обґрунтування закріплення інститутів міжнародного кримінального права на законодавчому рівні виступає доктрина міжнародного правопорядку, заснована на ідеї верховенства права, яка розуміється як вчення про верховенство міжнародного права, покликаного охороняти універсальні цінності сучасного глобалізованого світу, важливе місце серед яких належить правам людини і громадянина [2].

Система принципів міжнародного кримінального права закріплена в частині 3 Римського Статуту. У ній визначено шість основних принципів міжнародного кримінального права, першим із яких є той, що немає злочину без вказівки на те в законі (*Nullum crimen sine lege*). Цей принцип закріплений у ст. 22 Римського Статуту і означає, що особа не підлягає кримінальній відповідальності за Римським Статутом, якщо відповідне діяння в момент його вчинення не утворює злочину, що підпадає під юрисдикцію Міжнародного кримінального суду.

Юрисдикція Міжнародного кримінального суду визначена в ст. 5 Римського Статуту, де вказано, що юрисдикція суду обмежується лише серйозними злочинами, які викликають заклопотаність усього міжнародного співтовариства. Відповідно до цього Статуту суд має юрисдикцію щодо таких злочинів: 1) злочин геноциду; 2) злочини проти людства; 3) військові злочини; 4) злочин агресії [3].

Вказаний принцип обмежує можливість поширення дії Римського Статуту лише на зазначені найбільш серйозні міжнародні злочини. Вибір саме такої юрисдикції Міжнародного кримінального суду можна зрозуміти з огляду на те, що одним із основних завдань наднаціонального права є врегулювання відносин, які не можливо врегулювати національним правом, тобто стосовно міжнародного кримінального права – то це відносини, в яких задіяна не одна держава, а також ті відносини, у яких відповідальним суб'єктом є держава [1].

Визначення злочину повинно бути точно витлумачено і не повинно застосовуватися за аналогією. Це положення забороняє застосування міжнародних актів, які встановлюють міжнародну кримінальну правову відповідальність за аналогією. Положення є досить важливим з огляду на те, що воно забезпечує захист прав особи від можливості необґрунтованого притягнення до кримінальної відповідальності. У разі двозначності визначення таке положення тлумачиться на користь особи, яка перебуває під слідством, щодо якої ведеться судовий розгляд або яку визнано винною.

Також важливим аспектом у сфері захисту прав людини є положення, яке дозволяє уникнути можливості подвійного трактування одних і тих же норм, дозволяє забезпечити рівність громадян і уникнути можливості залучення до міжнародної кримінально-правової відповідальності невинних.

У ст. 22 Римського Статуту закріплено положення, відповідно до якого справжня стаття не впливає на кваліфікацію будь-якого діяння як злочинного по міжнародному праву незалежно

від діючого Статуту [3]. Таким чином, якщо інше джерело міжнародного кримінального права (інший міжнародний договір) встановлює міжнародну кримінально-правову відповідальність за злочини, відповідальність за які не встановлена Римським Статутом, то за їх вчинення можливе притягнення винної особи до міжнародної кримінально-правової відповідальності відповідно до цих міжнародних актів.

Продовженням розглянутого принципу є закріпленій у ст. 23 Римського Статуту принцип *Nulla poena sine lege* (немає покарання без вказівки на те в законі), тобто особа, визнана Міжнародним кримінальним судом винною, може бути покарана тільки відповідно до положень Римського Статуту. Значення цього принципу полягає у тому, що особа, яку визнано винною у скоєнні міжнародного кримінального злочину, може бути покарана тільки відповідно до положень Римського Статуту. Зазначене положення дозволяє уникнути порушень при призначенні покарання і забезпечити права винної особи при призначенні покарання за скоєний злочин [1].

У статті 24 Римського Статуту втілений принцип відсутності зворотної сили дії Статуту. Під зворотною силою закону розуміється поширення (вплив) положень прийнятого нового закону на вже існуючі суспільні відносини. Загальносвітовою практикою національних кримінальних законодавств є неможливість застосування зворотної сили кримінального закону. Відповідно до положень ст. 24 Римського Статуту:

1) особа не підлягає кримінальній відповідальності відповідно до Римського Статуту за діяння до вступу Статуту у силу;

2) у разі внесення змін до закону, який можна застосовувати до цієї справи до винесення остаточного рішення, застосовується закон, більш сприятливий для особи, яка перебуває під слідством, щодо якої ведеться судовий розгляд або яку визнано винною [3]. Цей принцип дозволяє захистити особу від застосування до неї закону, який ще не діяв на момент вчинення діяння; передбачено виключення із цього принципу, згідно з яким у разі внесення змін до закону, які носять сприятливий характер для винної особи, до нього може бути застосована зворотна сила.

Римський Статут не розкриває, який закон може бути визнаний сприятливим для винної особи. Як показує загальносвітова практика, під більш сприятливим кримінальним законом розуміється закон, який:

1) скасовує злочинність діяння, тобто визнає вчинене діяння незлочинним;

2) пом'якшує покарання за вчинене діяння, тобто закон передбачає більш м'яке покарання, ніж було передбачено раніше, або закон знижує максимальні і мінімальні межі розміру того ж виду покарання, або закон, який додає альтернативно у санкцію м'якший вид покарання;

3) іншим чином поліпшує становище винної особи, наприклад з'являється можливість дострокового звільнення від покарання або застосування строків давності до скоєного злочину.

У ст. 25 Римського Статуту встановлено принцип індивідуальної відповідальності осіб, які вчинили міжнародний кримінальний злочин. Цей принцип застосовується до фізичних осіб та означає, що:

1) особа, яка вчинила злочин, який підпадає під юрисдикцію Міжнародного кримінального суду, несе індивідуальну відповідальність і підлягає покаранню відповідно до Римського Статуту;

2) відповідно до Римського Статуту особа підлягає кримінальній відповідальності і покаранню за злочин, який підпадає під юрисдикцію Міжнародного кримінального суду, якщо ця особа: 1) вчиняє такий злочин індивідуально, спільно з іншою особою або через іншу особу незалежно від того, чи підлягає ця інша особа кримінальній відповідальності; 2) наказує, підбурює або спонукає скоїти такий злочин, якщо цей злочин скоюється або якщо має місце замах на цей злочин; 3) з метою полегшити вчинення такого злочину допомагає у його вчиненні, підбурює або будь-яким іншим чином сприяє його вчиненню чи замаху на нього, включаючи надання коштів для його вчинення; 4) будь-яким іншим чином сприяє вчиненню або замаху на вчинення такого злочину групою осіб, які діють із спільною метою.

Таке сприяння повинно надаватися навмисне або: 5) із метою підтримки злочинної діяльності або злочинної мети групи в тих випадках, коли така діяльність чи мета пов'язана із вчиненням злочину, що підпадає під юрисдикцію Міжнародного кримінального суду; 6) або з усвідомленням умислу групи вчинити злочин; 7) щодо злочину геноциду, прямо і публічно підбурює інших до вчинення геноциду; 8) зазіхає на вчинення такого злочину, вчиняючи дію, яка

є значним кроком у його скоєнні, однак злочин виявляється незавершеним через обставини, не залежні від волі цієї особи.

Особа, яка відмовляється від спроби вчинити злочин або іншим чином запобігає вчиненню злочину, не підлягає покаранню відповідно до Римського Статуту за замах на вчинення цього злочину, якщо ця особа повністю і добровільно відмовилася від досягнення злочинної мети [3]. Таким чином, не заперечуючи індивідуальної міжнародної кримінальної відповідальності, Римський Статут передбачає інститут співучасті та інститут посереднього заподіяння шкоди. У разі вчинення злочину у співучасті особа підлягає покаранню залежно від характеру її участі у скоєнні злочину [1].

Ще одним принципом міжнародного кримінального права є принцип незастосування строків давності щодо міжнародних кримінальних злочинів. Зазначене положення закріплено в ст. 29 Римського Статуту. Важливість принципу незастосування строків давності щодо міжнародних кримінальних злочинів полягає у тому, що під юрисдикцію Міжнародного кримінального суду підпадають найбільш тяжкі кримінальні злочини, щодо яких не можливо застосувати в силу цієї обставини терміни давності.

Останнім прямо втіленим у Римському Статуті принципом міжнародного кримінального права є принцип вини, закріплений у ст. 30 Римського Статуту, який означає, що якщо не передбачено інше, то особа підлягає кримінальній відповідальності і покаранню за злочин, який підпадає під юрисдикцію Міжнародного кримінального суду, тільки в тому випадку, якщо за ознаками, що характеризують об'єктивну сторону, останній скоєний навмисно і свідомо [3].

Застосування цього принципу є загальносвітовою практикою, він закріплений в усіх національних кримінальних законах (у протилежному випадку кримінальна відповідальність виключається). Умисність означає, що особа бажала вчинити певні дії або бажала настання певних наслідків, тобто це – вольовий елемент. Усвідомленість означає розуміння суспільної небезпеки вчинених особою дій, тобто інтелектуальний елемент.

З огляду на зміст редакції ст. 30 Римського Статуту, на наш погляд, можна дійти таких висновків:

1) принцип вини можна застосовувати лише щодо фізичних осіб, щодо держави як окремого суб'єкта він не може бути застосований з огляду на те, що не можливо встановити вольову спрямованість діяльності держави;

2) фактично Римський Статут вказує лише на можливість умисного здійснення міжнародного кримінального злочину.

Також необхідно зазначити, що інститут поняття злочину як один із основних інститутів Загальної частини кримінального права втілений опосередковано у ст. 22 Римського статуту, де йдеться про те, що особа не підлягає кримінальній відповідальності за Римським Статутом, якщо тільки відповідне діяння в момент його вчинення не утворює злочину, що підпадає під юрисдикцію Міжнародного кримінального суду. Звідси випливає, що Статутом визначаються діяння, які становлять високий ступінь суспільної небезпеки для людства, тобто є злочинами.

Інститут вини за змістом частково збігається із принципом вини, відповідно до якого особа підлягає кримінальній відповідальності і покаранню за злочин тільки в тому випадку, якщо за ознаками, що характеризують об'єктивну сторону, останній скоєний навмисно і свідомо. У цьому принципі знайшов своє втілення й інститут особи, яка підлягає кримінальній відповідальності. Адже згадка про умисність, завідомість (інтелектуальний момент) і бажання настання суспільно-небезпечних наслідків (вольовий момент) у міжнародному акті дозволяє зробити висновок про те, що держава як суб'єкт міжнародно-правових відносин не може бути суб'єктом міжнародного кримінального правопорушення.

**Висновки.** Отже, система принципів міжнародного кримінального права відображає основні тенденції розвитку кримінально-правової науки і закріплює найбільш важливі положення. Ця система принципів складається із шести галузевих принципів міжнародного кримінального права: немає злочину без вказівки на те в законі (*Nullum crimen sine lege*); немає покарання без вказівки на те в законі (*Nulla poena sine lege*); принцип відсутності зворотної сили дії закону; принцип індивідуальної відповідальності осіб, які вчинили міжнародний кримінальний злочин; принцип незастосування строків давності щодо міжнародних кримінальних злочинів; принцип вини.

Всі інститути та принципи міжнародного кримінального права відбивають об'єктивний розвиток суспільних, у тому числі й міжнародних, відносин, мають об'єктивну природу свого

походження та використовуються відповідно до практики застосування таких положень й інститутів кожної окремо взятої країни, яка взяла участь у створенні та підписанні міжнародних документів, які розглядаються.

Таким чином, нормативне закріплення основних начал (принципів) та інститутів кримінального права було і залишається найбільш ефективним способом реалізації останніх. Тим більше, що більшість із них втілилися в інститутах міжнародного кримінального права, що, на нашу думку, повинно знайти своє позитивне відображення і в практиці правозастосовних органів.

**Список використаних джерел:**

1. Русанов Г.А. Принципы международного уголовного права // Вопросы судебной реформы: право, экономика, управление. 2009. № 4.
2. Базов О.В. Міжнародне кримінальне право та міжнародний правопорядок. Юридична Україна. Міжнародне право. № 7-8, 2017.
3. Римский статут международного уголовного права, ред. от 16.01.2002. [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_588#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text).

## ЩОДО СОЦІАЛЬНОЇ ЗУМОВЛЕНОСТІ ДЕКРИМІНАЛІЗАЦІЇ СТ. 205 КК УКРАЇНИ

### ON THE SOCIAL CONDITIONALITY OF DECRIMINALIZATION OF ARTICLE 205 OF THE CRIMINAL CODE OF UKRAINE

Статтю присвячено питанням соціальної зумовленості норм права, зокрема підставам декриміналізації суспільно небезпечних діянь на прикладі декриміналізації фіктивного підприємництва.

Розгляд зазначеного питання проводиться з практичного кута зору, а саме з'ясовується, чи зменшився тиск на бізнес, як того прагнув законодавець, з ухваленням 18 вересня 2019 р. Закону України № 101-ІХ «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо зменшення тиску на бізнес», яким, зокрема, було вилучено ст. 205 КК України «Фіктивне підприємництво».

Зважаючи на зміну політики держави щодо протидії фіктивному підприємництву, автор вважає доцільним проаналізувати, чи є внесені до законодавства зміни соціально зумовленими й чи відповідають вони суспільній потребі.

Зазначається, що контролювальні органи часто використовували й використовують дотепер вироки та матеріали досудового розслідування (протоколи допиту директора суб'єкта підприємницької діяльності) як доказову базу під час притягнення до фінансової відповідальності за порушення норм податкового законодавства. Приділено увагу мотивам, що зумовили декриміналізацію ст. 205 КК України (фіктивне підприємництво). Автор на прикладах з особистої практики доводить, що внесення змін до закону України про кримінальну відповідальність не поліпшило ситуацію щодо здійснення тиску на бізнес.

У результаті дослідження автор доходить висновку, що підстава декриміналізації є єдиною. Це наукове обґрунтування відсутності суспільної небезпечності того чи іншого виду поведінки, що потребує протидії кримінально-правовими засобами.

Тож перспективи подальших розвідок у цьому науковому напрямі автор убачає в більш уважному ставленні науковців до питань, пов'язаних із науковим обґрунтуванням змін до КК України задля досягнення якісного закону, який би повною мірою відповідав суспільству.

**Ключові слова:** криміналізація, декриміналізація, підстави декриміналізації, фіктивне підприємництво, соціальна зумовленість.

The article is devoted to the issues of social conditionality of legal norms, in particular, the grounds for decriminalization of socially dangerous acts on the example of decriminalization of fictitious entrepreneurship.

Consideration of this issue is carried out from a practical point of view. It is namely clarified whether the pressure on business has decreased as the legislator aspired with the adoption on September 18, 2019 of the Law of Ukraine № 101-IX "On Amendments to the Criminal Code of Ukraine and the Criminal Procedure Code of Ukraine to reduce pressure on business" which, in particular, excluded Art. 205 of the Criminal Code of Ukraine "Fictitious Entrepreneurship".

Owing to the change in the state policy on combating fictitious entrepreneurship, the author considers it appropriate to analyze: whether the changes in the legislation are socially conditioned, whether they meet public needs.

It is noted that the supervisory authorities have often used and still use the verdicts and materials of the pre-trial investigation (interrogation reports of the director of the business entity) as evidence in bringing to financial responsibility for violations of tax law.

Attention is paid to the motives that led to the decriminalization of Art. 205 of the Criminal Code of Ukraine (fictitious entrepreneurship). The author uses examples from personal practice to prove that the amendments to the Law of Ukraine on Criminal Liability have not improved the situation with regard to pressure on business. As a result of the study, the author concludes that the basis for decriminalization is the only one. It should be a scientific justification for the absence of public danger of a particular type of behavior that requires counteraction by criminal law.

Therefore, the author considers the prospects for further research in this area in a more attentive attitude of scientists to issues related to scientific substantiation of changes to the Criminal Code of Ukraine to achieve a quality law that would fully respond to society.

**Key words:** *criminalization, decriminalization, basis for decriminalization, fictitious entrepreneurship, social conditionality.*

**Вступ.** 18 вересня 2019 року було ухвалено Закон України № 101-IX «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо зменшення тиску на бізнес», яким, зокрема, було вилучено ст. 205 КК України «Фіктивне підприємництво».

Доцільність внесення відповідних змін була зумовлена передусім тим, що кримінальна відповідальність за фіктивне підприємництво є передумовою тиску на бізнес.

Зокрема, як зазначено в пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо зменшення тиску на бізнес», окрім самого факту наявності кримінальної відповідальності за вказане діяння, контролювальні органи використовують вироки й матеріали досудового розслідування (протоколи допиту директора суб'єкта підприємницької діяльності) як доказову базу під час притягнення до фінансової відповідальності за порушення норм податкового законодавства. Тому, обґрунтовуючи доцільність декриміналізації фіктивного підприємництва, варто акцентувати увагу на неспроможності під час застосування ст. 205 КК України досягнення мети кримінальної відповідальності та проблемі застосування ст. 205 КК України, що полягає, зокрема, у використанні як доказової бази фактів та обставин, встановлених вироком суду за ст. 205 КК України, та матеріалів досудового розслідування під час притягнення до фінансової відповідальності за порушення норм податкового законодавства [1].

Водночас уважаємо, що передумовою внесення змін до законодавства, а особливо це актуально для процесів криміналізації та декриміналізації, мають бути потреби суспільства в охороні тих чи інших соціальних цінностей.

Інакше кажучи, підставами декриміналізації норми права має бути не те, як вона використовується правозастосовниками, принаймні не лише це, а соціальні потреби суспільства.

Проблемі соціальної зумовленості норм права, зокрема кримінального, приділяється фахівцями значна увага. Як вказує В.Д. Філімонов, норма кримінального права, яка встановлює відповідальність за скоєння злочину, являє собою правову оболонку об'єктивно наявної норми соціальної справедливості, тобто такої норми, яка впливає із соціальних потреб суспільства [2, с. 56].

Важко не погодитися із твердженням, що «...законодавче визначення того, що є злочинним, та що не є таким, може слугувати науковою підставою для соціологічного вивчення лише в тому разі, якщо таке визначення буде розглянуто, зрозуміло та витлумачено перш за все як проєкцію соціальних потреб і запитів суспільства...» [3, с. 127]. Якщо ж закони про кримінальну відповідальність неадекватно відобразатимуть суспільну потребу, вони не матимуть можливості регулювати поведінку людей і самим своїм існуванням підірватимуть авторитет кримінального права. Соціальна зумовленість внесення змін до закону має пояснювати потребу кримінально-правової охорони певних суспільних відносин, підвищувати наукову обґрунтованість змісту закону [4, с. 288].

З огляду на викладене великої актуальності набуває дослідження соціальної зумовленості внесення змін до законодавства України про кримінальну відповідальність.

**Постановка завдання.** Зважаючи на зміну політики держави щодо протидії фіктивному підприємству, ми вважаємо доцільним проаналізувати, чи є внесені до законодавства зміни



соціально зумовленими, чи відповідають вони суспільній потребі й, головне, наскільки було досягнуто мети, яку ставив законодавець під час внесення відповідних змін.

Оцінюючи загалом позитивно зазначені зміни, внесені до ст. 205 КК України, усе ж ставимо під сумнів досягнення тих цілей, які було поставлено авторами зазначеного законопроекту.

Зазначена проблематика викликала значну увагу серед фахівців у сфері права. Зокрема, окрему увагу з питань розслідування фіктивного підприємництва приділяв В. Білоус [5] і В. Важинський [6]. В. Лисенко проаналізував перспективи вдосконалення протидії діяльності суб'єктів господарювання з ознаками фіктивності [7]. Ю. Пілюков досліджував, зокрема, поняття та зв'язок фіктивного підприємництва з іншими економічними злочинами в Україні [8]. Ю. Опалінським було точно визначено особливості кримінальної відповідальності за фіктивне підприємство [9] та інші. Уже після декриміналізації ст. 205 КК України, О. Куц зазначав про непослідовність і поспішність діяльності нової Верховної Ради [10]. А. Байдою та Д. Новіковим було проаналізовано доцільність такого законодавчого кроку в зіставленні з досвідом боротьби з відповідним суспільно небезпечним явищем у зарубіжних країнах [11].

Водночас більшість дослідників зазначеного питання приділяла увагу лише окремим аспектам розслідування, визначенню понять фіктивної діяльності, фіктивної фірми, фіктивних підприємств і пов'язаних із ними категорій.

Проте питанням соціальної зумовленості декриміналізації фіктивного підприємництва окремо увага не приділялася.

Тому **метою** статті є аналіз доцільності відповідних правових змін.

**Результати дослідження.** Як адвокату, автору статті не раз доводилося стикатися із ситуаціями, коли матеріали відповідних кримінальних проваджень лягали в основу висновків ДПС про нереальність господарських операцій між контрагентами.

Здалося б, декриміналізація ст. 205 КК України мала б змінити цю ситуацію. Саме на це сподівалися автори відповідного законопроекту. Водночас очікуваних змін не відбулося.

Зокрема, захищаючи інтереси підприємства ТОВ «НВП С.», ми звернулися до Харківського окружного адміністративного суду з позовом про скасування податкових повідомлень-рішень.

Відповідач у справі, ГУ ДПС у Харківській області надали свої заперечення на позов, в яких, зокрема, було зазначено, що від оперативного управління ГУ ДФС у Харківській області отримано протокол допиту громадянина П., яким повідомлено про непричетність до здійснення фінансово-господарської діяльності підприємств-контрагентів підприємства, інтереси якого ми представляли в зазначеному процесі.

Далі у своїх запереченнях ГУ ДПС у Харківській області цитують протокол допиту відповідного громадянина, у якому повідомлено слідчого про те, що П. умовно-достроково звільнився після відбування покарання у виді позбавлення волі. Біля станції метро «Холодна гора» до нього підійшов чоловік, який запропонував йому заробити. Для цього П. мав зареєструвати на себе підприємство. Чоловік повідомив про те, що все це цілком законно. Тож П. погодився. За винагороду в сумі 3000 грн він зареєстрував підприємство ООО «О.Г.», відкрив рахунки й отримав електронний ключ. Просить усі угоди, які було складено від його імені як директора ООО «О.Г.» вважати недійсними.

Такі самі показання П. дає й щодо іншого підприємства-контрагента того підприємства, інтереси якого ми представляємо в адміністративному суді.

На обґрунтування своїх заперечень щодо задоволення позовних вимог ГУ ДПС посилається на Постанову ВСУ від 22 січня 2019 р. у справі № 826/18174/13-а, у якій ВСУ, посилаючись, зі свого боку, на постанову від 22 листопада 2016 р. у справі № 826/11397/14, де зазначено «посилаючись на аргументи судів попередніх інстанцій щодо відсутності у кримінальній справі вироку, зазначив, що таку обставину, як наявність кримінального провадження, зареєстрованого за фактом скоєння злочину, передбаченого ст. 205 Кримінального кодексу України, стосовно фіктивності підприємства — контрагента покушця, не могло бути не враховано судом, оскільки статус фіктивного підприємства несумісний із легальною підприємницькою діяльністю, навіть за формального підтвердження її первинними документами. Первинні документи, які виписані фіктивним підприємством, не можуть вважатися належно оформленими документами, що підтверджують факт придбання товарів, робіт чи послуг, а тому віднесення сум податку на додану вартість до податкового кредиту є безпідставним» [12].

Такої ж думки, зазначає далі ДПС, дотримується у своїй постанові ВСУ від 18 грудня 2018 р. у справі № 816/1118/17, де також встановлено правову позицію, що, перевіряючи факт здійснення господарської операції, на підставі якої платником податків сформовано дані подат-

кового обліку, суд досліджує товарність такої операції в сукупності чинників, що впливають на її реальний зміст. Зокрема, потрібно оцінити документи та інші дані, що відображені платником податків у податковому та бухгалтерському обліку, з урахуванням специфіки спірної господарської операції [13].

І далі відповідачем у вказаній справі зазначається, що всі надані пояснення та документи жодним чином не підтверджують спроможність і можливість контрагентів виконати для ТОВ НВП «С.» замовлені послуги.

Проте відповідачем надані підприємством документи не було проаналізовані, взагалі ж з усього заперечення жодного слова про конкретні надані підприємством документи. Усі заперечення являють собою довільно вибрані цитати з постанов ВСУ.

Водночас у цитованій раніше постанові ВСУ від 18 грудня 2018 р. у справі № 816/1118/17 у п. 16 зазначено «Під час розв'язання спорів щодо правомірності формування платниками податків своїх даних податкового обліку, зокрема, якщо предметом спору є достовірність первинних документів і підтвердження інших обставин реальності, відображених у податковому обліку господарських операцій, суди повинні враховувати, що обов'язок доведення відповідних обставин у спорах між особою та суб'єктом владних повноважень покладатиметься на суб'єкта владних повноважень, якщо він заперечує проти позову.

Відповідно до п. 17 цієї ж постанови, у разі надання контролювальним органом доказів, які в сукупності з іншими доказами у справі свідчать, що документи, на підставі яких платник податків задекларував податковий кредит і сформував витрати, містять інформацію, що не відповідає дійсності, платник податків має спростовувати ці доводи» [14].

На думку представника ГУ ДПС у Харківській області, уся надана підприємством інформація, первинна документація, договори, що уклалися між підприємствами, тощо спростовується одним лише протоколом допиту.

Водночас однією із загальних засад кримінального провадження є безпосередність дослідження показань.

Відповідно до положення п. 1 ст. 23 КПК України, суд досліджує докази безпосередньо. Показання учасників кримінального провадження суд отримує усно.

Крім того, з положень, передбачених ч. 4 ст. 95 КПК України, випливає, що суд може обґрунтовувати свої висновки лише на показаннях, які він безпосередньо сприймає під час судового засідання або отриманих у порядку, передбаченому ст. 225 цього Кодексу. Суд не має права обґрунтовувати судові рішення показаннями, наданими слідчому, прокурору, або посилатися на них.

Не може бути визнано доказами відомості, що містяться в показаннях, речах і документах, які не були предметом безпосереднього дослідження суду, крім випадків, передбачених цим Кодексом. Суд може прийняти як доказ показання осіб, які не дають їх безпосередньо в судовому засіданні, лише у випадках, передбачених цим Кодексом [15].

Водночас кримінальне провадження, в якому допитували директора підприємства, було поставлене в СРДР за ст. 191 КК України «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем». Тож незрозуміло взагалі, як допит за ст. 191 КК України стосується висновку щодо фіктивності підприємства.

Причому саме по собі існування протоколу допиту особи щодо інших фактів у кримінальному провадженні, яке загалі не належить до діяльності підприємства, у якому особу було допитано без участі адвоката у справі, що, можливо, на час її розгляду вже закрито, і не виключено, що за реабілітуючими підставами, у справі відсутній вирок суду, відповідно, зазначений протокол допиту не можна визнавати належним і допустимим доказом.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 74 КАС України, суд не бере до уваги докази, які одержані з порушенням порядку, встановленого законом.

Зрештою, законом, який визначає порядок отримання показань під час досудового слідства та порядок їх фіксації у протоколі допиту, є Кримінальний процесуальний кодекс України.

Згідно з ч. 1 та ч. 2 ст. 23 КПК України, суд досліджує докази безпосередньо. Показання учасників кримінального провадження суд отримує усно. Не може бути визнано доказами відомості, що містяться в показаннях, речах і документах, які не були предметом безпосереднього дослідження суду, крім випадків, передбачених цим Кодексом. Суд може прийняти як доказ показання осіб, які не дають їх безпосередньо в судовому засіданні, лише у випадках, передбачених цим Кодексом.

Ч. 4 ст. 95 КПК України передбачено, що суд може обґрунтовувати свої висновки лише на показаннях, які він безпосередньо приймає під час судового засідання або отриманих у порядку,

передбаченому ст. 225 цього Кодексу. Суд не має права обґрунтовувати судові рішення показаннями, наданими слідчому, прокурору, або посилатися на них.

Отже, до набуття вироком суду законної сили в межах кримінального провадження протокол допиту досудового розслідування не може вважатися належним доказом в адміністративному судочинстві.

Водночас уважаємо, що й сам факт заперечення причетності до створення та ведення фінансово-господарської діяльності підприємств не може бути беззаперечним свідченням безтоварності спірних операцій, якщо факт виконання зобов'язань із боку позивача та його контрагентів за укладеними договорами, підтверджується належним чином оформленими первинними документами, що відображають реальність відповідних господарських операцій, які є підставою для формування податкового обліку платника податків.

Як зазначив суд під час ухвалення рішення у справі, де автор статті представляла інтереси підприємства, «законом не встановлено обмежень щодо внесення до складу податкового кредиту сум ПДВ з товарів (послуг) з підстав, викладених відповідачем, за умови, що такий продавець зареєстрований платником податку на додану вартість, за наявності належним чином оформлених податкових накладних і за наявності фактичного здійснення операцій із придбання товарів (робіт, послуг). Окрім того, порушення, допущені одним платником податків у відображенні в податковому обліку певної господарської операції, за загальним правилом не впливають на права та обов'язки іншого платника податків.

Ця позиція узгоджується із практикою Європейського суду з прав людини. Зокрема, у справі «БУЛВЕС» АД проти Болгарії» (заява № 3991/03) Європейський суд із прав людини у своєму Рішенні від 22 січня 2009 р. зазначив, що платник податку не повинен нести наслідків невиконання постачальником його зобов'язань зі сплати податку і в результаті сплачувати ПДВ вдруге, а також сплачувати пеню. На думку Європейського суду з прав людини, такі вимоги стали надмірним тягарем для платника податку, що порушило справедливий баланс, який повинен підтримуватися між вимогами суспільного інтересу та вимогами захисту права власності.

Отже, формування податкового кредиту та податкового зобов'язання платником ПДВ здійснено відповідно до вимог Податкового кодексу України за правилом першої події.

На підставі вищевикладеного, суд доходить висновку, що господарські операції ТОВ «Х. П.» мали реальний характер, призвели до зміни майнового стану учасників господарських відносин, що підтверджується наявними в матеріалах справи документах, тож податкові повідомлення — рішення ГУ ДПС у Харківській області від 4 листопада 2019 р. № 00000410518, № 00000420518 ухвалені необґрунтовано та підлягають скасуванню, а тому позовні вимоги ТОВ «Х. П.» варто задовольнити в повному обсязі» [16].

Нині ГУ ДПС у Харківській області було подано апеляційну скаргу на зазначене рішення суду. І хоча рішення суду першої інстанції було ухвалено на користь підприємства, все одно позбулися тиску на бізнес, як то того прагнув законодавець під час внесення змін до КК України, не вдалося, а отже й досягти мети, поставленої під час здійснення декриміналізації фіктивного підприємництва.

**Висновки.** Вважаємо, що підстава декриміналізації є єдиною. Це наукове обґрунтування відсутності суспільної небезпечності того чи іншого виду поведінки, що потребує протидії кримінально-правовими засобами.

Тож перспективи дальших розвідок у цьому науковому напрямі ми вбачаємо в більш уважному ставленні науковців до питань, пов'язаних із науковим обґрунтуванням змін до КК України задля досягнення якісного закону, який би повною мірою відповідав потребам суспільства.

#### Список використаних джерел:

1. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо зменшення тиску на бізнес». URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=1080&skl=10](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1080&skl=10).

2. Филимонов В.Д. Норма уголовного права. Санкт-Петербург : Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. 281 с.

3. Основания уголовно-правового запрета (Криминализация и декриминализация) / отв. ред. В.Н. Кудрявцев, А.М. Яковлев. Москва : Наука, 1982. 304 с.

4. Борисов В.І. Системний підхід при визначенні підстав кримінально-правової заборони. *Методологічні проблеми правової науки* : матеріали міжнародної наукової конференції, м. Харків, 13–14 грудня 2002 р. Харків : Право, 2003. С. 287–289.

5. Білоус В.В. Проблеми методики розслідування фіктивного підприємництва : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 ; Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. Харків, 2004. 20 с.
6. Важинський В.М. Процес доказування при розслідуванні фіктивного підприємництва та пов'язаних із ним злочинів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 ; Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2009. 19 с.
7. Лисенко В.В. Проблеми та перспективи удосконалення протидії діяльності суб'єктів господарювання з ознаками фіктивності. Київ : Алерта, 2012. 298 с.
8. Пілюков Ю.О. Фіктивне підприємництво в Україні. Поняття та зв'язок з іншими економічними злочинами. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 1 (17). С. 140–144.
9. Опалінський Ю.В. Кримінальна відповідальність за фіктивне підприємництво : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 1998. 20 с.
10. Куц О. Немає статті, не буде покарання. Що не так з декриміналізацією фіктивного підприємництва. *112.ua*.
11. Байда А.О., Новіков Д.О. Декриміналізація фіктивного підприємництва. Правильний крок чи погіршість? *Молодий вчений*. № 10 (74). Жовтень, 2019 р. С. 129–133.
12. Постанова ВСУ від 22 січня 2019 р. Справа № 826/18174/13-а, адміністративне провадження № К/9901/5127/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79313185>.
13. Постанова ВСУ від 18 грудня 2018 р. Справа № 816/1118/17, адміністративне провадження № К/9901/3565/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78773797>.
14. Постанова ВСУ від 6 вересня 2019 р. Справа № 820/2835/18, адміністративне провадження № К/9901/66395/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/84077169>.
15. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
16. Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 16 червня 2020 р. Справа № 520/1017/2020.

**ОКРЕМІ АСПЕКТИ СОЦІАЛЬНОЇ ЗУМОВЛЕНОСТІ КРИМІНАЛЬНОЇ  
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРИВЛАСНЕННЯ, РОЗТРАТУ МАЙНА  
АБО ЗАВОЛОДІННЯ НИМ ШЛЯХОМ ЗЛОВЖИВАННЯ  
СЛУЖБОВИМ СТАНОВИЩЕМ, ВЧИНЕНІ У СПІВУЧАСТІ**

**CERTAIN ASPECTS OF THE SOCIAL CONDITIONALITY  
OF CRIMINAL LIABILITY FOR MISAPPROPRIATION,  
MISAPPROPRIATION OF PROPERTY OR TAKING IT  
BY ABUSE OF OFFICE, COMMITTED IN COMPLICITY**

Актуальність статті полягає в тому, що кримінально-правова характеристика будь-якого злочинного діяння повинна обов'язково передбачати розгляд питань, що стосуються соціальної зумовленості підстав криміналізації чи декриміналізації. Це стосується і норм, що встановлюють кримінальну відповідальність за привласнення чи розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, вчинені у співучасті, передбачені в ч. ч. 3–5 ст. 191 Кримінального кодексу України. Метою статті є з'ясування питання, чи відповідає нині існування кримінальної відповідальності за привласнення, розтрату майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, вчинені у співучасті, підставам криміналізації. У статті досліджено окремі аспекти соціальної зумовленості кримінальної відповідальності за привласнення, розтрату майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, вчинені у співучасті. Проаналізовано відповідність встановлення такої відповідальності підставам криміналізації. З'ясовано, що кримінальна відповідальність за розглядані діяння є соціально зумовленою та виправданою, оскільки її існування не суперечить жодній із підстав криміналізації. Наголошено, що привласненню, розтраті майна або заволодінню ним шляхом зловживання службовим становищем, вчиненим у співучасті притаманний високий рівень суспільної небезпечності, оскільки ці діяння насамперед посягають на право власності незалежно від її форми. Визначено, що суспільно небезпечні діяння у виді привласнення, розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, вчинені у співучасті, відповідають такій підставі криміналізації, як динаміка діянь повною мірою. З'ясовано, що у вітчизняному кримінальному законодавстві відповідальність за корисливі посягання на власність у тому чи іншому вигляді з'явилася досить давно. Отже, відповідність цій підставі криміналізації відповідальності за привласнення, розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, вчинених у співучасті, здається очевидною й беззаперечною.

**Ключові слова:** кримінальна відповідальність, привласнення майна, розтрата майна, співучасть, соціальна зумовленість, підстави криміналізації.

The relevance of the article is that the criminal law characterization of any criminal act must necessarily include consideration of issues related to the social conditionality of the grounds for criminalization or decriminalization. This also applies to the norms that establish criminal liability for misappropriation or misappropriation of property or taking it by abuse of office, committed in complicity, provided for in Part 3–5 st. 191 of the Criminal Code of Ukraine. The purpose of the article is to clarify the question of whether the existence of criminal liability for misappropriation, misappropriation of property or taking it by abuse of office, committed in complicity with the grounds of criminalization. The article examines some aspects of the social conditionality of criminal liability for

misappropriation, misappropriation of property or taking it by abuse of office, committed in complicity. The compliance of the establishment of such liability with the grounds for criminalization is analyzed. It was found that criminal liability for the acts in question is socially justified and justified, as its existence does not contradict any of the grounds for criminalization. It is emphasized that appropriation, misappropriation of property or taking it by abuse of office committed in complicity is characterized by a high level of public danger, as these acts primarily encroach on property rights, regardless of its form. It is determined that socially dangerous acts in the form of misappropriation, misappropriation of property or taking it by abuse of office, committed in complicity correspond to such a basis of criminalization as the dynamics of acts in full. It was found that the responsibility for selfish encroachments on property in one form or another appeared in the domestic criminal law a long time ago. Thus, the compliance of this ground with the criminalization of liability for misappropriation, misappropriation of property or taking it by abuse of office committed in complicity seems obvious and indisputable.

**Key words:** *criminal liability, misappropriation of property, waste of property, complicity, social conditionality, grounds for criminalization.*

**Вступ.** Кримінально-правова характеристика будь-якого злочинного діяння повинна обов'язково передбачати розгляд питань, що стосуються соціальної зумовленості підстав криміналізації чи декриміналізації. Це стосується і норм, що встановлюють кримінальну відповідальність за привласнення чи розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, вчинені у співучасті, передбачені в ч. ч. 3–5 ст. 191 Кримінального кодексу України (далі – КК).

Наприклад, В.Ю. Коломієць, розглядаючи соціальну зумовленість кримінальної відповідальності за заподіяння тілесних ушкоджень, влучно зазначає, що, встановивши відповідність певного діяння підставам і принципам криміналізації, можна говорити про наявну (або відсутню) соціальну зумовленість норм КК, що передбачають кримінальну відповідальність за вчинення вказаних діянь [1, с. 79].

Водночас треба враховувати, що визнання законодавцем певних діянь злочинними та караними має бути особливо виваженим рішенням, що обґрунтовується наявністю нагальних потреб суспільства у кримінально-правовій забороні [2, с. 124].

Однак межі втручання кримінального закону визначаються потребою охорони від злочинних посягань найбільш важливих особистих, суспільних і державних інтересів. Водночас не можна допускати утисків прав, свобод і законних інтересів громадян. Також є важливим, щоб кримінально-правове втручання держави та її органів з охорони правопорядку не перешкоджало розвитку суспільних відносин [3, с. 13].

Отже, всі вищенаведені думки обґрунтовують необхідність розгляду питань стосовно соціальної обумовленості кримінальної відповідальності за привласнення, розтрату майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, вчинені у співучасті, як кваліфікованих видів злочину, передбаченого у ст. 191 КК, тобто відповідності цих кримінально-правових норм підставам і принципам криміналізації. Це, у свою чергу, дозволить більш повно та чітко визначити які саме недоліки та переваги є характерними для розглянутих кримінально-правових норм.

**Постановка завдання.** Метою статті є з'ясування питання, чи відповідає нині існування кримінальної відповідальності за привласнення, розтрату майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, вчинені у співучасті, підставам криміналізації.

**Результати дослідження.** Ми вважаємо, що криміналізацію треба розуміти як певну процедуру здійснення діяльності, що зумовлена метою – захистом правоохоронюваних інтересів. Тому підтримуємо позицію Д.О. Балобанової, яка визначила криміналізацію не тільки як процес виявлення суспільно небезпечних форм індивідуальної поведінки, але і як визнання допустимості, можливості й доцільності кримінально-правової протидії їм і фіксації їх у законі як злочинних і кримінально караних [4, с. 11].

Що стосується складників поняття «криміналізація», то правильно зазначає О.О. Пашенко, що дотепер ще не побудовано раціональної (обґрунтованої та достатньої) системи обставин, що визначають соціальну зумовленість кримінально-правових норм [5, с. 210]. Правники, що присвятили свої дослідження вказаній проблематиці, пропонували різні переліки названих об-

ставин і неоднаково йменували їх, використовуючи терміни «умови», «передумови» «критерії», «підстави», «фактори», «чинники» тощо» [6]. Не заглиблюючись у складну дискусію щодо назви переліку обставин криміналізації, зазначимо думку сучасного її дослідника О.О. Савченка, який констатує, що найбільш вживаними в теорії встановлення кримінально-правової заборони є поняття «підстави криміналізації» та «принципи криміналізації» [7, с. 148]. Такий поділ використовують у своїх працях інші дослідники соціальної зумовленості різних злочинних діянь. Тому й ми будемо його дотримуватися.

Спершу з'ясуємо, що треба розуміти під підставами криміналізації.

Сучасний дослідник теорії криміналізації П.Л. Фріс визначає її підстави як процеси, розвиток яких породжує об'єктивну потребу в кримінально-правовій забороні або внутрішню потребу у встановленні заборони [8, с. 255–257]. Тому варто визначитися, які це процеси.

На думку Є.В. Лашука, ними є сукупність соціально-економічних, соціально-психологічних і юридичних обставин, що зумовлюють потребу протидії певному негативному соціальному явищу [9, с. 209]. Щодо переліку таких обставин, то Є.В. Лашук уважає, що підставами кримінально-правової заборони є: 1) істотність суспільної небезпечності діяння; 2) їх аморальність; 3) типовість і поширеність цих діянь; 4) неможливість протидії таким діянням інакше, як шляхом застосування кримінального покарання; 5) міжнародні зобов'язання держави щодо криміналізації певних діянь; 6) гарантування конституцією держави забезпечення правовою охороною певних суспільних відносин. Однак, на думку цього вченого, такі поняття, як «підстави», «принципи», «фактори», «критерії», що використовуються для позначення чинників криміналізації, є синонімічними [9, с. 209]. На нашу думку, таке отождолення «підстав» і «принципів» не є зовсім правильним, оскільки в цьому випадку йдеться про порівняння різних за своєю суттю явищ. Зокрема, підстава – це «те головне, на чому базується, ґрунтується що-небудь» [10, с. 506], а принцип – «спосіб створення або здійснення чогось» [11, с. 693]. Тобто вчений пропонує отождолювати матеріальне явище з процесуальним порядком.

Найбільш вдалою нам видається позиція О.І. Коробеева, який поділяє підстави встановлення кримінально-правової заборони на три відносно самостійні групи відповідно до їхнього змісту та внутрішньої природи, а також співвіднесення з різними сферами життя суспільства: 1) юридико-криминологічні підстави (ступінь суспільної небезпеки діянь, їхня відносна поширеність і типовість, динаміка діянь із врахуванням причин, що їх породжують, і умов, можливість впливу на них кримінально-правовими засобами за відсутності можливості боротьби іншими заходами, а також можливості системи кримінальної юстиції); 2) соціально-економічні підстави (заподіюваний діяннями збиток, відсутність негативних наслідків кримінально-правової заборони й наявність матеріальних ресурсів для його реалізації); 3) соціально-психологічні підстави (рівень суспільної правосвідомості й психології та історичні традиції) [12, с. 80]. Незважаючи на те, що цю класифікацію підстав криміналізації розроблено ще за часів СРСР, вона не втратила актуальності й сьогодні. Наприклад, П.Л. Фріс уважає її найбільш повною та дотальною [8, с. 258]. Тому ми у своєму дослідженні під час розв'язання питання, чи відповідає існування кримінальної відповідальності за розглядані нами діяння, також будемо дотримуватися цієї класифікації підстав криміналізації.

Отже, першою ми розглянемо таку юридико-криминологічну підставу, як ступінь суспільної небезпечності діяння. Її сутність полягає в тому, що правомірною є криміналізація лише того діяння, суспільна небезпечність якого з погляду кримінального права досить висока [13, с. 216].

Безсумнівно, що привласненням, розтраті майна або заволодінню ним шляхом зловживання службовим становищем, вчиненими у співучасті, притаманний високий рівень суспільної небезпечності, оскільки ці діяння найперше посягають на право власності незалежно від її форми. А відповідно до ч. 4 ст. 13 Конституції України держава забезпечує, зокрема, захист прав усіх суб'єктів права власності й господарювання. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом [14]. Також, відповідно до ч. 1 ст. 312 Цивільного кодексу України, право власності є непорушним, а тому ніхто не може бути протиправно позбавленим цього права чи обмеженим у його здійсненні [15]. Порушення права власності призводить до таких наслідків, які, на думку М.І. Хавронюка, «втілюються в негативні зміни в зовнішньому світі, доступні встановленню та оцінці. Це заподіяння власнику прямої дійсної матеріальної шкоди у вигляді зменшення загальної маси майна, яким власник може володіти, користуватися, розпоряджатися. Розмір цієї школи відповідає кількості та вартості майна, яке стало предметом привласнення, розтрати чи заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем. Водночас наслідком звернення майна на користь інших осіб (самого винного або за його вибором іншої особи) відбувається збільшення

кількості та вартості майна, яке перебуває в їх володінні. Безпідставне і протиправне збагачення завдяки вчиненню злочину, безумовно, є небезпечним наслідком, оскільки підриває сам інститут власності та принципи розподілу матеріальних благ у суспільстві, порушує підстави виникнення цивільних прав, штовхає до паразитизму та вчинення нових злочинів тощо» [16, с. 18].

Крім того, суттєво підвищує небезпечність розглянутих діянь той факт, що ці діяння вчиняються у співучасті. Це зумовлено тим, на думку М.І. Панова, що співучасть завжди полегшує скоєння злочину або його приховування, створює можливість багаторазової злочинної діяльності. Злочинці водночас діють більш зухвало та рішуче, оскільки в них з'являється ілюзія безкарності, можливість уникнути відповідальності [17, с. 225–226].

А для заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем підвищує рівень суспільної небезпечності і той факт, що таке діяння вчиняється спеціальним суб'єктом – службовою особою, яка наділяється повноваженнями щодо цього майна. І саме внаслідок використання своїх повноважень усупереч інтересам служби заволодіває цим майном. Відповідно, службова особа вчиняє корупційний злочин. Крім того, правильно вважає В.Ф. Ущаровський, що «корупція нерозривно пов'язана з організованою злочинністю і за певних обставин стає її органічним складником» [18, с. 61]. А боротьба з такими злочинами нині є одним із найбільших пріоритетів у нашій державі.

Тому можна цілком упевнено стверджувати, що рівень суспільної небезпечності розглянутих нами злочинних діянь є достатнім для того, щоб кримінальна відповідальність за їх вчинення й далі існувала.

Відповідно до наступної підстави криміналізації, діяння має бути досить поширеним і типовим на певній території.

Наприклад, згідно зі статистичними даними Генеральної прокуратури України у 2019 р. було обліковано 9 074 злочини, передбачених ст. 191 КК, однак направлено до суду з обвинувальним актом лише 3 262 провадження, з яких проваджень за злочинами, вчиненими групою осіб, – 109 [19]. Тобто кількість зареєстрованих випадків злочину, передбаченого ст. 191 КК, є на досить високому рівні. Такий досить високий рівень вчинення основного складу злочину може слугувати підставою для виділення його кваліфікованих видів. А частка направлених до суду проваджень, що становить лише близько 36 % від виявлених, є середнім показником, характерним для всіх виявлених злочинів загалом. Однак кількість проваджень за розглядаємою статтею, що вчинені у співучасті, є досить невисокою, порівняно із загальною кількістю виявлених злочинів.

Доцільно звернутись і до судових звітів про склад засуджених, у яких кількість засуджених осіб наводиться окремо за частинами статей, що передбачають відповідальність за певний злочин, зокрема й передбачений ст. 191 КК, а також щодо злочинів, скоєних у співучасті.

Зокрема, за даними судової статистики, протягом 2015–2019 рр. за скоєння злочину, передбаченого ст. 191 КК, обвинувальний вирок суду винесено сукупно щодо 2 927 осіб. Водночас кількість осіб, які скоїли цей злочин у співучасті, становить 269 осіб. З цієї кількості 227 засуджених скоїли злочин у формі попередньої змови групи осіб, у складі організованої групи – 36 осіб та злочинної організації – 6 осіб [20]. Тобто понад 9 % вчинення привласнень, розтрат або заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем становлять діяння, вчинені у співучасті. Отже, можна стверджувати, що розглядані нами злочинні діяння є хоча й не досить поширеними, але типовими для нашої держави. Характерною формою співучасті під час скоєння цього злочину, як і загалом для всіх злочинів, є попередня змова групи осіб. Це передусім зумовлено складністю доведення ознак організованої групи чи злочинної організації під час досудового розслідування.

Тому можна цілком обґрунтовано вважати, що друга підстава також є відповідною для криміналізації розглянутих нами діянь.

Розглянемо динаміку вияву суспільно небезпечних діянь, що виступає наступною юридико-кримінологічною підставою криміналізації. Для цього розглянемо поширеність розглянутих нами злочинних діянь на території України за останні п'ять років.

Зокрема, у звітах «Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування» міститься інформація, що зареєстровано таку кількість злочинів, передбачених ст. 191 КК: у 2015 р. – 10 211, у 2016 р. – 9 787, у 2017 р. – 10 756, у 2018 р. – 10 713 та у 2019 р. – 9 074. Водночас повідомлень про підозру вручено: у 2016 р. – 1 248 особам, у 2017 р. – 1 053 особам, у 2018 р. – 905 особам та у 2019 р. – 824 особам [19]. Треба констатувати, що кількість щорічних повідомлень про підозру з 2016-го до 2019 року зменшилася майже на 34 %.



Також, за даними судової статистики, за скоєння злочину, передбаченого ст.191 КК, у співучасті обвинувальний вирок суду винесено: у 2015 р. щодо 122 осіб, у 2016 р. – 64 осіб, у 2017 р. – 33 осіб, у 2018 р. – 29 осіб та у 2019 р. – 21 особи. Водночас у 2019 році не засуджено жодної особи за скоєння розгляданого злочину у складі організованої групи чи злочинної організації [20]. Варто констатувати, що щорічна кількість осіб, засуджених за привласнення, розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, скоєні у співучасті, зменшилася з 2015-го до 2019 року майже вшестеро.

Аналіз динаміки виявлених злочинів свідчить, що істотні тенденції щодо збільшення чи зменшення кількості зареєстрованих випадків розгляданого злочину відсутні. Кількість виявлених злочинів, передбачених ст. 191 КК, залишається на досить високому рівні, демонструючи коливання в межах 9 000–11 000 зареєстрованих фактів на рік. Однак стабільно зменшується кількість оголошених підозр, тобто кількість розкритих злочинів, що можна пояснити зниженням ефективності роботи відповідних служб правоохоронних органів, що займаються їх розкриттям і розслідуванням. Тому незначну кількість засуджених і постійне й досить істотне зменшення кількості засуджених за скоєння розгляданого злочину у співучасті, зокрема за організовані її форми, можна пояснити не тим, що кількість таких злочинних діянь істотно зменшилася. Навпаки, на нашу думку, це, зокрема, пов'язано з тим, що ця кримінально-правова норма є недосконалою, що, відповідно, тягне за собою складність доведення винуватості злочинців, яких уже було викрито.

Отже, ми вважаємо, що суспільно небезпечні діяння у виді привласнення, розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, вчинені у співучасті, відповідають такій підставі криміналізації, як динаміка діянь, повною мірою.

Що стосується врахування того, як ця динаміка впливає на причини й умови, які породжують такі діяння, то щодо цього наведемо думку О.Г. Кальмана, який констатує, що українська злочинність уже вийшла за межі національних кордонів і завдала відчутного удару по престижу країни та її національній безпеці, і тому наша держава сьогодні вже стоїть перед дилемою: або капітулювати перед натиском організованої злочинності й жити за законами кримінального співтовариства, або знайти сили переломити ситуацію [21, с. 55]. Розглядані нами корисливі посягання на власність, безумовно, також здійснюють свій негативний внесок у той загальний стан речей, що склався на сьогодні в нашому суспільстві, тому цілком правильно, що на сучасному етапі розвитку нашої держави вони визнаються злочинами.

Що стосується такої підстави, як можливість впливу на суспільно небезпечні діяння у виді привласнення, розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, вчинені у співучасті кримінально-правовими засобами за відсутності можливості боротьби іншими заходами, то, на нашу думку, особи, які вчинили такі діяння, потребують впливу лише з використанням найсуворіших заходів державного примусу, а саме тих, що може нам надати лише кримінальне право. Цими заходами є кримінальні покарання. Упоратись із діяннями, що мають досить високий рівень суспільної небезпеки за допомогою адміністративної чи цивільно-правової відповідальності навряд чи можливо. Тому відповідність цієї підстави для криміналізації розгляданих нами корисливих посягань на власність є беззаперечною.

Під час розгляду наступної підстави криміналізації, що полягає в можливості системи кримінальної юстиції у протидії розгляданому виду злочинності зазначимо, що за умови належного матеріального та кадрового забезпечення та система правоохоронних органів, що нині функціонує в Україні, буде здатна здійснювати ефективну протидію корисливим посяганням на власність, вчиненим у співучасті. Наприклад, у складі Національної поліції створено Департамент стратегічних розслідувань, одним із головних завдань якого є участь у реалізації державної політики з питань боротьби з організованою злочинністю. А в установах Державної кримінально-виконавчої служби України та уповноважених органах із питань пробації Міністерства юстиції України створено достатні умови для виправлення та ресоціалізації осіб, засуджених за скоєння таких злочинів, щоб серед них не було рецидиву. Тому будемо вважати, що розглядані злочинні діяння відповідають такій підставі криміналізації.

Щодо такої соціально-економічної підстави, як заподіюваний діяннями збиток, то зазначимо, що розглядані нами корисливі посягання на власність завдають досить суттєвих матеріальних збитків як державі, так і окремим фізичним і юридичним особам. Наприклад, у 2019 р. злочинною діяльністю тільки виявлених організованих груп і злочинних організацій заподіяно матеріальних збитків на суму 1 162 227,9 тис. грн [22]. Водночас ми вже зазначали, що злочин, передбачений ст. 191 КК серед злочинів проти власності, скоєних злочинними угрупованнями, за кількісною ознакою посідає друге місце після крадіжок, тому у вищенаведений сумі велика

частка збитків, зокрема, і від привласнень і розтрат. А якщо взяти збитки від латентних злочинів цього виду, то реальні збитки можуть бути в десятки разів більшими.

Щодо негативних наслідків існування кримінально-правової заборони за розглядані злочинні діяння, то вони, на нашу думку, відсутні. Ми цілком згодні з В.Ю. Коломієм, «що за наявності якісного та ефективного кримінального закону, за умови його правильного та об'єктивного застосування, апріорі майже відсутні негативні наслідки криміналізації...» [1, с. 87]. А єдиний імовірний негативний наслідок криміналізації може полягати в суб'єктивізмі або незацікавленості з різних причин окремих працівників правоохоронних органів щодо притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності чи, навпаки, зацікавленості у притягненні невинних осіб. У такому разі це повинно додатково спонукати вчених і практиків до пошуку ефективних засобів удосконалення законного механізму притягнення до кримінальної відповідальності, щоб уникнути можливих зловживань.

А що стосується матеріальних ресурсів для реалізації такої кримінально-правової заборони, то зазначимо, що держава зобов'язана віднайти необхідні кошти для забезпечення належного запобігання розгляданим негативним явищам, зважаючи на їхній високий рівень суспільної небезпечності та великий розмір заподіюваних ними матеріальних збитків.

Розглядаючи такі соціально-психологічні підстави, як рівень суспільної правосвідомості й психології та історичні традиції, тут варто навести погляд на них Д.О. Балобанової, яка зазначає, що ця група підстав посідає особливе місце в механізмі кримінальної законотворчості, оскільки прямо вказує законодавцеві на обмеження, пов'язані з використанням криміналізації під час здійснення кримінальної політики, та має назву «якість криміналізації» [4, с. 11].

Як слушно вважає О.І. Коробєєв, «кримінально-правова заборона виправдана лише тоді, коли суспільною психологією та правосвідомістю той або інший різновид девіантної поведінки сприймається як такий, що потребує кримінальної караності» [12, с. 84]

Наприклад, згідно з проведеним нами анкетуванням, на запитання «Чи потрібно залишити у кримінальному законодавстві відповідальність за привласнення, розтрату майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, вчинені у співучасті?» схвальну відповідь дали 83 % опитаних, негативну – 10 % і не визначились – 7 %. Тобто можна сказати, що вітчизняне суспільство переважно негативно ставиться до такого виду злочинної діяльності й підтримує те, що воно залишається криміналізованим.

А що стосується історичних традицій, то у вітчизняному кримінальному законодавстві відповідальність за корисливі посягання на власність у тому чи іншому вигляді з'явилася досить давно. Отже, відповідність цій підставі криміналізації відповідальності за привласнення, розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, вчинених у співучасті, здається очевидною й беззаперечною.

**Висновки.** Отже, ми з'ясували, що кримінальна відповідальність за привласнення, розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, вчинені у співучасті, є соціально зумовленою та виправданою, оскільки її існування не суперечить жодній із підстав криміналізації.

#### Список використаних джерел:

1. Коломієць В.Ю. Кримінальна відповідальність за заподіяння тілесних ушкоджень : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Дніпро, 2019. 237 с.
2. Наумов А.В. Российское уголовное право. Общая часть : курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : БЕК, 1999. 590 с.
3. Энциклопедия уголовного права. Санкт-Петербург : Изд. проф. Малинина: СПб ГКА, 2011. Т. 16. Преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина. 954 с.
4. Балобанова Д.О. Теорія криміналізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право». Одеса, 2007. 18 с.
5. Пашенко О.О. Обставини, що визначають соціальну обумовленість охоронних кримінально-правових норм (законів про кримінальну відповідальність). *Актуальні проблеми кримінальної відповідальності* : матеріали між нар. наук.-практ. конф., 10–11 жовтня 2013 р.; редкол.: В.Я. Тацій, В.І. Борисов та ін. 2013. С. 210–213.
6. Пашенко О.О. Соціальна обумовленість кримінально-правових норм: проблеми міждисциплінарних зв'язків. URL: [http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7069/1/Pashenko\\_150.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7069/1/Pashenko_150.pdf).

7. Савченко О.О. Щодо соціальної обумовленості встановлення кримінально-правової заборони. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди. «Право»*. 2016. Вип. 24. С. 147–152.
8. Фріс П.Л. Кримінально-правова політика Української держави: теоретичні, історичні та правові проблеми. Київ : Атіка, 2005. 332 с.
9. Лашук Є.В. Про підстави встановлення кримінальної відповідальності за суспільно-небезпечне діяння. *Актуальні проблеми кримінальної відповідальності* : матеріали між нар. наук.-практ. конф., 10–11 жовтня 2013 р.; редкол.: В.Я. Тацій, В.І. Борисов та ін. 2013. С. 206–210.
10. Словник української мови : в 11 томах. Т. 6. 1975. С. 506. URL: <http://sum.in.ua/s/pidstava>.
11. Словник української мови : в 11 томах. Т. 7. 1976. С. 693. URL: <http://sum.in.ua/s/pryncyp>.
12. Коробеев А.И. Советская уголовно-правовая политика: проблемы криминализации и пенализации. Владивосток : Изд-во ДВГУ, 1987. 268 с.
13. Основания уголовно-правового запрета. Криминализация и декриминализация / под ред. В.Н. Кудрявцева и А.М. Яковлева. Москва : Наука, 1982. 304 с.
14. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.01.2020).
15. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 15.01.2020).
16. Корупційні схеми: їх кримінально-правова кваліфікація і досудове розслідування / за ред. М.І. Хавронюка. Київ : Москаленко О.М., 2019. 464 с.
17. Кримінальне право України: Загальна частина : підручник / В.І. Борисов, В.Я. Тацій, В.І. Тютюгін та ін.; за ред. В.Я. Тація, В.І. Борисова, В.І. Тютюгіна. 5-те вид., переробл. і допов. Харків : Право 2015. 528 с.
18. Ущাপовський В.Ф. Протидія організованій злочинності: теоретичні та соціально-правові проблеми : монографія. Київ, 2009. 532 с.
19. Статистична інформація. *Генеральна прокуратура України* : офіційний вебсайт. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=113654&libid=100820&c=edit&\\_c=fo#](https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113654&libid=100820&c=edit&_c=fo#).
20. Статистичні звіти «Про кількість осіб засуджених, виправданих, справи щодо яких закрито, неосудних, до яких застосовано примусові заходи медичного характеру та види кримінального покарання» за 2015–2019 рр., підготовлені Державною судовою адміністрацією України. URL: [https://court.gov.ua/inshe/sudova\\_statystyka/](https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/).
21. Кальман О.Г., Христич І.О. Злочинність в Україні: основні тенденції. *Б-ба з орг. злоч. і корупцією (теорія і практика)* : наук.-практ. журнал Міжвід. наук.-досл центр з проблем б-би з орг. злоч. при РНБО України. Київ : МРДЦ, 2007. № 17. С. 41–56.
22. Звіт про результати боротьби з організованими групами та злочинними організаціями за січень – грудень 2019 року. Статистична інформація. *Генеральна прокуратура України* : офіційний вебсайт. URL: [https://old.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=113900&libid=100820](https://old.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113900&libid=100820).

**КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА;  
ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ**

УДК 343.136

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.35>**ДЕНИСОВСЬКИЙ М.Д., КАРТАВЦЕВ В.С., ГАКАЛО І.Г.****ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ФУНКЦІЙ СЛІДЧОГО****LEGAL ASPECT OF THE FUNCTIONS OF THE INVESTIGATOR**

Наукове дослідження присвячено вивченню особливостей функцій слідчого як учасника кримінального провадження, що полягає в детальному аналізі чинного кримінального процесуального законодавства та узагальненні наукових праць відомих вчених у цій сфері.

Констатовано, що законодавець неповно та нечітко закріпив зміст, характер і класифікацію кримінально-процесуальних функцій, що покладаються на суб'єкта владних повноважень, який здійснює досудове розслідування. Процесуальні функції слідчого походять від головних функцій кримінального процесу та закріплені у правових нормах як напрями процесуальної діяльності, спрямовані на належне виконання завдань кримінального провадження.

Звертається увага на те, що нині взаємодія слідчого з органами дізнання, судом і захисником чітко не визначена. Дослідження напрацьовані багатьох науковців дало підстави зазначити, що немає єдиної думки стосовно визначення поняття кримінально-процесуальних функцій. На слідчого як суб'єкта кримінального провадження покладається обов'язок всебічно, повно та об'єктивно розслідувати кримінальні правопорушення з метою притягнення винних осіб до передбаченої законом відповідальності. Проаналізувавши як основні, так і додаткові види процесуальних функцій слідчого в напрацюваннях багатьох науковців, слід зауважити, що кожен із них визначає різну їх кількість і зміст.

У статті зазначається, що функція обвинувачення не є ключовою, оскільки реалізується лише на одній із семи стадій процесу. Слідчий не має бути представником чи іншим учасником сторони обвинувачення, оскільки він виступає як самостійний учасник кримінального процесу. Діяльність із розслідування злочинів є важливим завданням держави. Здебільшого вона покладається на органи слідства, до яких відносять слідчого та органи дізнання. Законодавець приділяє значну увагу забезпеченню функцій, які передбачені законом і покладаються на посадових осіб їх посадовими інструкціями.

Опрацьовано та узагальнено порівняння вітчизняного та зарубіжного законодавства щодо процесуальних функцій слідчого як суб'єкта кримінального провадження. Авторами визначено деякі неузгодженості щодо одночасного виконання процесуальних функцій обвинувачення та захисту одним суб'єктом органу досудового розслідування – слідчим, що є недопустимим відповідно до чинного кримінального процесуального законодавства України. З метою усунення суперечностей законодавчих приписів запропоновано доповнити Кримінальний про-

---

© ДЕНИСОВСЬКИЙ М.Д. – кандидат юридичних наук, декан юридичного відділення (Галицький коледж імені В'ячеслава Чорновола)

© КАРТАВЦЕВ В.С. – кандидат юридичних наук, професор (Галицький коледж імені В'ячеслава Чорновола)

© ГАКАЛО І.Г. – здобувач вищої освіти юридичного відділення (Галицький коледж імені В'ячеслава Чорновола)

цесуальний кодекс України окремою нормою, в якій необхідно зазначити вичерпний перелік і форми реалізації процесуальних функцій слідчого.

**Ключові слова:** *слідчий, кримінальне провадження, кримінально-процесуальні функції, правовий статус, функція обвинувачення.*

The scientific research is devoted to the study of the peculiarities of the functions of the investigator as a participant in criminal proceedings, which consists in a detailed analysis of the current criminal procedure legislation and generalization of scientific works of famous scientists in this field.

It is stated that the legislator has incompletely and vaguely established the content, nature and classification of criminal procedural functions entrusted to the subject of power, which carries out pre-trial investigation. Procedural functions of the investigator derive from the fundamental functions of the criminal process and enshrined in law as areas of procedural activity aimed at the proper performance of criminal proceedings.

Attention is drawn to the fact that to date, the interaction of the investigator with the bodies of inquiry, the court and the defense counsel is not clearly defined. A study of the work of many scholars has led to note that there is no consensus on the definition of the concept of criminal procedure. The investigator, as a subject of criminal proceedings, has a duty to comprehensively, fully and objectively investigate criminal offenses in order to bring the perpetrators to justice. Having analyzed the types of procedural functions of the investigator, both basic and additional, in the work of many scholars, it should be noted that each of them determines their different number and content.

The article notes that the function of the prosecution is not fundamental, as it is implemented only in one of the seven stages of the process. The investigator should not be a representative or other party to the prosecution, as he or she is acting as an independent participant in the criminal proceedings. But the activity of investigating crimes is an important task of the state, which is mainly entrusted to the investigative bodies, which include the investigator and the inquiry bodies. The legislator pays considerable attention to ensuring the functions provided by law and entrusted to officials by their job descriptions.

In addition, the comparison of domestic and foreign legislation on the procedural functions of the investigator as a subject of criminal proceedings is developed and generalized. The authors identified some inconsistencies regarding the simultaneous performance of the procedural functions of prosecution and defense by the same subject of the pre-trial investigation body – the investigator, which is inadmissible under the current criminal procedure legislation of Ukraine. In order to eliminate the contradictions of legislative requirements, it is proposed to supplement the Criminal Procedure Code of Ukraine with a separate rule, which should indicate an exhaustive list and forms of implementation of procedural functions of the investigator.

**Key words:** *investigator, criminal proceedings, criminal procedural functions, legal status, accusation function.*

**Вступ.** Кримінально-процесуальні відносини є своєрідною системою, яка складається з учасників, кожен із яких займає певне місце. Вони наділені окремими повноваженнями, закріпленими в чинному кримінально-процесуальному законодавстві. На слідчого як суб'єкта кримінального провадження покладається обов'язок всебічно, повно та об'єктивно розслідувати кримінальні правопорушення з метою притягнення винних осіб до передбаченої законом відповідальності. Процесуальні функції слідчого походять від ключових функцій кримінального процесу, проте нині його діяльність щодо взаємодії з органами дізнання, судом і захисником чітко не визначена.

**Стан дослідження.** Питання щодо діяльності слідчого як суб'єкта кримінального провадження висвітлювали Ю.П. Аленіна, В.Б. Андрусяк, М.А. Громов, Н.С. Карпов, Н.І. Клименко, Л.М. Лобойко, О.І. Марочкін, Ю.М. Мирошніченко, І.В. Рогатюк, М.Є. Шумило та багато інших вчених. Однак комплексно не вивчено поняття та зміст функцій слідчого як суб'єкта кримінального провадження, саме тому існує потреба у подальшому дослідженні цієї теми.

**Постановка завдання.** Основною метою є висвітлення результатів досліджень і теоретичних положень щодо процесуальних функцій слідчого, їх природи та змісту, розроблення науково обґрунтованих пропозицій щодо внесення змін з удосконалення кримінального процесуального законодавства.

**Результати дослідження.** Відповідно до п. 17 ст. 3 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України, Кодекс) слідчий – службова особа органу Національної поліції, органу безпеки, органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, органу Державного бюро розслідувань, Головного підрозділу детективів, відділу детективів, підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України, уповноважена в межах компетенції, передбаченої цим Кодексом, здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень і має низку визначених функцій [1].

Варто зазначити, що термін «функція» хоча і згадується в ч. 3 ст. 22 КПК України, проте законодавцем таке поняття не визначено. Процесуальні функції є правовою категорією, а не тільки теоретичною. У науці її тлумачать як основний напрям чи певний вид діяльності. Під поняттям «процесуальні функції в кримінальному судочинстві» розуміють види (компоненти, частини) кримінально-процесуальної діяльності, що різняться між собою з огляду на особливі безпосередні цілі, яких досягають в результаті провадження у справі. Не дивлячись на багатомісячну історію функціонування органів досудового розслідування, варто зазначити, що нині поняття функцій, які реалізує слідчий, так і не визначені, але вони впливають із завдань кримінального провадження, передбачених у ст. 2 КПК України.

Враховуючи те, що слідчий здійснює процесуальну діяльність, заслуговує на особливу увагу дослідження його ролі та функціонального призначення у процесі здійснення правосуддя. Посадова особа органів досудового розслідування є невід’ємною частиною судочинства, яку не можна виокремити від суду чи прокуратури, проте цілком можливо виділити певні характерні риси. До того ж слідчий має досить значний спектр повноважень, реалізуючи які може прямо чи опосередковано впливати на напрям і вирішення кримінального провадження.

Визначаючи його процесуальне призначення, важливо звернути увагу на правовий статус, який визначається тим, що з однієї сторони він є посадовою особою відповідного правоохоронного органу, а з іншої – учасником кримінального провадження. Діяльність слідчого є узгодженою з прокурором і працівниками оперативного підрозділу, але прокурор, реалізуючи свої повноваження, здійснює процесуальне керівництво у кримінальному провадженні та нагляд за дотриманням законності. Діяльність працівників оперативних підрозділів є наближеною до процесуальної діяльності слідчого, натомість у випадках виконання окремих доручень вони користуються його повноваженнями, що прямо передбачено в кримінальному процесуальному законодавстві України.

На відміну від КПК 1960 року, у чинному кримінальному процесуальному законі передбачена чітка та узгоджена система органів досудового розслідування та оперативних підрозділів. У ст. 216 КПК прописано посади слідчого у п’яти органах досудового розслідування: Національній поліції; органах, що здійснюють контроль за дотриманням податкового законодавства; органах безпеки; Державному бюро розслідувань; Державній кримінально-виконавчій службі. Тобто оперативні підрозділи існують там, де й органи розслідування, за винятком Держаної прикордонної служби України [2, с. 106].

Насамперед необхідно зазначити, що на слідчого при розслідуванні злочинів покладається функція обвинувачення, яка не є головною, адже вона реалізується лише на одній із семи стадій процесу (на стадії досудового розслідування), у зв’язку з чим на інших шести стадіях є відсутньою. Проте в ній можна виокремити такі елементи: 1) початок і рух досудового розслідування; 2) забезпечення та реалізація прав і законних інтересів усіх учасників кримінального провадження; 3) повідомлення особи про підозру; 4) зупинення чи закінчення досудового розслідування; 5) формування обвинувачення [3, с. 876–877].

Функція обвинувачення характеризується як сукупність процесуальних дій, спрямованих на встановлення особи, яка вчинила злочин, а також застосування до неї справедливого покарання. У кримінальному провадженні існує так званий спеціальний інститут, який призначений втілювати висновок слідчого про винуватість особи в повідомлення про підозру винному. Таким чином і реалізується ця функція, покладена на слідчого чинним КПК України.

Здійснюючи процесуальну діяльність під час досудового розслідування, слідчий виконує і певні дії стосовно захисту прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, які також цілком поглинаються функцією досудового розслідування та загальним

обов'язком державних органів щодо утвердження та забезпечення прав людини, передбачених Конституцією України, а саме вимогами ст. 2 КПК України щодо охорони прав, свобод і законних інтересів учасників кримінального провадження, ст. 9 КПК України щодо всебічності, повноти й неупередженості розслідування, ст.ст. 42, 44, 55, 61, 62, 66 КПК України щодо повідомлення та роз'яснення прав і обов'язків учасникам провадження, ст.ст. 48-54 КПК України щодо залучення слідчим захисника підозрюваного, ст. 220 КПК України щодо обов'язку розгляду та вирішення слідчим клопотань сторони захисту та потерпілого, його представників під час досудового розслідування тощо.

Звертаємо увагу на те, що з приводу процесуальних функцій слідчого наявна велика кількість протилежних точок зору серед учених-криміналістів. Це свідчить про те, що це питання є одним із найскладніших і проблемних у кримінально-процесуальній науці. Цілком погоджуємося з думкою А.М. Ларіна, який стверджує, що визначення функціональної характеристики органів досудового розслідування – одна з найважливіших проблем теорії кримінального процесу, яка дозволяє розкрити весь спектр динамічних властивостей діяльності цих державних правоохоронних органів та їх роль у кримінальному провадженні [4, с. 25].

Розглядаючи види процесуальних функцій слідчого, варто приділити увагу напрацюванням науковця В.М. Бозрова, який зазначає таке: 1) процесуальні функції відображають таку істотну властивість кримінального судочинства як змагальність; 2) кримінально-процесуальні функції завжди передбачають наявність сторін; 3) зазначені функції є керованими, у них можна виявити елементи стратегічної і тактичної характеристики; 4) кожна сторона завжди й в усіх випадках пов'язана лише з однією функцією, визначеною предметом спору та відповідним процесуальним інтересом; 5) жодна процесуальна функція не завершується в межах однієї стадії кримінального процесу; 6) зі зміною стадії не змінюється характер функцій, однак змінюється інтенсивність їх здійснення, а отже і процедура їх реалізації [5, с. 169–170].

А.П. Гуляєв зазначав, що слідчий здійснює такі процесуальні функції: 1) розгляд заяв і повідомлень про злочин; дослідження обставин справи; 2) обвинувачення у вчиненні злочину; 3) захист громадян від необґрунтованого обвинувачення у вчиненні злочину; 4) забезпечення відшкодування матеріального збитку, заподіяного злочином, і виконання вироку в частині конфіскації майна; 5) припинення злочинів і вжиття заходів для встановлення обставин, які сприяли вчиненню злочину; 6) розшук обвинувачених, місцезнаходження яких невідоме; 7) вирішення кримінальних справ [6, с. 23].

На думку В.В. Рожнової та Л.Д. Удалової, основними кримінальними процесуальними функціями є: 1) функція обвинувачення; 2) функція захисту; 3) функція вирішення кримінального провадження по суті. До інших кримінальних процесуальних функцій належать: 1) функція розслідування; 2) функція нагляду за додержанням законності; 3) функція кримінального переслідування; 4) функція судового контролю [7, с. 34–35]. Кожен із науковців, який досліджував цю тему, наводив різну кількість функцій і їх зміст.

У своєму дослідженні І.В. Глов'юк зазначила: «Респонденти вказали на реалізацію слідчим таких функцій: кримінальне переслідування – 24%, розслідування – 69,5%, обвинувачення, захист і вирішення – 5%. У КПК України, прийнятому у 2012 році, слідчого відносять до сторони обвинувачення, що характерно і для КПК Грузії, КПК Азербайджанської Республіки, КПК Республіки Молдова. У модельному КПК для держав, які є учасницями СНД, слідчого віднесено до органів кримінального переслідування та до сторони обвинувачення. В КПК, що діє у Республіці Білорусь, слідчого визнано суб'єктом, який здійснює кримінальне переслідування [8, с. 103].

Така кримінально-процесуальна функція захисту втілюється тільки приватними особами: підозрюваним, обвинувачуваним, їх представниками та представником громадської організації, захисником-адвокатом. Вона спрямована на спростування чи пом'якшення підозри та обвинувачення шляхом оскарження, а не на правовий захист всіх учасників кримінального процесу. Потрібно врахувати і те, що слідчий не може протидіяти власним дослідженням обставин кримінального правопорушення.

Аналізуючи КПК України, необхідно зазначити, що слідчий також здійснює реабілітаційну функцію, яка полягає у звільненні винної особи від кримінальної відповідальності за обставин, передбачених у чинному законодавстві.

**Висновки.** Кримінально-процесуальні функції слідчого зумовлені завданнями кримінального процесу. Вони поділяються на дві групи. Одні з них прямо передбачені в законі, інші ж випливають зі спеціальних інститутів (наприклад, функція обвинувачення). Законодавець зазначає, що слідчий відповідає тільки за законність і своєчасність вчинення процесуальних дій, а не за

обвинувачення. Цю функцію він здійснює шляхом внесення відомостей про кримінальні правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Функція захисту полягає в комплексі процесуальних дій, спрямованих на пом'якшення відповідальності підозрюваного (обвинуваченого) чи встановлення його невинуватості.

Здійснюючи функцію досудового розслідування, слідчий реалізує і певні дії стосовно захисту прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, які цілком поглинаються функцією досудового розслідування. З метою усунення цих суперечностей та однакового тлумачення законодавчих приписів щодо визначення процесуальних функцій слідчого доцільно доповнити КПК України окремою нормою, яка б визначала їх вичерпний перелік і форми реалізації.

#### Список використаних джерел:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012. № 4651-17. Дата оновлення: 11.09.2020. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 19.09.2020).
2. Цуцкірідзе М.С. Поліфункціональності кримінальної процесуальної діяльності слідчого. *Вісник кримінального судочинства*. 2017. № 4. С. 102–109. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vks\\_2017\\_4\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vks_2017_4_14) (дата звернення: 06.10.2020).
3. Марочкін О.І. Процесуальні рішення слідчого як вираження його кримінальних процесуальних функцій. *Правова доктрина – основа формування правової системи держави : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. Харків, 2013. С. 876–880. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/7272> (дата звернення: 29.09.2020).*
4. Ларин А.М. Расследование по уголовному делу: процессуальные функции. М. : Юрид. лит., 1986. 160 с. URL: <http://lawlibrary.ru/izdanie6849.html> (дата звернення: 29.09.2020).
5. Бозров В.М. К проблеме методологии в теории уголовно-процессуальных функций. *Российский юридический журнал*. 2011. № 3. С. 166–172.
6. Гуляев А.П. Следователь в уголовном процессе. М. : Юрид. лит., 1981. 192 с.
7. Коваленко В.В., Удалова Л.Д., Письменный Д.П. Кримінальний процес : підручник. Київ : Центр учб. літ., 2013. 544 с.
8. Глов'юк І.В. Кримінально-процесуальні функції: теоретико-методологічні засади і практика реалізації : дис. док. юрид. наук: спец. 12.00.09. Одеса, 2016. 602 с. URL: <http://hdl.handle.net/11300/3320> (дата звернення: 21.09.2020).



**ПРОБЛЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОТЕРПІЛОМУ ВІД КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПРАВОСУДДЯ**

**THE PROBLEM OF ACCESS TO JUSTICE AS A GUARANTEE TO THE VICTIM**

У статті досліджено основні підходи щодо забезпечення потерпілому доступу до правосуддя. Проаналізовано міжнародну судову практику, доктринальні джерела вітчизняних науковців та актуальне законодавство. Визначені вектори розвитку кримінального процесуального права України в напрямі забезпечення належного доступу потерпілого до суду та правосуддя загалом. На прикладі прецедентних справ ЄСПЛ показано ставлення до проблеми доступу до правосуддя міжнародних судових інстанцій, а також результати імплементації цієї практики у процесуальне законодавство України.

Аналізуючи думки вітчизняних науковців, виведено саме узагальнене поняття доступу до правосуддя, відмежовано його від понять доступності правосуддя та доступу до суду, визначено основні ознаки цієї засади кримінального провадження, вказано на заходи, необхідні до запровадження для подолання наявних і потенційних проблем, що можуть виникнути на підставі недотримання принципу доступності правосуддя та незабезпечення доступу потерпілого до ефективних національних засобів захисту.

Аналізуючи національне та міжнародне законодавство, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також рекомендації та декларації Комітету Міністрів Ради Європи, показано перспективні напрями модернізації кримінального процесуального законодавства України, наближення його до європейських стандартів.

Аналізуючи прецедентну практику ЄСПЛ як щодо України, так і щодо інших держав-учасниць Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, наведено конкретні приклади порушення права потерпілого на забезпечення його права на звернення за захистом порушених прав до суду, зазначено про роль прецедентної практики суду та її вплив на виконання загальних засад кримінального провадження в Україні.

Посидуючи практичні напрацювання та думки провідних вітчизняних учених-криміналістів, запропоновано можливі моделі покращення ситуації, що стосується статусу потерпілого як суб'єкта кримінального провадження. Визначено актуальність цієї проблеми, зважаючи на триваючі реформаційні процеси всередині правової системи України, які зачіпають і царину кримінального процесуального права.

**Ключові слова:** *доступ до суду, судова практика, статус потерпілого, доктринальний аналіз, судовий захист.*

The article provides a research of the main approaches of delivering the access to justice to the victim of a criminal offence. The fundamental analysis of doctrine, current legislation and international judicial practice has been conducted. The main and foregoing vectors of criminal process of Ukraine development in the field of delivering access to justice and access to court to victims are being located in this article. Taking the judicial rulings of ECHR as an example, the general problems of access to courts and justice are being illustrated in the research.

The definition of access to court and access to justice categories and their distinction from each other has been provided by means of researching the opinions of the leading

Ukrainian legal scientists. The main principles of such a legal category as “access to court” and “access to justice” have been defined and the dire actions to implement have been detected due to profound doctrine, legislation and opinion research.

By comparing the Ukrainian criminal process system with the international judicial and legal practice and taking into account the proposals in form of the legal documents, a conclusion about further actions towards legal modernization of criminal justice of Ukraine and harmonization with the European law system has been made.

By researching the legal practice of the European court of human rights, the provisions of the European convention on human rights and fundamental freedoms, the peculiarities of Ukraine’s criminal process paradigm, taking the precedental cases not only connected with Ukraine as a party, but along with it taking into consideration the whole practice of the Court on the member-states’ account, a crucial comparative conclusion has been made, together with the Ukrainian scientists’ opinion summary, about the future actions important to make in order to guarantee the access to justice principle in light of the ongoing judicial reform, which is taking place in Ukraine. The article puts the stress on the urgency of the problem under discussion and provides a list of offers to the legal bodies of Ukraine, standing as an issue of great topicality.

**Key words:** *justice, courts, access, victim, judicial practice.*

**Вступ.** Варто визначити, які саме перешкоди стоять на шляху потерпілого від кримінального правопорушення до захисту ним своїх прав шляхом звернення до суду. Остання судова практика та доктринальні джерела стверджують, що потерпілий при реалізації права на доступ до суду нерідко зіштовхується з проблемами як матеріального характеру, так і матеріально-правовими труднощами. Статус потерпілого, проблема його захисту та надання ефективної правової допомоги, забезпечення дієвої моделі правового захисту потерпілого є ключовими питаннями цього дослідження.

У ході дослідження проаналізовано думки вітчизняних вчених щодо питання доступу потерпілого до правосуддя, публікації та монографії таких спеціалістів у галузі права: О.О. Овсянникова, О.О. Кисельова, О.П. Кучинської, Л.Д. Удалова, А.В. Лапкіна, О.М. Овчаренко, І.В. Гловок, В.Г. Уварова.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження правового статусу потерпілого від кримінального провадження, визначення проблемних питань, що стосуються забезпечення його ефективного доступу до правосуддя, визначення основних проблем у цьому напрямі та моделей їх вирішення.

**Результати дослідження.** Резюмуючи думки стосовно доступності правосуддя як загально-правової категорії та її місце в системі загальних засад кримінального провадження, О.М. Овчаренко наголошує, що термін «доступність правосуддя» має право на існування, оскільки є часто вживаним, проте другим найбільш вживаним терміном є «вільний доступ до суду» [1, с. 31–33]. Варто зазначити, що думки вітчизняних вчених щодо змісту доступу до правосуддя є неоднозначними, а доступність правосуддя сприймається у широкому та вузькому сенсах.

Низка вчених, зокрема І.Є. Марочкін, визначають такі елементи доступності: судоустрійні, організаційно-правові та економічні [2, с. 127–129]. Якщо розподілити доступність правосуддя на елементи, то серед них можна виділити розумний строк розгляду справи, максимально можливо простоту процесу, доступ до судового рішення та його виконання. Саме на цих елементах і можна зосередитися, досліджуючи питання доступу потерпілого до правосуддя [1, с. 59].

Варто розпочати з того, як українське законодавство позиціонує доступ до правосуддя потерпілого. Кримінальний процесуальний кодекс України містить низку положень, які декларативно гарантують будь-якій особі, в тому числі потерпілому, доступ до справедливого судового розгляду. Так, у ст. 21 КПК України зазначено, що кожному гарантується право на справедливий розгляд і вирішення справи в розумні строки незалежним і неупередженим судом, створеним на підставі закону [3]. Якщо розглядати доступ до правосуддя з точки зору розумності строків, то ст. 28 КПК також цілком гарантує їх дотримання, проте варто зважати на оціночність цієї категорії, а отже розумність строків буде залежати від низки факторів у кожному провадженні.

Не можна не звернути увагу і на окремі права, надані потерпілому відповідно до ст. 56 КПК України. Серед них можна виокремити право на негайну реєстрацію заяви про кримінальне правопорушення та визнання особи потерпілою, а також право отримувати інформацію, яка

стосується безпосередньо цієї особи та вчиненого щодо неї кримінального правопорушення. Загалом можна зробити висновок про те, що фактичне закріплення доступу потерпілого до правосуддя на рівні законодавства цілком має місце, проте варто пам'ятати, що не можна тлумачити цю засаду, лише спираючись на законодавчі положення, адже доступ до правосуддя включає в себе усі стадії провадження, а також фактичну реалізацію законодавчих положень на практиці.

І.В. Гловюк при дослідженні цієї проблеми наголосила на тому, що необхідно відрізнити поняття «право на доступ до суду», «право на доступ до правосуддя» та «право на справедливий судовий розгляд», констатувавши, що право на доступ до правосуддя більше стосується забезпечення можливості розгляду справи по суті у судових стадіях, тоді як право на доступ до суду охоплює як судові, так і досудові стадії кримінального провадження [4, с. 4]. У контексті цієї статті важливо звернути увагу як на судову стадію, так і на досудовий етап кримінального провадження, оскільки обидва мають значний вплив на процесуальний статус потерпілого.

Визначившись із елементами доступу до правосуддя та його змістом, а також регламентацією цих понять у національному законодавстві, необхідно звернути увагу на міжнародні профільні документи, присвячені проблемі доступу до правосуддя. Насправді ця проблема не є новою, проте вона не втрачає своєї актуальності.

Варто розпочати зі ст. 6 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, п. 1 якої включає в себе засаду доступу до правосуддя, гарантуючи особам право на справедливий судовий розгляд. Для того, щоб розгляд суду був справедливим, особа, в тому числі і потерпілий, має бути забезпечена своєчасним і повним доступом до судового розгляду щодо кримінального правопорушення, внаслідок якого була заподіяна шкода потерпілому.

З огляду на цю засаду Комітет Міністрів Ради Європи прийняв Резолюцію (78)8 Комітету Міністрів про юридичну допомогу і консультації, в якій досить чітко поставив перед країнами-членами Ради Європи задачу усунення економічної перешкоди доступу до правосуддя [5]. Із зазначених вище функціональних складників доступу до правосуддя очевидним є те, що потерпілий від кримінального правопорушення зіштовхнується з проблемою матеріального (економічного) забезпечення ефективності свого захисту. Це твердження можливо екстраполювати й на аспект судових витрат, проте здебільшого таке ускладнення стосується проблеми правової допомоги, юридичних консультацій, а також рівномірного забезпечення потерпілого такою допомогою протягом усіх стадій кримінального провадження.

Національне законодавство України містить у собі норми щодо безкоштовної правової допомоги особам, які цього потребують, зокрема ст. 49 Кримінального процесуального кодексу України передбачає процедуру надання безоплатної правової допомоги, але тут же стає питання про її своєчасність і всеосяжність. Так, у Додатку 1 до Резолюції (78)8 зазначено, що українцям бажаним є те, щоб юридична допомога надавалася особам навіть за тієї умови, якщо вона може покрити частину судових витрат. У такому разі доцільно було б усе одно забезпечити особі правову допомогу за її фінансової участі щодо частини судових витрат.

Окремим моментом, на якому хотілося б зупинитися та запропонувати його для законодавця, є пункт Резолюції, який вказує на те, що надання юридичної допомоги особі, у нашому випадку потерпілому, має бути можливе вже в процесі кримінального провадження на одній із його стадій у тому разі, якщо матеріальний стан потерпілого різко зміниться, суттєво впливаючи на здатність особи ефективно захистити свої права на стадії досудового розгляду та під час судових засідань.

Справедливо зазначити, що навіть попри те, що в Україні існує система безоплатної правової допомоги, а потерпілий має процесуальне право на її забезпечення, Резолюція, якщо піти шляхом тлумачення її положень у контексті актуального законодавства, ставить за пріоритет динамізм і гнучкість національного судочинства, а, враховуючи те, що йдеться про потерпілого, якому було нанесено шкоду кримінальним правопорушенням, гнучкість кримінального судочинства є досить важливою з огляду на те, що шкода від заподіяння кримінального правопорушення відрізняється від такої, що виникає в цивільних правовідносинах, а отже потребує особливого ставлення. Також Резолюція декларує можливість оскарження рішення про відмову у наданні правової допомоги, надаючи потерпілому шанс ефективно боротися за своєчасне надання йому допомоги, об'єктивно дослідивши умови, за яких він звернувся до правоохоронних органів.

Робота щодо статусу потерпілого у кримінальному судочинстві в рамках Ради Європи була продовжена, і вже Рекомендація Комітету Міністрів R(85)11 від 28 червня 1985 року безпосередньо стосувалася полегшення статусу потерпілого в рамках кримінального процесу [6]. Схвально слід оцінити те, що ключові положення цього документу були сприйняті українським кримінальним процесуальним законодавством.

Варто звернути увагу на рекомендацію щодо можливості потерпілого заявити клопання про перегляд рішення компетентного органу щодо невідкриття кримінального провадження та можливість прямого звернення до суду з цього приводу. Такий захід спрямований на те, щоб потерпілий мав змогу реалізувати своє право на справедливий судовий розгляд, передбачаючи запобіжний захід проти непрофесійної або несвоєчасної діяльності органів досудового розслідування.

Торкаючись такого критерію забезпечення потерпілому доступу до правосуддя як забезпечення максимальної простоти судового розгляду, не можна не звернути увагу на новий перспективний напрям, впровадження якого в систему кримінального судочинства могло б розвантажити суди, спростивши розгляд кримінальних проваджень і сприяючи максимальному дотриманню засади розумності строків. Йдеться про надання можливості паралельно із забезпеченням доступу до правосуддя використовувати альтернативні засоби посередництва і примирення, початок введення яких в Україні вже спостерігається на правовому горизонті.

З цього приводу був прийнятий Висновок № 6 (2004) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо справедливого суду в розумний строк і ролі судді в судових процесах з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів, у якому було детально досліджено вплив медіації на кримінальне судочинство [7, с. 20–23]. Зокрема, Консультативна рада дійшла висновку, що медіація у кримінальному судочинстві є більш складним до впровадження процесом, ніж у цивільному процесі, адже питання захисту потерпілого та його зустріч з обвинуваченим є дуже делікатним питанням і не може поширюватися на такі провадження, використання альтернативних засобів у яких може призвести скоріше до небажаних наслідків, ніж до раціонального вирішення проблеми.

Зважаючи на те, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, стає очевидним, що медіація пропонується скоріше як субсидіарний засіб, який має право на існування паралельно з можливістю забезпечити потерпілому доступ до справедливого судового розгляду. Така можливість одночасно із судовим розглядом, забезпечуючи всебічний розгляд і виконання судових рішень, на думку європейських провідних юристів, може бути реалізована за допомогою моделі «відновлювального правосуддя».

Як зазначено у п. 146 Висновку, відновлювальне правосуддя дає змогу потерпілим, правопорушникам, а іноді і представникам громади спілкуватися прямо або непрямо, якщо необхідно – за допомогою посередника щодо правопорушення (здебільшого незначного порушення майнових прав або правопорушень, вчинених молодими порушниками) і того, як виправити завдану шкоду. На підставі наведеного вище, доцільно було б ввести систему відновлювального правосуддя в Україні не як заміну кримінальному судочинству, а як ефективний засіб доступу потерпілого від кримінального правопорушення до правосуддя.

Звернувши увагу на міжнародну практику, не можна оминути увагою судові рішення Європейського суду з прав людини, напрацювання та рішення якого не лише є частиною законодавства України, а й слугують надзвичайно змістовним доробком, який є індикатором того, в якому напрямі слід розвивати конкретну проблематику для ефективної трансформації судової системи шляхом законодавчих змін, тим більше, що використання судами України практики ЄСПЛ як джерела права закріплено ст. 17 Закону України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини» [8].

Універсальність судової практики ЄСПЛ полягає у тому, що фабула конкретної справи не обов'язково слугує прив'язкою до окремого принципу або засади кримінального судочинства, оскільки окремі думки суддів і вирішення питання про прийнятність заяви та вимог можна тлумачити стосовно інших принципів і засад, у чому й полягає безумовна цінність міжнародної судової практики.

Забезпечення права на справедливий судовий розгляд, а також забезпечення потерпілим ефективних засобів правового захисту (effective remedies) є невід'ємним складником права на доступ потерпілого до правосуддя. Доказом цьому є прецедентна практика ЄСПЛ, а саме справа «Ейрі проти Ірландії», яка, хоча і була розглянута з подальшим відхиленням скарги заявниці, проте в ході самого розгляду скарги можна виокремити низку важливих положень, які стосуються права особи на забезпечення права на доступ до правосуддя шляхом забезпечення належної правової процедури звернення потерпілого до суду [9, с. 10–16]. У цьому випадку інтерес викликає не саме рішення по справі, а роз'яснення суду щодо того, що можливості судового звернення заявниці мають бути реальними, а не ілюзорними, тобто потерпіла повинна мати можливість фактично використати зазначені законодавством можливості.

Як було зазначено вище, позитивне закріплення певних прав і можливостей кримінальним процесуальним законодавством України є потрібною і важливою практикою, проте коли справа доходить до реального судового розгляду, стадій кримінального провадження та реальної участі потерпілого в них, виникає низка запитань, зокрема чи можуть позитивні норми процесуального права забезпечити принцип доступності правосуддя в необхідному обсязі без створення додаткових перешкод.

Якщо конкретизувати наведену вище практику ЄСПЛ щодо України, то показовим прикладом є справа «Меріт проти України», в ході якої суд надав роз'яснення, що заходи щодо відшкодування шкоди внаслідок правопорушення або заходи, які забезпечують звернення до суду, зокрема порядок цього звернення, мають реально та безпосередньо сприяти отриманню особою можливості ефективно та в розумні строки вирішити питання щодо свого статусу потерпілого та відшкодування шкоди від кримінального правопорушення шляхом звернення до суду [10, с. 10–19]. Головна теза, яку можна виокремити із судової практики ЄСПЛ в контексті доступності правосуддя для потерпілого, та, що зі всієї множини способів і засобів судового захисту держава повинна сприяти у наданні потерпілому найбільш відповідного його конкретному випадку механізму судового захисту.

Для реалізації наведених вище тез можна запропонувати певні шляхи всебічного вирішення проблеми доступності правосуддя для потерпілого. Для цього звернемося до міжнародної практики. Відповідно до Рекомендації № 6 R(87)18 Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо спрощення кримінального правосуддя» пропонується ввести у країнах-членах Ради Європи так званий «принцип дискреційного обвинувачення». Його суть полягає у тому, що відмова органів, які підтримують обвинувачення, має ґрунтуватися виключно на адекватних доказах вини або на доказах її відсутності [11, с. 116–122].

У зв'язку з цим Консультативна рада європейських суддів виділила три основних підходи щодо вирішення проблеми доступу правосуддя в ракурсі відповідності дій органів, які підтримують обвинувачення, принципам справедливості, розумності строків і засаді доступу до справедливого суду. Першим методом є заборона органу, який підтримує обвинувачення, відмовитися від справи та накладати санкції на правопорушника, якщо докази обґрунтовують кримінальне переслідування. Другий метод дозволяє органу, який підтримує обвинувачення, вирішувати, підтримувати обвинувачення чи ні, навіть у разі достатності доказів для кримінального переслідування. Третій метод дозволяє органу, який підтримує обвинувачення, закрити справу під умовою або з накладенням штрафу на правопорушника за його згодою як альтернативу передачі справи до суду.

Резюмуючи свої рекомендації, Консультативна рада пропонує розробити стандартизовані форми для юридичних документів для ініціювання та ведення судового провадження, що значно полегшить громадянам доступ до правосуддя шляхом спрощення порогу необхідних юридичних знань для звернення за судовим захистом.

**Висновки.** Беручи до уваги існуючі практики та законодавчі положення кримінального процесуального права України, можна констатувати прогрес у питанні забезпечення потерпілому доступу до правосуддя. А.В. Ляпкін вказує на важливість прокурорського нагляду при забезпеченні процесуальних прав потерпілого, оскільки нагляд за законністю рішень заради запобігання порушенню прав потерпілого органами досудового слідства є основою для подальшого дотримання принципу справедливості та засади доступу до правосуддя [12, с. 81–83].

Особливо цікавою є концепція відновлювального правосуддя у поєднанні з упровадженням медіації у кримінальне судочинство, а також продовження роботи щодо напрацювання усталених спрощених процедур звернення до суду. Також можна наполегливо рекомендувати переглянути стратегію органів, які підтримують обвинувачення, та надати їм додаткову дискрецію щодо можливості вирішення певних категорій справ без громіздкої процедури судового розгляду.

#### **Список використаних джерел:**

1. Овчаренко О.М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації : монографія. Х. : Право, 2008. 304 с.
2. Марочкін І.Є. Доступність правосуддя // Проблеми законності : Республік. міжвід. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. Х. : Нац. юрид. акад. України, 2003. Вип. 58. С. 125–131.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2013, № 9-10, № 11-12, № 13, ст. 88.

4. Гловюк І.В. Доступ до суду у кримінальному процесі: проблеми теорії. Часопис Академії адвокатури України. № 11 (2'2011), 2011.
5. Резолюція (78) 8 Комітету Міністрів про юридичну допомогу та консультації. Комітет Міністрів Ради Європи. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_132#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_132#Text) (дата звернення: 23.09.2020).
6. Рекомендація R (85) 11 Комітету Міністрів державам-членам стосовно положення потерпілого в межах кримінального права та кримінального процесу. Комітет Міністрів Ради Європи. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_127](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_127) (дата звернення: 23.09.2020).
7. Висновок № 6 (2004) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо справедливого суду в розумний строк і ролі судді в судових процесах з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів. Схвалено на 5 засіданні КРЄС (Страсбург, 22-24 листопада 2004 року), документ № ССЖЕ (2004), ор. 6, 28 с. URL: [https://court.gov.ua/userfiles/vsn6\\_2004.pdf](https://court.gov.ua/userfiles/vsn6_2004.pdf) (дата звернення: 25.09.2020).
8. Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини. Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2006, № 30, ст. 260.
9. Case of Airey v. Ireland. Application № 6289/73. Strasbourg, 9 October 1979, 28 p. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-57420> (дата звернення: 28.09.2020).
10. Case of Merit v. Ukraine. Application № 66561/01. Strasbourg, 30 March 2004, 24 p. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-61685> (дата звернення: 28.09.2020).
11. Рекомендація № 6 R (87) 18 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Стосовно спрощення кримінального правосуддя». Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. М. : СПАРК, 1998. С. 116–122.
12. Лапкін А.В. Роль прокурора у забезпеченні прав і законних інтересів потерпілого у кримінальному судочинстві України : монографія / А.В. Лапкін. Х. : Право, 2012. 264 с.

МИРОШНИЧЕНКО Т.М.

**РЕАЛІЗАЦІЯ НОРМАТИВНОГО ЗМІСТУ ЗАСАД КРИМІНАЛЬНОГО  
ПРОВАДЖЕННЯ У ХОДІ ТИМЧАСОВОГО ДОСТУПУ ДО РЕЧЕЙ І ДОКУМЕНТІВ  
ЯК ЗАСОБУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОКАЗОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

**THE IMPLEMENTATION OF THE NORMATIVE CONTENT OF  
THE CRIMINAL PROCEEDINGS PRINCIPLES DURING TEMPORARY ACCESS  
TO ITEMS AND DOCUMENTS AS MEANS OF PROVIDING EVIDENCE ACTIVITY**

У статті розглядаються проблемні питання правового регулювання тимчасового доступу до речей і документів як способу збирання доказів у кримінальному провадженні. Вивчається юридична природа процесуальної дії, її співвідношення зі слідчими (розшуковими) діями.

За результатами дослідження процесуальної форми тимчасового доступу до речей і документів акцентується увага на тому, що нормативний зміст поняття «тимчасовий доступ до речей і документів» складають три елементи: ознайомлення, копіювання та вилучення, жоден із яких змістовно не визначений у КПК. Такий стан регулювання процесу доказування негативно впливає на практику правозастосування. Звертається увага на те, що окремі положення закону щодо використання тимчасового доступу як способу збирання доказів є оцінними.

Критеріями оцінки вибору варіанту поведінки суб'єктів доказування у проблемних ситуаціях правозастосування мають бути вимоги засад кримінального провадження. Дослідження умов застосування тимчасового доступу до речей і документів з точки зору виконання завдань кримінального провадження, зокрема швидкого і повного розслідування кримінальних правопорушень, дозволяє дійти висновку про те, що передбачена чинним КПК необхідність послідовного виконання процесуальних дій у напрямі від добровільного отримання речей і документів до їх витребування, а згодом і до обшуку насправді може призвести до втрати доказів, оскільки при цьому складаються сприятливі умови для знищення або пошкодження речей і документів зацікавленими особами.

Висловлено думку про те, що слідчий суддя, суд при вирішенні питання про надання дозволу на тимчасовий доступ до речей і документів повинен враховувати обставини конкретного кримінального провадження, зокрема цінність речей та обстановку, у якій речі і документи знаходяться. У разі, коли речі мають значну матеріальну, культурну чи історичну цінність, а обстановка – доказове значення, речі і документи слід отримувати шляхом проведення обшуку. Процесуальна форма цієї слідчої (розшукової) дії надійно забезпечить збереження отриманих доказів, належне фіксування ходу і результатів процесуальної дії.

**Ключові слова:** *кримінальна процесуальна діяльність, засади кримінального провадження, збирання доказів, процесуальна форма, забезпечення доказової діяльності.*

The article considers the problematic issues of legal regulation of temporary access to things and documents as a way of gathering evidence in criminal proceedings. The legal nature of procedural action, its relationship with investigative (investigative) actions is studied. According to the results of the study of the procedural form of temporary access to things and documents, attention is focused on the fact that the normative content of the term “temporary access to things and documents” consists of three elements: acquaintance, copying and deletion.

This state of regulation of the evidentiary process negatively affects the practice of law enforcement. Attention is drawn to the fact that certain provisions of the law on the use of temporary access as a method of gathering evidence are not legally defined, are evaluative. Criteria for assessing the choice of behavior of the evidence subjects in problematic situations of law enforcement should be the requirements of the principles of criminal proceedings.

The study of the conditions of temporary access to things and documents in terms of the tasks of criminal proceedings, in particular the rapid and complete investigation of criminal offenses allows us to conclude that the current CPC stipulates the need for consistent procedural actions in the direction from voluntary receipt of things and documents to their recovery, and then – to the search may actually lead to the loss of evidence, as this creates favorable conditions for destruction or damage of things and documents by interested parties.

The opinion is expressed that the investigating judge, the court in deciding on the granting of permission for temporary access to things and documents should take into account the circumstances of a particular criminal proceeding, in particular, the value of things and the situation in which things and documents are. Where things have significant material, cultural or historical value and the situation is of probative value, things and documents should be obtained by search. The procedural form of this investigative (search) action will reliably ensure the preservation of the received evidence, proper recording of the course and results of the procedural action.

**Key words:** *criminal procedural activity, principles of criminal proceedings, collection of evidence, procedural form, provision of evidentiary activity.*

**Вступ.** Однією з гарантій ефективного виконання завдань кримінального провадження є засади кримінального провадження. Наскрізний характер засад зумовлює обов'язки дотримання їх вимог повноважними суб'єктами на всіх стадіях кримінального процесу при здійсненні процесуальної діяльності, у тому числі пов'язаної із доказуванням.

Відомо, що у кримінальному судочинстві до особи можуть бути застосовані найсуворіші види державного примусу ще до моменту прийняття кінцевого рішення, серед яких і заходи забезпечення кримінального провадження. Предметом наукового пошуку багатьох науковців протягом усього часу дії чинного КПК є тимчасовий доступ до речей і документів як захід забезпечення кримінального провадження.

Проблематику регламентації та проведення цієї процесуальної дії досліджували вчені С.В. Андрусенко, І.В. Гловюк, Г.Г. Глобенко, М.П. Климчук, М.О. Кузубова, М.А. Погорельський, Л.Д. Удалова, О.Г. Шило та інші. Вони розглядали питання правової природи тимчасового доступу до речей і документів, його місце в системі заходів забезпечення, форми. Однак проблемні питання правового регулювання та здійснення цієї процесуальної дії крізь призму вимог, які містяться у нормах, присвячених засадам кримінального провадження, у науці кримінального процесу досліджені не досить.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз проблемних аспектів правової регламентації та правозастосування тимчасового доступу до речей і документів у ході доказової діяльності з урахуванням засад кримінального провадження, формулювання пропозицій щодо вдосконалення законодавства відповідної спрямованості.

**Результати дослідження.** Більшість науковців, практичних працівників схиляються до того, що запроваджений КПК 2012 року інститут тимчасового доступу до речей і документів замінив виймку, яка протягом значного часу визнавалася попереднім КПК як слідча дія, пізнавальний характер якої зумовлював властивості отримуваної в її ході інформації як доказової. Насамперед таке нововведення пояснювалося необхідністю забезпечення реалізації засад кримінального провадження, зокрема змагальності, забезпечення обвинуваченому права на захист, недоторканності права власності, диспозитивності, таємниці спілкування.

Окрім автори заперечують юридичну природу тимчасового доступу до речей і документів як результат трансформації виймки у захід забезпечення кримінального провадження, оскільки, на їх думку, вказана слідча дія насправді на той час не була самостійною і мала усі ознаки заходу забезпечення кримінального провадження в сучасному розумінні цієї процесуальної дії [1, 4].

Актуальність наукової полеміки щодо значення цього заходу забезпечення насамперед знімається прямою вказівкою закону щодо можливостей використання результатів проведення



«інших процесуальних дій, передбачених кодексом» для сторони обвинувачення (ч. 2 ст. 94 КПК) і здійснення «інших дій, здатних забезпечити надання суду належних і допустимих доказів» для сторони захисту (ч. 3 ст. 93 КПК).

Очевидним є те, що законодавець розширив можливості формування доказової бази не тільки стороною обвинувачення, а й стороною захисту за рахунок «інших процесуальних дій», які, як і слідчі (розшукові), є процесуальними, передбаченими кримінальним процесуальним законом. За умови проведення їх у порядку, передбаченому КПК, результати цих процесуальних дій набувають ознак доказів (ч. 1 ст. 84 КПК).

Принагідно погоджуємося із баченням Д. Філіна щодо спрямованості норм чинного КПК насамперед на забезпечення прав та законних інтересів учасників кримінального провадження, на відміну від КПК 1960 року, у якому на перше місце законодавець ставив завдання формування доказової бази здебільшого стороною обвинувачення [2, с. 144]. Тому доцільним є дослідження у ході тимчасового доступу до речей і документів реалізації засади недоторканності права власності, нормативний зміст якої викладено у ст. 16 КПК: «Позбавлення права власності під час кримінального провадження здійснюється лише на підставі вмотивованого судового рішення, ухваленого в порядку, передбаченому КПК. На підставах і в порядку, передбачених КПК, допускається тимчасове вилучення майна без судового рішення».

Редакція ст. 159 КПК «Загальні положення тимчасового доступу до речей і документів» сутнісно відповідає основним вимогам засади. Частина перша цієї статті стисло формулює процесуальний зміст обмеження права власності, який полягає у «наданні стороні кримінального провадження особою, у володінні якої знаходяться такі речі і документи, можливості ознайомитися з ними, зробити копії та вилучити їх (здійснити їх виїмку)». Водночас частина друга статті юридичною підставою для такого обмеження визначає ухвалу слідчого судді, суду.

Оскільки кримінальний процес є комплексом взаємопов'язаних і взаємозумовлених процесуальних дій, то забезпечення його дієвості має бути спрямоване на вирішення завдань кримінального провадження, передбачених ст. 2 КПК, серед яких пріоритетним є захист особи, суспільства та держави, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження.

Чинний КПК конкретизує вимоги засади недоторканності права власності, однак дає підстави для висновку про недосконалість законодавства у цій сфері. Серед багатьох законодавчих прогалин найчастіше науковці визначають відсутність у законі вимоги про необхідність надання точних даних про особу, у володінні якої знаходяться речі і документи, та невизначеність правових наслідків нез'явлення за викликом до суду сторони, яка подала клопотання, закріплення законом можливості розгляду клопотання без виклику особи, у володінні якої вони знаходяться [3, с. 295].

Останнє потребує дослідження на рівні законодавчого положення з огляду на вимоги засади забезпечення підозрюваному, обвинуваченому права на захист. Частина 2 ст. 163 КПК містить норму, відповідно до якої, якщо сторона кримінального провадження, яка звернулася із клопотанням про тимчасовий доступ до речей і документів, доведе наявність достатніх підстав вважати, що існує реальна загроза зміни або знищення речей чи документів, клопотання може бути розглянуте слідчим суддею без виклику особи, у володінні якої вони знаходяться.

Труднощі правореалізації цього законодавчого положення зумовлені оціночним характером поняття «реальна загроза зміни або знищення речей і документів». Доведення вказаної обставини значно ускладнюється або навіть є неможливим на початкових етапах розслідування кримінальних правопорушень за браком інформації, яка може бути покладена на обґрунтування заявленої позиції.

Оскільки тягар доказування обставин локального предмета доказування у таких випадках покладається на ініціатора клопотання – сторону кримінального провадження, можна стверджувати, що ні сторона обвинувачення, ні сторона захисту не зможуть довести реальність загрози зміни або знищення речей і документів, зокрема особою, у володінні якої вони знаходяться, за відсутності вимог закону про обов'язок зазначення у клопотанні точних даних про цю особу (ст. 160 КПК).

На думку І.В. Гловюк такий стан унормування відповідних відносин свідчить про «надто високий стандарт доказування» [3, с. 294], який О.В. Смірнов пропонує замінити на інший – «розумної підозри» [4, с. 82]. Водночас буде правильним доповнити ст. 160 КПК вказівкою на обов'язковість зазначення у клопотанні про тимчасовий доступ до речей і документів точних даних про особу, у володінні якої знаходяться вказані об'єкти.

На нашу думку, зважаючи на принциповий характер відносин, зумовлений необхідністю забезпечення захисту прав власності, доцільним при вирішенні цього питання на початковому етапі розслідування є застосовувати стандарт доказування, який у науці кримінального процесу отримав назву обґрунтованого припущення [5, с. 218]. Такий підхід нам здається правильним, оскільки передбачає вирішення питання щодо реальності загрози знищення речей і документів, враховуючи конкретні обставини кожного випадку.

Слід також мати на увазі, що для постановлення слідчим суддею ухвали про тимчасовий доступ до речей і документів, обов'язковим для сторони, яка подає відповідне клопотання, є не лише доведення наявності підстав, передбачених п.п. 1, 2, 3 ч. 5 ст. 163 КПК, а й розкриття їх змісту щодо цієї практичної ситуації. Недоведення наявності зазначених підстав (перебування або можливість перебування речей і документів у володінні певної фізичної або юридичної особи; суттєве значення вказаних об'єктів для встановлення важливих обставин у кримінальному провадженні; речі і документи не містять охоронюваної законом таємниці) має своїм наслідком відмову слідчим суддею у задоволенні клопотання. Вказане рішення ґрунтується на положенні ч. 5 ст. 132 КПК, відповідно до якого під час розгляду питання про застосування заходів забезпечення кримінального провадження сторони повинні подати слідчому судді або суду докази обставин, на які вони посилаються».

Особливого значення дотримання положень закону набуває у випадках вилучення документів за результатами тимчасового доступу до речей і документів із матеріалів судових справ. Судді цілком справедливо вважають неприйнятними випадки вилучення на підставі постанов слідчих (на практиці у багатьох випадках запитів, вимог) матеріалів справ, які знаходяться у провадженні інших судів (здебільшого господарських). При цьому використовується такий спосіб збирання доказів як витребування, що не відповідає засадам незалежності та недоторканності суддів.

Як слушно зауважують судді, неприпустимим є задоволення слідчим суддею клопотань слідчих про доступ до речей і документів без участі осіб, у володінні яких перебувають такі об'єкти, наведення у судовому рішенні про надання доступу посилання зацікавленої сторони на можливість знищення особою речей і документів, що не підтверджується жодним доказом. Часто на підставі ухвали слідчого судді вилучаються оригінали судових документів без зазначення законних підстав [6].

Рішення про відмову у задоволенні клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів слідчий суддя має право прийняти у випадках неприбуття за судовим викликом сторони, яка подала клопотання, без поважної причини або у разі неповідомлення нею про причини неприбуття. Законом не передбачено процесуальних наслідків неявки до суду, який розглядає клопотання, сторони кримінального провадження, яка подала клопотання, на відміну від неприбуття за судовим викликом особи, у володінні якої знаходяться речі і документи (ч. 1 ст. 163 КПК).

Вважаємо, що ця проблема у ході правореалізації має вирішуватися з урахуванням положень засад законності (ст. 9 КПК). Частиною шостою ст. 9 КПК, зокрема, встановлено правило, за яким у випадках, коли положення кодексу не регулюють або неоднозначно регулюють питання кримінального провадження, застосовуються загальні засади кримінального провадження. Цією засадою є принцип недоторканності права власності, який встановлює основоположне правило – позбавлення або обмеження права власності під час кримінального провадження здійснюється лише на підставі вмотивованого судового рішення, ухваленого в порядку, передбаченому КПК.

До висновку про необхідність прийняття слідчим суддею згаданого рішення можна дійти, припустивши, що неявка сторони без поважних причин у судові засідання, де розглядається її клопотання, свідчить про небажання підтримувати свою позицію у цьому питанні, що узгоджується із положенням засади диспозитивності у кримінальному провадженні (ст. 26 КПК).

За законом для оцінки потреб досудового розслідування слідчий суддя або суд зобов'язаний ухвалити можливість без застосування заходу забезпечення отримати речі і документи, які можуть бути використані під час судового розгляду для встановлення обставин у кримінальному провадженні (ч. 4 ст. 132 КПК). Для сторони обвинувачення такі можливості створює здійснення слідчих (розшукових) дій, витребування, отримання речей і документів, проведення інших процесуальних дій (ч. 2 ст. 93 КПК), а для сторони захисту – ініціювання проведення слідчих (розшукових) дій, витребування речей і документів, здійснення інших дій, здатних забезпечити подання суду належних і допустимих доказів (ч. 3 ст. 93 КПК).

Найбільш результативною серед слідчих (розшукових) дій у сенсі збирання доказів стороною обвинувачення справедливо вважається обшук. Відповідно до п. 8 ч. 3 ст. 234 КПК, ч. 1 ст. 166 КПК обшук проводиться у випадках, коли речі і документи не можливо отримати шляхом

доступу до них за ухвалою слідчого судді та у добровільному порядку шляхом їх витребування. Вочевидь, визначення згаданих умов проведення обшуку свідчить про намагання законодавця максимально звузити сферу примусу у ході збирання доказів. Тим самим у кримінальний процес впроваджується алгоритм дій сторони обвинувачення у напрямі від спроб отримання речей і документів у добровільному порядку до отримання дозволу від слідчого судді на тимчасовий доступ до них і далі до обшуку.

Чи сприяє такий підхід врегулювання кримінально-процесуальних відносин виконанню завдань кримінального провадження, зокрема швидкому і повному розслідуванню кримінальних правопорушень? Закон не визначає процесуальної форми витребування, як і порядку тимчасового доступу до речей і документів. Обидві процесуальні дії на практиці не гарантують, на відміну від обшуку, досягнення їх мети – отримання доказів. Послідовне виконання цих процесуальних дій стороною обвинувачення насправді може призвести до втрати доказів, оскільки, не отримавши речі і документи у добровільному порядку та зустрівши згодом перешкоди при виконанні ухвали слідчого судді на надання тимчасового доступу до речей і документів, сторона обвинувачення неефективно витрачає оперативний ресурс. Водночас зацікавлені особи отримують можливість і час для спотворення та знищення важливих для розслідування речових доказів і документів.

Вважаємо, що слідчий суддя, суд при вирішенні питання про надання дозволу на тимчасовий доступ до речей і документів повинен враховувати ці та інші обставини конкретного кримінального провадження, зокрема цінність речей та обстановку, в якій речі і документи знаходяться. У разі, коли речі мають значну матеріальну, культурну чи історичну цінність, а обстановка – доказове значення, речі і документи слід отримувати шляхом проведення обшуку. Процесуальна форма цієї слідчої (розшукової) дії надійно забезпечить схоронність отриманих речей і документів, належне фіксування ходу і результатів процесуальної дії і ефективне досудове розслідування.

Оцінюючи практику застосування тимчасового доступу до речей і документів крізь призму дієвості, ефективності кримінального провадження та вимог засади розумності строків (ст. 28 КПК), варто звернути увагу на таке питання як строки розгляду слідчими суддями клопотань про надання дозволу на проведення цієї процесуальної дії.

У науковій літературі неодноразово досліджувалася тематика щодо невизначеності у КПК України строків розгляду слідчим суддею вказаних клопотань. Свого часу Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ у листі від 05.04.2013 зазначав, що клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів, враховуючи зміст положень ч. 6 ст. 9 КПК, ч. 1 ст. 114 КПК, розглядається не пізніше трьох днів із дня надходження його до суду. Якщо особа, яка подала клопотання, обґрунтує у ньому наявність реальної загрози зміни або знищення речей і документів, слідчий суддя має невідкладно розглянути зазначене клопотання [7].

Проте на практиці строків розгляду таких клопотань нерідко не дотримуються з об'єктивних причин. Проблем до цього додає також вимога закону про необхідність фіксування судового розгляду технічними засобами (ч. 4 ст. 107 КПК). З огляду на громіздкість процедури тимчасового доступу до речей і документів [8, с. 186], науковці пропонують викласти ч. 2 ст. 159 КПК у такій редакції: «Тимчасовий доступ до речей і документів шляхом ознайомлення з ними, виготовлення їх копій здійснюється на підставі постанови слідчого за погодженням із прокурором. Тимчасовий доступ до речей і документів шляхом їх вилучення (виїмки) здійснюється на підставі ухвали слідчого судді» [9, с. 120].

Погоджуючись із точкою зору авторів щодо недосконалості процесуальної форми досліджуваної процесуальної дії, зауважимо, що запропонована редакція ч. 2 ст. 159 КПК не узгоджується із задумом законодавця надати рівні можливості сторонам у ході збирання доказів у кримінальному провадженні. Вказані зміни, на нашу думку, не відповідають засадам забезпечення підозрюваному (обвинуваченому) права на захист і змагальності, оскільки зумовлюють надання стороні обвинувачення більш сприятливих умов для доказування винуватості особи у вчиненні кримінального правопорушення.

Певні проблеми реалізації засади змагальності пов'язані й із практикою надання слідчим доручення оперативним підрозділам здійснювати тимчасовий доступ до речей і документів. Вважаємо, що у подібних випадках працівник оперативного підрозділу є неналежним суб'єктом збирання доказів, що зумовлює визнання їх у подальшому кримінальному провадженні недопустимими. У наведених ситуаціях сторона обвинувачення використовує додатковий силовий ресурс у особі оперативного співробітника, тоді як сторона захисту, у кращому випадку, користується послугами захисника, реальні можливості якого отримати доступ до речей і документів набагато скромніші порівняно із стороною обвинувачення. Законодавець у цьому питанні займає одно-

значну позицію, передбачивши право слідчого, прокурора надавати доручення оперативним підрозділам здійснювати лише слідчі (розшукові) та негласні слідчі (розшукові) дії (ч. 1 ст. 41 КПК).

Нині нормативний зміст поняття «доступ до речей і документів» складають три елементи: 1) ознайомлення з ними; 2) копіювання; 3) вилучення. Законом не визначена процесуальна форма жодної із перелічених дій. Часто речі і документи, до яких необхідний доступ, знаходяться в житлі чи іншому володінні особи, недоторканність яких забезпечується законом. Засада недоторканності житла чи іншого володіння особи містить положення про заборону без судового рішення проникнення до житла, проведення його огляду чи обшуку (ст. 13 КПК). Тимчасовий доступ до речей і документів також відбувається з дозволу суду.

Оскільки законом не можливо передбачити всі форми ознайомлення, копіювання та вилучення згаданих об'єктів матеріального світу, то способи здійснення доступу мають бути чітко визначені як у клопотанні сторони кримінального провадження, так і в ухвалі слідчого судді про надання дозволу на проведення цієї процесуальної дії [10, с. 172]. О.Г. Шило вважає, що у кожному випадку способи здійснення тимчасового доступу можуть бути використані в різній комбінації залежно від мети, яку переслідує особа, зазначену в ухвалі слідчого судді, суду [11, с. 282].

До цього слід додати пропозицію щодо законодавчого закріплення необхідності фіксування ходу і результату тимчасового доступу до речей і документів як процесуальної дії. Для сторони обвинувачення відповідне оформлення має здійснюватися протоколом, а для сторони захисту – актом, вказівкою на який слід доповнити перелік форм фіксування кримінального провадження у ст. 103 КПК.

**Висновки.** Тимчасовий доступ до речей і документів як захід забезпечення кримінального провадження водночас є і процесуальною дією, порядок якої має бути чітко виписано законом із дотриманням засад кримінального провадження. У ході правозастосування, зокрема під час збирання доказів шляхом здійснення тимчасового доступу до речей і документів, як сторони кримінального провадження, так і слідчий суддя, суд мають вирішувати проблемні ситуації, пов'язані із недосконалістю процесуальної форми вказаної процесуальної дії, з урахуванням засадничих положень, передбачених КПК.

#### Список використаних джерел:

1. Руденко М. Тимчасовий доступ до речей і документів: правове регулювання за нормами КПК // Історико-правовий часопис. 2013. № 1. С. 143–148. URL: [http://nbuv.gov.ua/USRN/IPCH\\_2013\\_1\\_32](http://nbuv.gov.ua/USRN/IPCH_2013_1_32).
2. Філін Д. Проблеми забезпечення тимчасового доступу до речей і документів : збірник Кримінальний процес: сучасний вимір та перспективні тенденції. 2019. № 9. С. 143–145.
3. Гловюк І.В., Андрусенко С.В. Тимчасовий доступ до речей і документів як захід забезпечення кримінального провадження, спрямований на збирання та перевірку доказів. Порівняльно-аналітичне право. 2013. № 3-2. С. 293–296.
4. Смирнов А.В. Достаточность фактических оснований уголовно-процессуальных решений. Правоведение. 1983. № 5. С. 80–86.
5. Грошевий Ю.М., Шило О.Г. Проблемні питання застосування КПК при обранні запобіжних заходів. Право України. 2013. № 11. С. 216–224.
6. Морщагіна С.Н. Тимчасовий доступ до речей і документів, які знаходяться в матеріалах справ. URL: <https://kievskiyud.od.ua/press-department/all-news/3100-timchasovij-dostup-do-rechej-ta-dokumentiv-yaki-znakhodyatsya-v-materialakh-sprav>.
7. Про деякі питання здійснення слідчим суддею суду першої інстанції судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження : лист ВССУ з розгляду цивільних і кримінальних справ від 05.04.2014 № 223-559/0/4-13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0558740-13/print>.
8. Климчук М.П. Тимчасовий доступ до речей і документів як захід забезпечення кримінального провадження. Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2013. № 2(6). С. 185–189.
9. Кроловецька О.С. Проблемні питання застосування тимчасового доступу до речей і документів. Правова позиція. № 1(22). 2019. С. 117–123.
10. Вегера-Іжевська І.В. Забезпечення права на недоторканність житла чи іншого володіння особи у кримінальному провадженні. 2019. 231 с.
11. Кримінальний процес : підр. / За ред. В.Я. Тацій, Ю.М. Грошевого, О.В. Капліна, О.Г. Шило. Харків : Право, 2013. 824 с.

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.919

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.38>

ЗУБКОВА Л.А.

СУДОВІ РІШЕННЯ У СПРАВАХ ОКРЕМОГО ПРОВАДЖЕННЯ

JUDGMENTS IN CASES OF SEPARATE PROCEEDINGS

Актуальність статті полягає в тому, що, як і в будь-якому іншому виді цивільного судочинства, судові рішення ухвалюються судом і під час розгляду справ окремого провадження, яке відповідно до ч. 7 ст. 19 ЦПК України призначене для розгляду справ про підтвердження наявності або відсутності юридичних фактів, що мають значення для охорони прав та інтересів особи або створення умов для здійснення нею особистих немайнових чи майнових прав або підтвердження наявності чи відсутності неоспорюваних прав. У статті досліджено загально-теоретичні засади інституту судових рішень у справах окремого провадження. У відповідному контексті простежено еволюція правового регулювання інституту судових рішень у справах окремого провадження, визначено стан наукової розробки проблеми, сформульовано поняття та проведено класифікацію судових рішень у справах окремого провадження, визначено їхню структуру. Встановлено, що у своїй еволюції цивільне процесуальне законодавство України, яке регулює інститут судових рішень у справах окремого провадження, пройшло декілька етапів. Наголошено, що під винятками слід розуміти ті елементи цивільної процесуальної форми, які не застосовуються під час розгляду справ у порядку окремого провадження (відсутність сторін, позову та пов'язаних із цим інститутів тощо). Доповненнями є норми, які встановлюють додаткові особливості розгляду і вирішення справ окремого провадження порівняно із загальними правилами цивільного судочинства. Зроблено висновок, що окреме провадження як вид непозовного цивільного судочинства характеризується спеціальною метою, якою є підтвердження наявності або відсутності юридичних фактів, що мають значення для охорони прав, свобод та інтересів особи або створення умов здійснення нею особистих немайнових чи майнових прав або підтвердження наявності чи відсутності неоспорюваних прав, а також низкою особливостей процесуальної форми. Судові рішення у справах окремого провадження – це правозастосовчі акти, ухвалені іменем України, оформлені у визначеній законом процесуальній формі, які ґрунтуються на встановлених у судовому засіданні фактах і мають правовим наслідком підтвердження наявності або відсутності юридичних фактів, що мають значення для охорони прав, свобод та інтересів особи або створення умов здійснення нею особистих немайнових чи майнових прав або підтвердження наявності чи відсутності неоспорюваних прав.

**Ключові слова:** *судові рішення, рішення суду, ухвали суду, окреме провадження, законна сила судового рішення, виправлення недоліків у судовому рішенні, ухвалення судового рішення, проголошення судового рішення.*

The relevance of the article is that, as in any other type of civil proceedings, court decisions are made by the court during the consideration of separate proceedings, which in accordance with Part 7 of Art. 19 of the CPC of Ukraine is designed to consider cases

of confirmation of the presence or absence of legal facts relevant to the protection of rights and interests of a person or creating conditions for the exercise of personal non-property or property rights or confirmation of the presence or absence of undisputed rights. The general-theoretical principles of the institute of court decisions in cases of special proceedings are researched. In the relevant context, the evolution of the legal regulation of the institute of court decisions in cases of special proceedings was traced, the state of scientific development of the problem was determined, the notion was formulated and the classification of court decisions in cases of special proceedings was made, their structure was determined. It is emphasized that exceptions should be understood as those elements of the civil procedural form that are not applied in the consideration of cases in a separate proceeding (absence of parties, lawsuit and related institutions, etc.). Additions are norms that establish additional features of consideration and resolution of cases of separate proceedings in comparison with the general rules of civil proceedings. It is concluded that a separate proceeding as a type of non-litigious civil proceedings is characterized by a special purpose, which is to confirm the presence or absence of legal facts relevant to protect the rights, freedoms and interests of a person or to create conditions for personal or property rights undisputed rights, as well as a number of features of the procedural form. Judicial decisions in cases of separate proceedings are law enforcement acts adopted in the name of Ukraine, executed in the procedural form prescribed by law, which are based on the facts established at the hearing, and have the legal consequence of confirming the presence or absence of legal facts relevant to protection and the interests of the person or the creation of conditions for the exercise of personal non-property or property rights or confirmation of the presence or absence of undisputed rights.

**Key words:** *court decisions, decisions of the court, court orders, speciale proceedings, legal force of a court decision, correction of deficiencies in court decision, making a court decision, announcement of court decision.*

**Постановка проблеми.** Під час здійснення правосуддя суд вчиняє багато різних за своїм змістом і юридичним характером процесуальних дій: вирішує справу по суті, закінчує справу без ухвалення рішення, вирішує клопотання сторін, третіх осіб тощо. Судження і волевиявлення суду із цих чи інших питань мають владний характер і втілюються у відповідну процесуальну форму – форму процесуальних рішень. Отже, судові рішення – узагальнюючий термін судових актів, які суд приймає під час вирішення будь-якого питання.

Відповідно до ч. 5 ст. 124 Конституції України судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України. При цьому ухвалення судових рішень іменем України означає, що суди є органами державної влади в Україні, вони наділені державно-владними повноваженнями, їхні владні акти мають публічний характер і є загальнообов'язковими для виконання, оскільки ухвалюються і проголошуються від імені держави.

Як і в будь-якому іншому виді цивільного судочинства, судові рішення ухвалюються судом і під час розгляду справ окремого провадження, яке відповідно до ч. 7 ст. 19 ЦПК України призначене для розгляду справ про підтвердження наявності або відсутності юридичних фактів, що мають значення для охорони прав та інтересів особи або створення умов для здійснення нею особистих немайнових чи майнових прав або підтвердження наявності чи відсутності неоспорованих прав.

**Стан дослідження.** Наукові погляди на проблему ухвалення та проголошення судових рішень знайшли своє відбиття в дослідженнях таких українських науковців, як: С.Н. Абрамов, І.В. Андропова, С.С. Бичкова, Ю.В. Білоусов, В.І. Бобрик, О.О. Грабовська, К.В. Гусаров, А.О. Добровольський, П.П. Заворотько, М.Б. Зейдер, В.В. Комаров, В.М. Кравчук, В.А. Кройтор, Н.С. Кузнецова, Л.С. Лисенко, С.О. Погрібний, Ю.Д. Притика, І.В. Удальцова, Г.В. Фазикощ, Є.І. Фурса, Ю.С. Червоний, Н.О. Чечіна, Д.М. Чечот, Г.В. Чурпіта, М.С. Шакарян, О.М. Шиманович, М.Й. Штефан. Водночас зазначені процесуалісти досліджували здебільшого інститут судових рішень, які ухвалюються та проголошуються у справах позовного провадження. Виходячи з наведеного, можна стверджувати, що інститут судових рішень у справах окремого провадження предметно не повністю досліджувався в науковій доктрині.

Поряд із цим аналіз цивільного процесуального законодавства України дає підстави для висновку про те, що судові рішення, які ухвалюються у справах окремого провадження, характе-

ризуються низкою особливостей процесуальної форми, що відбивається в порядку їх ухвалення, проголошення, набрання законної сили, змісті тощо.

**Метою статті** є розроблення теоретичних аналіз судових рішень, ухвалених у справах окремого провадження.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, які виникають у зв'язку з ухваленням, проголошенням та набранням законної сили судовими рішеннями у справах окремого провадження.

**Предмет дослідження** становлять судові рішення у справах окремого провадження.

**Викладення основного матеріалу.** Усі справи, що підпадають під цивільну юрисдикцію суду, розглядаються останнім за певними правилами та у визначеній законом формі – формі цивільного судочинства. При цьому такі справи за своїм характером доволі різноманітні, мають суттєві правові відмінності (наприклад, неоднаковий склад учасників відповідних правовідносин, різні предмети вимог, що ними пред'являються). Тому певний порядок, який застосовується для розгляду і вирішення однієї категорії цивільних справ, не може повною мірою використовуватися для провадження в інших. Оскільки ж правова природа цивільних справ значно впливає на порядок їх розгляду у судах першої інстанції, у ч. 3 ст. 15 ЦПК України передбачено три види цивільного судочинства (позовне, наказне та окреме провадження), які різняться між собою за категоріями справ, що розглядаються у їх порядку, підставами відкриття провадження у справі, суб'єктами цивільних процесуальних правовідносин, процедурою тощо [1, с. 17].

Окреме провадження як вид цивільного судочинства також характеризується певною специфікою процесуальної форми, одним із проявів якої є особливості форми та змісту судових рішень, ухвалених під час розгляду відповідних справ.

У ч. 1 ст. 293 ЦПК України окреме провадження визначається як вид непозовного цивільного судочинства, в порядку якого розглядаються цивільні справи про підтвердження наявності або відсутності юридичних фактів, що мають значення для охорони прав, свобод та інтересів особи або створення умов здійснення нею особистих немайнових чи майнових прав або підтвердження наявності чи відсутності неоспорюваних прав.

На відміну від адміністративного та господарського судочинства, окреме провадження є непозовним видом здійснення правосуддя тільки у цивільних справах. Це пов'язано з його особливою правовою природою, адже основною метою окремого провадження є створення умов для реалізації прав та інтересів особи. У разі встановлення в порядку окремого провадження наявності або відсутності певного юридичного факту в носія такого інтересу з'являється можливість підтвердити або здійснити свої особисті немайнові та майнові права [5, с. 63].

Сьогодні у ч. 2 ст. 293 ЦПК України перелічено одинадцять категорій цивільних справ окремого провадження, особливості порядку розгляду яких закріплено у главах 2–13 розділу IV ЦПК України. Такими є справи про: обмеження цивільної дієздатності фізичної особи, визнання фізичної особи недієздатною та поновлення цивільної дієздатності фізичної особи; надання неповнолітній особі повної цивільної дієздатності; визнання фізичної особи безвісно відсутньою чи оголошення її померлою; усиновлення; встановлення фактів, що мають юридичне значення; відновлення прав на втрачені цінні папери на пред'явника та векселі; передачу безхазяйної нерухомої речі в комунальну власність; визнання спадщини відумерлою; надання особі психіатричної допомоги в примусовому порядку; примусову госпіталізацію до протитуберкульозного закладу; розкриття банком інформації, яка містить банківську таємницю, щодо юридичних та фізичних осіб.

Відповідно ж до ч. 3 ст. 293 ЦПК України у порядку окремого провадження розглядаються також справи про: надання права на шлюб; розірвання шлюбу за заявою подружжя, яке має дітей; розірвання шлюбу за заявою будь-кого з подружжя, якщо один із нього засуджений до позбавлення волі; встановлення режиму окремого проживання за заявою подружжя та інші справи у випадках, встановлених законом.

Крім того, нормами матеріального права, зокрема нормативними положеннями СК України та ЦК України, передбачені інші категорії справ, які розглядаються в порядку зазначеного виду цивільного судочинства. Такими є справи про: встановлення факту батьківства (материнства) (статті 130–132 СК України); визнання шлюбу неукладеним (ст. 48 СК України); визнання розірвання шлюбу фіктивним (ст. 108 СК України); надання права на побачення з дитиною матері, батькові, які позбавлені батьківських прав (ст. 168 СК України); повернення дитини батькам чи іншим особам (ч. 3 ст. 170 СК України); визначення розміру аліментів у твердій грошовій сумі (ст. 184 СК України); звільнення опікуна або піклувальника (ст. 251 СК України, ст. 75 ЦК України) тощо.

Особлива правова природа об'єкта судового захисту в порядку окремого провадження, яким є охоронюваний законом (законний) інтерес, зумовлює специфіку процесуальної форми розгляду відповідних справ, що виявляється у: 1) правовій регламентації обов'язку суду вживати заходів щодо всебічного, повного і об'єктивного з'ясування обставин справи, зокрема з метою з'ясування обставин справи суд має право за власною ініціативою витребувати необхідні докази (частини 1, 2 ст. 294 ЦПК України); 2) додержанні під час розгляду справ окремого провадження загальних правил, встановлених ЦПК України, за винятком положень щодо змагальності та меж судового розгляду (ч. 3 ст. 294 ЦПК України); 3) відсутності сторін: справи окремого провадження розглядаються за участю заявника і заінтересованих осіб (ч. 4 ст. 294 ЦПК України); 4) неможливості передання справи окремого провадження на розгляд третейського суду та закриття провадження у справі у зв'язку із укладенням мирової угоди (ч. 5 ст. 294 ЦПК України); 5) у наявності додаткової підстави залишення заяви без розгляду – у разі виникнення під час розгляду справи у порядку окремого провадження спору про право, який вирішується в порядку позовного провадження, суд має залишити заяву без розгляду і роз'яснити заінтересованим особам, що вони мають право пред'явити позов на загальних підставах (ч. 6 ст. 294 ЦПК України); 6) відсутності обов'язку відшкодувати судові витрати при ухваленні судом рішення, якщо інше не встановлено законом (ч. 7 ст. 294 ЦПК України) [5, с. 64–65].

Поряд із цим для деяких категорій цивільних справ, що розглядаються в порядку окремого провадження, встановлено: 1) виключну територіальну підсудність заяви, яка є підставою для відкриття провадження у справі; 2) розгляд справ у складі одного судді і двох присяжних; 3) перелік осіб, які можуть набути цивільного процесуального статусу заявника; 4) спеціальні строки розгляду; 5) обов'язковість проведення судового розгляду у закритому судовому засіданні; 6) можливість скасування рішення судом, який його ухвалив тощо [5, с. 65].

Таким чином, цивільне судочинство у справах окремого провадження здійснюється одночасно за правилами:

1) загальними для всього цивільного судочинства (за певними винятками і доповненнями), визначеними ЦПК України.

Так, окреме провадження тісно пов'язане з іншими видами цивільного судочинства, проходить ті ж стадії, засноване на загальних засадах цивільного процесу. Зокрема, під час розгляду справ окремого провадження діють принципи відправлення правосуддя виключно судом, незалежності суддів та підкорення їх тільки закону, гласності тощо [9, с. 541].

Загальними також є вимоги, що стосуються порядку відкриття провадження у справі, підготовчого провадження, судового розгляду, судових рішень, а також перегляду судових рішень в апеляційному, касаційному порядку чи у зв'язку з нововиявленими або виключними обставинами.

Під винятками слід розуміти ті елементи цивільної процесуальної форми, які не застосовуються під час розгляду справ у порядку окремого провадження (відсутність сторін, позову та пов'язаних із цим інститутів тощо). Доповненнями є норми, які встановлюють додаткові особливості розгляду і вирішення справ окремого провадження порівняно із загальними правилами цивільного судочинства. При цьому такі винятки та доповнення визначені двома рівнями: перший рівень – це винятки і доповнення, притаманні усім справам окремого провадження; другий рівень – винятки та доповнення, визначені окремими главами, присвяченими розгляду і вирішенню конкретних категорій справ окремого провадження [9, с. 541];

2) властивими окремому провадженню у цілому (ст. 294 ЦПК України);

3) притаманними виключно певній категорії цивільних справ (зокрема, глави 2–13 розділу IV ЦПК України) [6, с. 523].

Таким чином, окреме провадження як вид непозовного цивільного судочинства характеризується спеціальною метою, якою є підтвердження наявності або відсутності юридичних фактів, що мають значення для охорони прав, свобод та інтересів особи або створення умов здійснення нею особистих немайнових чи майнових прав або підтвердження наявності чи відсутності неоспорюваних прав, а також низкою особливостей процесуальної форми.

Виходячи із зазначеного, судові рішення у справах окремого провадження можна визначити як правозастосовчі акти, ухвалені іменем України, оформлені у визначеній законом процесуальній формі, які ґрунтуються на встановлених у судовому засіданні фактах і мають правовим наслідком підтвердження наявності або відсутності юридичних фактів, що мають значення для охорони прав, свобод та інтересів особи або створення умов здійснення нею особистих немайнових чи майнових прав або підтвердження наявності чи відсутності неоспорюваних прав.

Перейдемо до класифікації судових рішень у справах окремого провадження.



Залежно від питання, яке вирішується судом, ЦПК України класифікує судові рішення на: ухвали, рішення, постанови, судові накази (ч. 1 ст. 258).

Як визначено у ч. 2–5 ст. 258 ЦПК України, процедурні питання, пов'язані з рухом справи в суді першої інстанції, клопотання та заяви осіб, які беруть участь у справі, питання про відкладення розгляду справи, оголошення перерви, зупинення або закриття провадження у справі, залишення заяви без розгляду, а також в інших випадках, передбачених ЦПК України, вирішуються судом шляхом постановлення ухвали. Розгляд справи по суті судом першої інстанції закінчується ухваленням рішенням суду. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку закінчується прийняттям постанови. У випадках, передбачених ЦПК України, судовий розгляд закінчується постановленням ухвали чи видачею судового наказу.

Виходячи з юридичної природи окремого провадження як одного з видів непозовного цивільного судочинства, можна стверджувати, що під час розгляду цивільних справ в зазначеному порядку судом можуть бути ухвалені два види судових рішень: рішення суду і ухвали суду.

Щодо постанов суду, то слід погодитися з висловленою у юридичній літературі позицією Г.В. Чурпіти, що диференціація цивільного судочинства на види властива лише для провадження у цивільних справах у суді першої інстанції, адже на наступних стадіях цивільного процесу відсутня зумовлена матеріальною природою справ відповідна специфіка процесуальної форми [10, с. 31]. Таким чином, постанови суду не можна розглядати як один із видів судових рішень, які можуть ухвалюватися судом у справах окремого провадження.

Відповідно до п. 2 Постанови Пленуму Верховного Суду України № 11 «Про судові рішення у цивільній справі» від 18 грудня 2009 р. рішення суду є найважливішим актом правосуддя, покликаним забезпечити захист гарантованих Конституцією України прав і свобод людини, правопорядку та здійснення проголошеного в Основному Законі України принципу верховенства права.

Отже, для того щоб рішення суду змогло виконати функцію захисту порушених, невизнаних чи оспорюваних прав, свобод або інтересів, воно повинно ґрунтуватися на засадах верховенства права, бути законним і обґрунтованим.

ЦПК України у ч. 1 ст. 263 визначає, що законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права із дотриманням норм процесуального права. Крім того, рішення суду має відповідати завданню цивільного судочинства, визначеному ЦПК України.

Крім того, цивільне процесуальне законодавство України передбачає спеціальний випадок постановлення окремої ухвали у справах окремого провадження. А саме: відповідно до ч. 4 ст. 342 ЦПК України якщо під час судового засідання особа заявляє про застосування до неї насильства під час примусової госпіталізації або, незалежно від наявності заяви особи, якщо її зовнішній вигляд, стан чи інші відомі судді обставини дають підстави для обґрунтованої підозри порушення вимог законодавства під час примусової госпіталізації, суддя зобов'язаний забезпечити невідкладне проведення судово-медичного обстеження особи та надіслати відповідному органу досудового розслідування окрему ухвалу щодо необхідності проведення дослідження фактів застосування насильства та вжиття необхідних заходів для забезпечення безпеки особи згідно із законодавством.

Сьогодні загальні вимоги щодо змісту судового рішення як процесуального документа регламентовані у статтях 260, 265 ЦПК України.

Після останньої новелізації ЦПК України, датованої 03 жовтня 2017 року, підхід законодавця щодо структурування судового рішення залишився сталим: обидва види судових рішень, які ухвалюються у справах окремого провадження, – рішення та ухвали, також структурно складаються із чотирьох частин: вступної, описової, мотивувальної та резолютивної.

Поряд із загальними правилами цивільне процесуальне законодавство України містить спеціальні норми щодо змісту деяких ухвал суду, які постановляються у справах окремого провадження. А саме: у справах про визнання втраченого цінного папера на пред'явника або векселя недійсним та відновлення прав на них суд відповідно до ч. 1 ст. 322 ЦПК України має постановити ухвалу до судового розгляду, обов'язковими елементами змісту якої є: 1) зобов'язання зробити публікацію про виклик держателя втраченого цінного папера на пред'явника або векселя до суду; 2) заборона здійснювати будь-які операції за втраченим цінним папером на пред'явника або за векселем. Ще в одній категорії справ – про надання психіатричної допомоги у примусовому порядку ЦПК України у ч. 3 ст. 342, встановлює, що необхідним елементом змісту ухвали про відкриття провадження у справі, якщо судовий розгляд відбуватиметься в режимі відеоконференції з психіатричного закладу, в якому перебуває особа, щодо якої вирішується питання про надання їй

психіатричної допомоги, є зазначення в такій ухвалі про проведення судового розгляду у режимі відеоконференції з психіатричного закладу.

Крім цього, цивільне процесуальне законодавство України регламентує низку спеціальних ухвал, які постановляються у справах окремого провадження, проте вже без уточнення їх змісту. Такими є: у справах про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи або визнання її недієздатною ухвала про примусове направлення фізичної особи на судово-психіатричну експертизу (ч. 2 ст. 298 ЦПК України); у справах про звільнення опікуна або піклувальника від його повноважень ухвала про призначення нового опікуна або піклувальника за поданням органу опіки або піклування (ч. 2 ст. 300 ЦПК України); у справах про визнання втраченого цінного папера на пред'явника або векселя недійсним та відновлення прав на них ухвала про зняття заборони здійснювати будь-які операції за цінним папером на пред'явника або за векселем (якщо заявник у встановлений судом строк не пред'явить позову до держателя втраченого цінного папера на пред'явника або векселя) (ч. 3 ст. 325 ЦПК України).

**Висновки.** Окреме провадження як вид непозовного цивільного судочинства характеризується спеціальною метою, якою є підтвердження наявності або відсутності юридичних фактів, що мають значення для охорони прав, свобод та інтересів особи або створення умов здійснення нею особистих немайнових чи майнових прав або підтвердження наявності чи відсутності неоспорюваних прав, а також низкою особливостей процесуальної форми. Судові рішення у справах окремого провадження – це правозастосовчі акти, ухвалені іменем України, оформлені у визначеній законом процесуальній формі, які ґрунтуються на встановлених у судовому засіданні фактах і мають правовим наслідком підтвердження наявності або відсутності юридичних фактів, що мають значення для охорони прав, свобод та інтересів особи або створення умов здійснення нею особистих немайнових чи майнових прав або підтвердження наявності чи відсутності неоспорюваних прав.

#### Список використаних джерел:

1. Бичкова С.С. Цивільний процесуальний правовий статус осіб, які беруть участь у справах позовного провадження : дис. д-ра юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2011. 519 арк.
2. Зайвий Т.В. Правова природа видів цивільного судочинства у юридичній літературі та законодавстві України : порівняльний аналіз. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. / редкол. : Ківалов С.В. (голов. ред.) та ін. ; відп. за вип. Р.М. Мінченко. Одеса : Юрид. л-ра, 2010. Вип. 56. С. 150–155.
3. Комаров В.В. Окреме провадження : моногр. Харків : Право, 2011. 31 с.
4. Процесуально-правова природа судових помилок у цивільному судочинстві України : монографія / Н.М. Савчин, В.І. Бобрик. Чернівці : Місто, 2017. 180 с.
5. Уніфікація і диференціація процедур цивільного, господарського та адміністративного судочинства : монографія / Бичкова С.С., Бобрик В.І., Проценко В.В. та ін. ; за заг. ред. В.І. Бобрика. Київ : НДІ приват. права і підприємництва ім. акад. Ф.Г. Бурчака НАПрН України, 2014. 202 с.
6. Цивільне процесуальне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / Бичкова С.С., Бірюков І.А., Бобрик В.І. та ін. ; за заг. ред. С.С. Бичкової. Київ : Атіка, 2009. 760 с.
7. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV. *Офіційний вісник України*. 2004. № 16. Ст. 1088.
8. Цивільний процесуальний кодекс України : науково-практичний коментар / Харитонов Є.О., Харитонова О.І., Васильченко В.В. та ін. ; за ред. Є.О. Харитонова, О.І. Харитонів, В.В. Васильченка, Н.Ю. Голубевої. Харків : Одиссей, 2009. 952 с.
9. Цивільний процесуальний кодекс України: Науково-практичний коментар / Бичкова С.С., Білоусов Ю.В., Бірюков В.І. та ін. ; за заг. ред. С.С. Бичкової. [2-ге вид., допов. і переробл.]. Київ : Атіка, 2010. 896 с.
10. Чурпіта Г.В. Процесуальні особливості розгляду судом справ про встановлення факту родинних відносин між фізичними особами. *Право і суспільство*. 2017. №. 2. С. 51–56.

**ПЕРСПЕКТИВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄДНОСТІ СУДОВОГО ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ В УМОВАХ ТРАНЗИТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

**PROSPECTS OF ENSURING UNITY JUDICIAL ENFORCEMENT IN CONDITIONS TRANSIT LEGISLATION**

Стаття присвячена дослідженню проблеми досягнення єдності судового правозастосування у період транзитності законодавства, адже згідно із принципом вірності Конституції рішення судів мають ґрунтуватися на верховенстві права і вирішенням справи досягати такого верховенства. Цього, на жаль, складно досягти країнам перехідної демократії чи країнам перехідного періоду, зокрема Україні.

*Метою* є розкриття перспектив забезпечення єдності судового правозастосування в умовах транзитного законодавства. *Методи дослідження*: порівняльно-правовий, діалектичний, метод моделювання, синтезу й формально-логічний методи.

*Результати дослідження*. Обґрунтовується, що забезпечення єдності судового правозастосування у період транзитності законодавства вимагає консолідованої діяльності усіх публічних інституцій України, а не лише судів. Доведено, що конституційний принцип рівності прав передбачає однакове застосування правової норми. У багатьох постановках ВП ВС, рішення в яких можуть мати загальне значення для судової практики, здебільшого постають такі проблеми, які не мають свого розв'язання лише у приписах чинного законодавства та інших джерел. Доведено, що такі проблеми потребують обґрунтування за допомогою доктринальних засобів і врахування соціальних (позаяридичних) аргументів.

Обґрунтовується необхідність законодавчого врегулювання виключної проблеми, яку у правовій площині ВС розв'язав, однак ця проблема не зникла. Зауважується про необхідність початку й налагодження неформального діалогу у вигляді певних спільних нарад, а не тільки конференцій, круглих столів тощо, на яких будуть обговорюватися питання забезпечення єдності розуміння правових норм на першому етапі подолання перехідної юстиції в Україні, зважаючи на кардинально протилежні реформи останніх років.

*Ключові слова*: верховенство права, судове правозастосування, Верховний Суд, виключна правова проблема, транзитне законодавство, перехідна юстиція.

The article is devoted to the study of the problem of achieving unity of judicial law enforcement in the period of transit of legislation, because according to the principle of fidelity to the Constitution, court decisions must be based on the rule of law and resolve such rule of law. Unfortunately, this is difficult to achieve for countries in transition or countries in transition, in particular Ukraine.

The *goal* is to reveal the prospects of ensuring the unity of judicial enforcement in the conditions of transit legislation. *Research methods*: comparative legal, dialectical, method of modeling, synthesis and formal-logical methods.

*Research results*. It is substantiated that ensuring the unity of judicial enforcement in the period of transit of legislation requires the consolidated activities of all public institutions of Ukraine, not just the courts. It is proved that the constitutional principle of equality of rights presupposes equal application of a legal norm. In many decisions of the

Supreme Court, decisions in which may be of general importance for judicial practice, there are mostly such problems that do not have their solution only in the provisions of current legislation and other sources. It is proved that such problems need to be substantiated by doctrinal means and taking into account social (non-legal) arguments.

The necessity of legislative settlement of the exclusive problem, which was solved by the Supreme Court in the legal plane, is substantiated, but the problem itself has not disappeared. It is noted that informal dialogue should be initiated and established in the form of certain joint meetings, not only conferences, round tables, etc., which will discuss the unity of understanding of legal norms in the first stage of overcoming transitional justice in Ukraine, given the radically opposite reforms of recent years.

**Key words:** *rule of law, judicial enforcement, Supreme Court, exclusive legal issue, transit legislation, transitional justice.*

**Вступ.** Період, який нині проживає Україна, називається перехідним. Швидкоплинні трагічні події останніх років впливають на соціальний зміст держави, роблячи його все більш строкатим, фрагментарним і поляризованим. Це є нічим іншим як загостренням перехідних процесів, які зумовлюють відмову від консервативного демократичного транзиту, що вичерпав себе на етапі встановлення «фасадної» демократії [9, с. 219].

Загалом країни перехідного періоду характеризуються різноманітністю політичних подій, а також кількістю постійно впроваджуваних реформ. Їх ще можна визначити як країни «транзитного суспільства». Під час цього періоду яскраво простежується «транзит влади» і, що особливо небезпечно (однак є природною рисою такого суспільства), «транзитність законодавства». ООН транзитними визначає постконфліктні суспільства, суспільства, які зазнали репресій і потребують поновлення верховенства права, примирення у зв'язку із широкомасштабними порушеннями прав людини в умовах інституціональної кризи та кризи ресурсів, що вичерпуються, зниженою безпекою та проблемами розколу населення [2; 4, с. 534] за різними ознаками.

М.В. Савчин справедливо наголошує, що «країни перехідної юстиції, якою нині є Україна, потребують встановлення справедливих правил гри і ефективних владних установ. Тому належне функціонування інститутів публічної влади розглядається як важливий фактор забезпечення прав людини [18]. Це можливо, якщо конституційна система ґрунтується на наступності правил, процедур та інститутів.

Без континуїтета, тобто безперервності конституційної традиції, нація може опинитися на межі вживання. Континуїтет досягається шляхом формування і збереження правил, в основі яких – повага прав людини і обмеження влади заради запобігання свавілля і тиранії. Такі правила повинні відтворюватися і примножуватися в постійній практиці діяльності органів публічної влади і приватних осіб [18]. Отже, безперервність конституційної традиції впливає на правонаступність законодавства, що особливо потрібно під час захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина й інших учасників суспільних відносин.

Згідно із принципом вірності Конституції рішення судів мають ґрунтуватися на верховенстві права і вирішенням справи досягати такого верховенства. Цього, на жаль, складно досягти країнам перехідної демократії чи країнам перехідного періоду, зокрема й Україні.

Питанням єдності судового правозастосування, в тому числі через судову правотворчість в Україні та країнах континентальної системи права, періодично приділяли увагу вчені Є.Г. Бобрешов, С.Л. Дегтярев, А.Г. Карапетов, М.І. Козюбра, С.П. Головатий, Л.А. Луць, Б.В. Малишев, А.В. Малько, Н.М. Марченко, Н.М. Оніщенко, С.П. Погребняк, Н.В. Стецик, С.В. Шевчук та інші. Водночас ця проблема після судової реформи щодо правосуддя 2016 року, яка дала активний старт транзитності законодавства, а також прийняття процесуальних кодексів у новій редакції 2017 року ще не отримала належного наукового пізнання на загальнотеоретичному монографічному рівні. У межах цієї статті спробуємо заповнити цю прогалину.

**Постановка завдання.** Метою статті є розкриття перспектив забезпечення єдності судового правозастосування в умовах транзитного законодавства.

**Результати дослідження.** Питання транзитного правосуддя (Transitional Justice) концептуально розкрили О.З. Хотинська-Нор і Л.М. Москвич при дослідженні ролі довіри в легітимації правосуддя у країнах транзитного періоду [4, с. 533–543]. Традиційно суд як інститут державної влади виступає головним легальним суб'єктом захисту прав людини. В країнах розвиненої демократії його легітимність і незалежність не ставиться під сумнів. У той же час транзитне

суспільство характеризується глобальними соціокультурними трансформаціями. Цей період відрізняється розбіжністю темпів інституційних перетворень і змін у нормах, цінностях і способах поведінки людей. Дисонанс формальних і неформальних норм породжує кризові явища, які призводять до застою розвитку демократії і суспільства. Такою є криза довіри до органів держави, у тому числі й до суду [4, с. 533–534].

Навіть побіжно проаналізувавши усі суспільні події незалежної України, слід констатувати, що часті суспільно-політичні і революційні події останніх 15 років у нашій державі, зміни конституційного устрою та перманентні суперечливі реформи у сфері права (перехідна юстиція) не дозволили Україні стати країною розвиненої економіки. Це також стало причиною суттєвої міграції населення країни. Важливим при цьому є те, що перманентні суперечливі реформи й міграція є не тільки невід’ємними ознаками країн перехідного періоду, а й негативними передумовами для порушень прав людини.

Також необхідно враховувати сплеск науково-технічного прогресу, який зумовлює постійну трансформацію суспільних відносин і появу абсолютно нових, наприклад застосування криптовалюти як виду платежу, впровадження елементів штучного інтелекту у суспільні відносини, необхідність правового регулювання застосування нанотехнологій у медичній сфері тощо. Право як універсальний регулятор має встигати здійснювати належне упорядкування нових і новітніх суспільних відносин.

Завжди слід пам’ятати про ординарні, базові суспільні відносини з тисячолітньою правовою охороною (відносини безпеки життя і здоров’я, власності, конституційні свободи, питання взаємодії гілок влади тощо), що теж не залишаються незмінними. Такі відносини також розвиваються, а іноді навіть мутують [3, с. 7], тобто може відбуватися викривлення їх сутності залежно від запитів суспільства в певний період часу.

Незалежно від рівня розвитку країни, писаний закон ніколи не встигає своєчасно реагувати на нормативне врегулювання усіх суспільних відносин. Здебільшого спочатку реагує практика, створюючи звичаї, окремі з яких можуть трансформуватися у так звані «санкціоновані звичаї», тому саме практика формує власне бачення майбутнього нормативного регулювання.

Додатковими проблемами країн перехідного періоду (країн «транзитного суспільства») є нестабільність і непрогнозованість законодавства, постійна мінливість запиту суспільства, діаметральні цілі суспільства і влади. Тому, звертаючись до суду, позивач не завжди може отримати ефективний захист свого суб’єктивного права в межах виключно одного виду судочинства [7]. Особливо цей процес характерний для сфер гарантування та забезпечення основних (фундаментальних) прав людини, в тому числі і в сфері різноманітних приватноправових відносин.

Також необхідно вказати на постійне ускладнення системи і структури правовідносин під час захисту прав і свобод осіб судами. Проблема посилюється, коли певні галузеві права також є основними (фундаментальними) і одночасно підлягають конституційній охороні й захисту. У зв’язку з цим прагнення захистити своє порушене суб’єктивне право формує необхідність ініціативи не тільки судового захисту прав і свобод людини і громадянина та інших учасників суспільних відносин, а й ініціювання конституційного провадження за конституційною скаргою визначених законом осіб (ч. 4 ст. 55 Конституції України).

Завершується судовий захист навіть після розгляду конституційної скарги КСУ із формуванням конституційно-правового змісту норми закону чи без такого у суді шляхом ухвалення остаточного вирішення судового спору на національному рівні. Таке вирішення з позиції судового правозастосування зводиться до розв’язання проблеми як саме (яким чином) суд застосовує ті чи інші приписи закону (виділено нами – *О.К.*) під час перегляду судової справи.

Особлива складність нинішніх реалій судового правозастосування полягає у тому, що норми права як основа вирішення справи отримують періодичні зміни або можуть їх очікувати (наприклад, зареєстровані законопроекти діаметрально протилежного змісту) тощо. Законодавство, на підставі якого суд вирішує справу і застосовує його норми, часто змінюється не за потребами часу, а залежно від політичної доцільності чи перманентних реформ, інколи заради реформ. Часом унаслідок мінімальних семантичних змін норми права можуть трансформуватися у глибоко смисловому розумінні.

Негативною новелою законотворчої техніки останніх п’яти років стало викладення законів у нових редакціях замість прийняття нового законодавчого акта. При цьому законодавець не обмежився тільки актами матеріального права. У 2017 році ВРУ по суті прийняла всі нові правила судових процесів у порядку ГПК України, КАС України, ЦПК України, виклавши нову редакцію цих процесуальних кодексів і побудувавши її на максимально уніфікованих засадах.

Тобто процесуальні кодекси були викладені як закон у редакції закону. Також було прийнято низку нових законів, які стосуються останньої стадії захисту прав осіб, зокрема Закон України «Про виконавче провадження» [11], Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [12] тощо. Ці акти, окрім норм матеріального права, містять у собі чималу кількість норм процесуального значення.

На жаль, механізм втілення вказаних процесуальних кодексів (через два тижні після набрання ними чинності) для судів першої і апеляційної інстанцій, які розглядають і переглядають судові справи у повному обсязі паралельно з існуванням надзвичайно високого навантаження, створив засади правової невизначеності не тільки для суддів та юридичної спільноти, а й для будь-якого пересічного громадянина як учасника найближчих судових проваджень з початку набрання чинності новими редакціями кодексів. Це сталося, зокрема, у зв'язку з тим, що процесуальні кодекси у новій редакції нині містять застереження про те, що «справи у судах першої та апеляційної інстанцій, провадження у яких відкрито до набрання чинності цією редакцією Кодексу, розглядаються за правилами, що діють після набрання чинності цією редакцією Кодексу» (п.п. 9 п. 1 р. I «Перехідні положення» ГПК України, п.п. 9 п. 1 р. I КАС України, п.п. 9 п. 1 р. I ЦПК України) [8].

Законом № 2147-VIII не було встановлено достатнього проміжку часу насамперед для суддів першої та апеляційної інстанцій опанувати весь комплекс нових процесуальних правил розгляду судових справ у різних юрисдикціях. Також юридична спільнота й громадськість не мали об'єктивної можливості належним чином пристосуватися до нових умов правового регулювання. Примітним є те, що попередня законотворча діяльність ВРУ стосовно кодифікованих актів враховувала строк відтермінування у межах від півроку до року з моменту прийняття до набрання чинності кодексам.

Розмірковуючи над можливостями уніфікувати судове правозастосування в період транзитного законодавства, слід зауважити, що нещодавно КСУ висловив позицію про необхідність розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності. Так, у рішенні від 15 квітня 2020 року № 2-р(П)/2020 [17] КСУ зазначив, що в контексті принципу верховенства права важливим є встановлення при внесенні змін до законодавства розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності.

Конституційний Суд України у рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 наголошував, що принцип верховенства права передбачає внесення законодавчих змін із визначенням певного перехідного періоду (розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності), який дасть особам час для адаптації до нових обставин; тривалість перехідного періоду у разі зміни юридичного регулювання суспільних відносин має визначати законодавець у кожній конкретній ситуації з урахуванням таких критеріїв: мети закону в межах правової системи і характеру суспільних відносин, які ним регулюються; кола осіб, до яких застосовуватиметься закон, і їх здатності підготуватися до набрання ним (його новими положеннями) чинності; інших важливих обставин, зокрема тих, що визначають час, необхідний для набрання чинності таким законом (абз. 5 п.п. 4.1 п. 4 мотивувальної частини) [17].

Конституційний Суд України посилається на те, що зміни в юридичному регулюванні має бути вчинено так, щоб особи, юридичного статусу яких такі зміни стосуються, мали реальну можливість пристосуватися до нової юридичної ситуації, зокрема встигли реалізувати певні права (вчинити потрібні дії) у спосіб, встановлений законодавством до внесення відповідних змін. За певних обставин, зокрема, якщо нове законодавче регулювання погіршуватиме юридичний статус осіб, законодавець повинен передбачити достатній перехідний період (розумний часовий проміжок) із моменту опублікування закону до набрання ним чинності (початку його застосування), протягом якого зацікавлені особи мали б можливість підготуватися до виконання вимог, передбачених новим законодавчим регулюванням» (п. 4.1. мотивувальної частини рішення від 15 квітня 2020 року № 2-р(П)/2020) [17]. Викладене дає підстави для висновку, що законодавець, виклавши у 2017 році процесуальні кодекси у новій редакції (по суті це були нові процесуальні акти, якими суддя має керуватися у своїй діяльності), створив усі умови і для транзитності сучасного процесуального законодавства.

Вказане обґрунтовується тим, що всі процесуальні акти нині діють як закон у редакції закону, що створює істотну незручність під час використання конкретного кодексу для вивчення спірної ситуації учасниками судових процесів залежно від стадії оскарження справи і встановлення процесуальних правил, які діяли в цей період під час реалізації, участі вказаних осіб у реалізації права на судовий захист тощо.

Не меншу складність спочатку викликали і правила застосування судами новел процесуальних кодексів. Слід нагадати, що будь-який законодавчий акт здебільшого складається із трьох складників: 1) преамбула (сфера дії закону, коло осіб, на яких поширюється дія тощо – не в усіх законах); 2) основні положення (правила для суб'єктів права, на яких поширюється дія закону); 3) прикінцеві та перехідні положення (що відповідають за порядок і умови імплементації основних положень і не можуть створювати нових правил поведінки).

Викладення процесуальних кодексів у новій редакції насамперед створило плутанину із дією норм права в часі, оскільки п.п. 9 п. 1 р. I «Перехідні положення» ГПК України, п.п. 9 п. 1 р. I «Перехідні положення» КАС України, п.п. 9 п. 1 р. I «Перехідні положення» ЦПК України створювали колізії із загальними засадами здійснення судочинства судами і дією законодавства про господарське / адміністративне / цивільне судочинство (ч. 3 ст. 3 ГПК України, ч. 3 ст. 3 КАС України, ч. 3 ст. 3 ЦПК України): «Провадження в цивільних справах здійснюється відповідно до законів», чинних на час вчинення окремих процесуальних дій, розгляду і вирішення справи (виділено нами – *О.К.*).

Відбулася внутрішня колізія між основними і перехідними приписами процесуальних актів, розв'язання якої спочатку набуло дуалістичного характеру: певні суди (судді) завершували розгляд окремих процесуальних дій у справі за старими редакціями кодексів, а окремі – відразу здійснювали розгляд за новими, що інколи призводило до повернення розгляду справи на попередню стадію (так, у позовному провадженні відбувалося повернення на стадію підготовчого засідання тощо).

Отже, суди перших і апеляційних інстанцій вкінці календарного 2017 року, окрім істотного навантаження на кожного суддю першої та апеляційної інстанції стикнулися із проблемою правильного (виділено нами – *О.К.*) застосування норм процесуального права з метою недопущення їх порушення. Логічним наслідком порушення норм процесуального права може бути оскарження такого рішення до судів вищих інстанцій із імовірним одночасним ініціюванням дисциплінарного провадження щодо судді. Важливим при цьому є той факт, що суддя де факто перебуває в умовах неправильної законодавчої політики держави і має застосовувати такий закон, який є.

Ситуація ускладнюється, коли норми законів формують законодавчу множинність процесуальних дій судді, що також порушує правову визначеність. Йдеться не про судовий розсуд судді стосовно дискреції варіативності застосування норм матеріального права, на підставі якої вирішується спір. Прогнозованим не тільки матеріального, а й процесуального законодавства, чіткість та ясність процесуальних норм права є складниками правової визначеності як конституційного елементу правової впевненості судді насамперед щодо власної судової незалежності при вчиненні тих чи інших процесуальних дій. Оскільки в інакшому, як справедливо наголошує Ханс Петер Гравер, «суддя перебуває під тиском, коли законодавчий орган атакує право» [1, с. 222].

Закони приймаються з метою виконання їх приписів учасниками різноманітних суспільних відносин. Особа, відчуваючи і розуміючи несправедливість закону чи його окремих положень, зокрема на стадії виконання їх приписів, може реалізувати згідно із ч. 6 ст. 55 Конституції України будь-який незаборонений законом спосіб захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань.

Звернення до суду у різних формах (найчастіше у позовному порядку) при цьому є найбільш поширеним і дієвим способом захисту. Свого часу КСУ на підставі ст. 3 Конституції України сформулював твердження про те, що «судовий спосіб захисту вважається найбільш дієвою гарантією відновлення порушених прав та свобод людини і громадянина» (абз. 1 п.п. 3.2. п. 3 мотивувальної частини рішення Конституційного суду України від 9 вересня 2010 року № 19-рп/2010).

Тому наведений нами сучасний стан транзитності законодавства є ілюстрацією щоденних умов діяльності судді по застосуванню норм права під час здійснення правосуддя, оскільки майже кожного дня суд «як хранитель правових норм» змушений вирішувати «рівняння з багатьма невідомими», коли «невідомими» є «постійно перемінні норми права». На жаль, сучасний розвиток України ілюструє вже звичне ставлення до такого стану як до умовної «константи», що не сприяє єдності судової практики. Це ще раз підкреслює важкість як забезпечення єдності судового правозастосування в умовах транзитного законодавства в Україні, так і забезпечення незалежності судді під час здійснення правосуддя. Адже саме незалежність судової влади є поширеним і важливим інструментом досягнення верховенства права [6, с. 272].

О.З. Хотинська та Л.М. Москвич наголошують, що чим більш незалежно й відкрито можуть діяти суди, тим більший їх вплив на зміни в суспільстві і функціональність демократичних інститутів. Публічність судових розглядів у контексті «перехідного правосуддя» має важливе зна-

чення для цього процесу. У той же час саме незалежність судової влади та верховенство права є, можливо, найскладнішими механізмами створення і консолідації молодих демократій. Ризик полягає у тому, що протягом перших років після зміни режиму (у статті йдеться про репресивний чи авторитарний режим – *О.К.*) суд як інструмент перехідного правосуддя може бути використаний для легітимації нової політичної еліти і політичного порядку [4, с. 536].

Перехідна юстиція в Україні вимагає справедливих правил і забезпечення верховенства права. Наша країна – не єдина держава, яка прагне подолати власний перехідний період і стати країною розвиненої демократії. П. Гаудер, розмірковуючи над розвитком верховенства права у реальному світі, наводить цікаву для цілей нашого дослідження цитату Карлоса Сантіно (яку в подальшому він критикував за розуміння верховенства права в суто інструментальному підході) [6, с. 258–259].

Карлос Сантіно зазначав про розвиток верховенства права в Латинській Америці таке: «Хоча швидке і наполегливе ухвалення рішень, необхідних для реалізації ринкових реформ першого покоління, часто потребує гнучкої судової системи, економічні реформи другого покоління, спрямовані на закріплення інституційних основ ринкової економіки, потребують абсолютно протилежного. Ринково орієнтовані економічні реформи не матимуть стійкого характеру без відновлення і зміцнення довіри до верховенства права. Зі зростанням надійності юридичних і судових процедур зміцнюється довіра й до процесу ухвалення політичних рішень. На більш загальному рівні можна сказати, що управління за допомогою актів виконавчої влади, яке розглядається як цінний актив на початковому етапі економічних реформ, на другому етапі реформ перетворюється на тягар» [5, с. 119; 6, с. 258–259].

На наш погляд, правова система України нині перебуває на першому рівні, коли, незважаючи на демократичні гасла, інші гілки влади вимагають гнучкої судової системи, забезпечення єдності судової практики і прогнозованості судового правозастосування. Втручання інших гілок влади у судову є очевидним і неприхованим, що не сприяє єдності судового правозастосування. Враховуючи наведене, а також умови транзитного законодавства, мусимо констатувати, що єдність судового правозастосування буде тимчасовою, нестійкою і, на жаль, ситуативною.

Нагадаємо, що саме на ВС як на найвищий суд у системі судустрою України покладено основне завдання – забезпечувати сталість та єдність судової практики, зокрема прецедентної практики ВС, шляхом прийняття рішень, які мають загальне значення для судової практики. ВП ВС повинна сприяти єдності такої практики, усуваючи її різнобій. Відступлення від власних попередніх висновків без належного обґрунтування й мотивації не сприяє єдності судового правозастосування.

Прикладом, зокрема, є висновки щодо застосування норм права ВП ВС у справі № 916/3006/17 [10]: «80. Велика Палата Верховного Суду вважає, що строк для звернення до нотаріуса за вчиненням виконавчого напису, передбачений ст. 88 Закону України «Про нотаріат», безпосередньо пов'язаний із позовною давністю, встановленою ЦК України. Загальна позовна давність встановлюється тривалістю у три роки (ст. 257 ЦК України).

Отже, загальний строк для звернення стягувача до нотаріуса за вчиненням виконавчого напису становить не більше трьох років із дня виникнення у стягувача права вимоги до боржника незалежно від суб'єктного складу сторін у правовідносинах, тобто цей строк підлягає застосуванню й у відносинах між юридичними особами. Якщо для вимоги, за якою видається виконавчий напис, законом встановлено іншу позовну давність, виконавчий напис видається у межах цього строку.

81. Велика Палата Верховного Суду відступає від висновку, викладеного у постанові Верховного Суду від 17 травня 2018 року у справі № 307/1580/17, щодо застосування положень ч. 2 ст. 88 Закону України «Про нотаріат», зокрема про те, що ця норма не обмежує трирічним строком нарахування заборгованості, на стягнення якої вчиняється виконавчий напис, за умови встановлення сторонами відповідно до ст. 259 ЦК України збільшеної позовної давності для відповідної вимоги, оскільки вважає, що зазначений строк не можна змінити домовленістю сторін» [10].

Відступлення від попереднього висновку ВС і формування нової правової позиції ВП ВС стало підставою для звернення Товариства з обмеженою відповідальністю «Укркава» до КСУ із конституційною скаргою про визнання такою, що суперечить Конституції України, ч. 1 ст. 88 Закону України «Про нотаріат» [17].

1 липня 2020 року Перший Сенат КСУ визнав цю норму закону такою, що відповідає Основному Закону України, виклавши у мотивувальній частині такі аргументи: «Конституційний Суд України вважає, що положення ч. 1 ст. 88 Закону, відповідно до яких нотаріус вчиняє



виконавчі написи за умови, що з дня виникнення права вимоги минуло не більше трьох років, а у відносинах між юридичними особами – не більше одного року (виділено нами – *О.К.*), є чіткими, зрозумілими та однозначними, тобто таке нормативне регулювання виключає можливість його довільного трактування, тому застосування оскаржуваних положень Закону особами (органами), діяльність яких ґрунтується на принципі верховенства права, жодним чином не призводить до протиправного позбавлення права власності» (абз. 12 п. 2.3. мотивувальної частини рішення КСУ від 1 липня 2020 року № 7-р(І)/2020) [16].

Такою юридичною позицією КСУ встановив конституційний зміст ч. 1 ст. 88 Закону України «Про нотаріат» у частині диференціації строків звернення до суду фізичних (три роки) і юридичних осіб (один рік) із вимогами звернення стягувача до нотаріуса за вчиненням виконавчого напису. Цим КСУ вказав на неправильність правової позиції ВП ВС, що загальний строк для звернення стягувача до нотаріуса за вчиненням виконавчого напису не більше трьох років із дня виникнення у стягувача права вимоги до боржника незалежно від суб'єктного складу сторін у правовідносинах, тобто цей строк підлягає застосуванню й у відносинах між юридичними особами [16].

Необхідно зазначити, що забезпечення єдності судового правозастосування у період транзитності законодавства вимагає консолідованої діяльності усіх публічних інституцій України, а не лише судів. Адже конституційний принцип рівності прав передбачає однакове застосування правової норми (абз. 2 п.п. 5.4 п. 5 мотивувальної частини рішення КСУ від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

Необхідно навести й іншу позицію КСУ про те, що «складнощі у трактуванні законодавства через його неповноту, неясність, суперечливість чи прогальність не можуть бути підставою для ухилення суду від прийняття рішення по суті справи; однаковість практики застосування законодавства і усунення неоднозначності застосування законодавства судами в їх рішеннях забезпечується шляхом перевірки судових справ у касаційному порядку, узагальнення практики правозастосування Верховним Судом України (абз. 4, 6 п. 3 мотивувальної частини ухвали КСУ від 27 січня 2000 року № 16-у/2000).

**Висновки.** Аналізуючи постанови ВП ВС та постанови інших підрозділів ВС, можна зробити висновок, що у багатьох справах, рішення в яких можуть мати загальне значення для судової практики, здебільшого постають такі проблеми, які не мають свого розв'язання лише у приписах чинного законодавства та інших джерел, а потребують обґрунтування за допомогою доктринальних засобів та врахування соціальних (позаяридичних) аргументів. Також потребує вирішення законодавче врегулювання виключної проблеми, яку у правовій площині ВС розв'язав, однак ця проблема не зникла.

Зауважуємо на необхідності початку й налагодження неформального діалогу у вигляді певних спільних нарад, а не тільки конференцій, круглих столів тощо, на яких будуть обговорюватися питання забезпечення єдності розуміння правових норм на першому етапі подолання перехідної юстиції в Україні з огляду на кардинально протилежні реформи останніх років. Це обов'язково впливатиме на єдність застосування правових норм як галузевого, так і конституційного розуміння. Тому на такі наради обов'язково мають бути залучені, окрім представників судової влади, представники Парламенту, Кабінету Міністрів України та Конституційного Суду України. Підкреслимо важливість залучення до неформального діалогу цих органів саме на першому етапі розвитку і впровадження верховенства права в усі сфери повсякденного життя українських громадян.

#### Список використаних джерел:

1. Graver Hans Petter. The Judicial Role and the Rule of Law. *Nordic Journal Of Human Rights*. 2016. Vol. 34, № 3, 222–225. DOI 10.007/978-3-62-44293-7 1.
2. Guidance Note of the Secretary-General. United Nations Approach to Transitional Justice. March 2010. [https://www.un.org/ruleoflaw/files/TJ\\_Guidance\\_Note\\_March\\_2010FINAL.pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf).
3. Nigel Rapport. *Distortion: Social Processes Beyond the Structured and Systemic* (Routledge Studies in Anthropology) 1st Edition. Routledge; (August 16, 2017), 185 p.
4. Oksana Khotynska-Nor, Lidiia Moskvych and other. Role of Confidence and Supply Chain Strategy during Legitimization of Justice in Countries of Transitional Period. P. 533–534. URL: <https://ojs.excelingtech.co.uk/index.php/IJSCM/article/view/4104/2066>.
5. Santiso Carlos. “The Elusive Quest for the Rule of Law: Promoting Judicial Reform in Latin America”. *Brazilian Journal of Political Economy*. 23, 2003. № 3. P. 112–134.

6. Гаудер Пол. Верховенство права в реальному світі. Пол Гаудер. Пер. з англ.: Д. Вовк, В. Гончаров, К. Горобець та ін.; кер. проекту Д. Лученко; наук. ред. Д. Вовк. Харків : Право, 2018. 392 с.

7. Berestova Iryna, Khotynska-NorOksana, Kopytova Olena, Bratel Oleksandr, Dronov Serhii. Subordinate Relationship between Civil and Constitutional Legal Proceedings in the Countries with an Autonomous Body of Constitutional Control. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues* (Print ISSN: 1544-0036; Online ISSN: 1544-0044). Research Article: 2020 Vol: 23.

8. Господарський процесуальний кодекс України в редакції Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII (зі змінами). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19/card6#Public>.

9. Моєсенко Д.М. Форма постсоціалістичної держави: поняття, класифікація, тенденції розвитку. Дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. Запоріжжя, 2017. 255 с.

10. Постанова Великої Палати Верховного суду від 02 липня 2019 року у справі № 916/3006/17. URL: <http://www.ccu.gov.ua/dokument/7-ri2020>.

11. Про виконавче провадження : Закон України від 02 червня 2016 року № 1404-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 30, ст. 542.

12. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1403-VIII. Відомості Верховної Ради, 2016, № 29, ст. 535.

13. Про статус суддів : Закон України від 15 грудня 1992 року № 2862-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-12#Text>.

14. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 10 липня 2010 року № 2453-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2453-17/ed20100707#Text>.

15. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 31, ст. 545).

16. Рішення Конституційного Суду України (Перший Сенат) у справі за конституційною скаргою товариства з обмеженою відповідальністю «Укркава» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 88 Закону України «Про нотаріат» від 1 липня 2020 року № 7-p(I)/2020. URL: <http://www.ccu.gov.ua/dokument/7-ri2020?fbclid=IwAR0fGJnlNzMxOILZwOLvIk0auyrytw1HzmldKA0M4qjU9Mv912Vdd2AZFRM>.

17. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни, Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 15 квітня 2020 року № 2-p(II)/2020. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/3085>.

18. Савчин Михаил. Непрерывность национальной конституционной традиции в условиях вызовов и угроз, или О континуитете. URL: [https://zn.ua/internal/neprerывnost-nacionalnoy-konstitucionnoy-tradicii-v-usloviyah-vyzovov-i-ugroz-ili-o-kontinuitete-253029\\_.html](https://zn.ua/internal/neprerывnost-nacionalnoy-konstitucionnoy-tradicii-v-usloviyah-vyzovov-i-ugroz-ili-o-kontinuitete-253029_.html).

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВЗАЄМОДІЇ ПРОКУРАТУРИ  
З ІНШИМИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ТА МОЖЛИВОСТІ  
ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ**

**FOREIGN EXPERIENCE OF INTERACTION OF THE PROSECUTOR'S  
OFFICE WITH OTHER LAW ENFORCEMENT AGENCIES  
AND THE POSSIBILITY OF ITS USE IN UKRAINE**

У статті встановлено, що взаємодія прокуратури з іншими правоохоронними органами в Сполучених Штатах Америки базується на особливому правовому статусі прокуратури в цій країні, відповідно до якого зазначене відомство координує та певною мірою контролює роботу правоохоронної системи. У цьому аспекті взаємодія відбувається з «ієрархічно-вертикальним» забарвленням, коли самостійні правоохоронні органи не тільки співпрацюють, але й підпорядковуються прокуратурі країни. Аналіз зарубіжного досвіду на прикладі таких країн, як Сполучені Штати Америки, Франція, Республіка Білорусь, Республіка Казахстан, показав різноплановість національних підходів до побудови механізмів взаємодії прокурорських органів з іншими правоохоронними органами. Здебільшого відмінності полягають у підході до організації діяльності прокуратури в тій чи іншій країні загалом. Так, наприклад, у державах Заходу прокуратура – це орган процесуальний, який здебільшого займається представництвом державних інтересів у суді. При цьому його взаємодія із правоохоронними органами обмежена виключно судовою сферою та відбувається у кримінально-процесуальній формі. Однак є також винятки з правила, зокрема в деяких країнах, наприклад, прокуратура має право консультувати інші правоохоронні органи в межах їхньої процесуальної діяльності. Обґрунтовано доцільність запровадження такого зарубіжного досвіду у вітчизняній реальності: необхідність запровадження такої форми взаємодії, як надання консультативних порад прокуратурою представникам інших правоохоронних органів з метою забезпечення правильності застосування ними законодавства України в процесі провадження правоохоронної діяльності; створення правових підстав участі органів прокуратури в нормотворчості з питань протидії злочинності та удосконалення правоохоронного сектору держави безпосередньо, а не тільки в рамках координації. Подібне можливе у разі надання органам прокуратури права на пряму взаємодію із нормотворчими органами нашої держави за рахунок направлення відповідних пропозицій та проєктів нормативно-правових актів; визначення обов'язку систематично приймати спільні з іншими правоохоронними органами документи, що орієнтовані на довготривале виконання у форматі стратегій у сфері протидії злочинності та правопорушенням на території України, в рамках яких визначати форми та заходи взаємодії, а також напрями їх реалізації.

**Ключові слова:** прокуратура, взаємодія прокуратури, зарубіжний досвід, удосконалення, законодавство.

The article states that the interaction of the prosecutor's office with other law enforcement agencies in the United States is based on the special legal status of the prosecutor's office in this country, according to which the agency coordinates and to some extent controls the law enforcement system. In this aspect, the interaction takes place with a "hierarchical-vertical" colour, when independent law enforcement agencies not only cooperate, but also report to the country's prosecutor's office. The analysis of foreign experience on the example of such countries as the United States,

France, the Republic of Belarus, the Republic of Kazakhstan showed the diversity of national approaches to building mechanisms for interaction between prosecutors and other law enforcement agencies. In most cases, the differences are in the approach to the organization of the prosecutor's office in a country as a whole. For example, in Western countries, the prosecutor's office is a procedural body that is mostly engaged in representing state interests in court. At the same time, his interaction with law enforcement agencies is limited exclusively to the judiciary and takes place in criminal procedure. However, there are also exceptions to the rule, particularly in some countries, such as the prosecutor's office has the right to advise other law enforcement agencies in the course of their proceedings. The expediency of introducing the following foreign experience into domestic realities is substantiated: the need to introduce such a form of cooperation as providing advisory advice by the prosecutor's office to representatives of other law enforcement agencies to ensure correct application of Ukrainian legislation in law enforcement; creation of legal grounds for the participation of the prosecutor's office in rule-making on crime prevention and improvement of the state's law enforcement sector directly, and not only within the framework of coordination. This is possible in the case of granting the prosecutor's office the right to directly interact with the rule-making bodies of our state by sending appropriate proposals and draft regulations; determining the obligation to systematically adopt joint with other law enforcement agencies focused on long-term implementation of documents in the format of strategies in the field of combating crime and delinquency in Ukraine, within which to determine the forms and measures of cooperation and their implementation.

**Key words:** *prosecutor's office, interaction of prosecutor's office, foreign experience, improvement, legislation.*

**Постановка проблеми.** Останніми роками в Україні було проведено суттєві організаційно-правові зміни у будові та правовому статусі багатьох правоохоронних органів. Не стала винятком для реформацийного впливу прокуратура України, діяльність якої переформатовано. Проте у функціональному плані не щезла проблема необхідності удосконалення правового регулювання діяльності цього органу, особливо за напрямом його взаємодії з іншими елементами державного апарату та посадовими особами. У цьому разі пошук найбільш ефективних напрямів розвитку прокуратури доречно проводити шляхом аналізу відповідного зарубіжного досвіду, адже в багатьох країнах нині функціонують досить дієві та цікаві моделі взаємодії прокурорських органів з іншими органами державної влади, окремі аспекти яких можливо запозичити та імплементувати в межах національних реалій.

**Стан дослідження проблеми.** Особливості роботи прокуратури в різних країнах досліджувались у межах наукових робіт учених: О.П. Мілевського, В.В. Варушечкіна, Д.А. Фрідмана, Н.І. Холодницького, В.К. Пучинського, М.Й. Штефана, А.А. Новикова, В.Н. Додонова та інших. Напрацювання перелічених, а також інших науковців стали основою проведеного у статті аналізу.

**Мета і завдання дослідження.** Метою статті є опрацювання можливостей використання зарубіжного досвіду взаємодії прокуратури з іншими правоохоронними органами у вітчизняних реаліях. Для цього узагальнено досвід низки держав Європи, а також посткомуністичних країн.

**Наукова новизна дослідження.** Новизна статті полягає в тому, що в науковій роботі вперше не тільки було оцінено зарубіжний досвід взаємодії прокуратури з іншими правоохоронними органами, але й встановлено можливі шляхи імплементатії такого досвіду в українській реалії.

**Виклад основного матеріалу.** Першою країною, досвід якої варто взяти до уваги, є Сполучені Штати Америки (далі – США). Ця держава виступає однією з найбільш розвинутих у плані організації та забезпечення дієвої роботи свого правоохоронного сектору, незважаючи на значну територію та федеративний устрій. Прокуратура США представлена спеціальною Аторнейською службою, що є типовим для Сполучених Штатів інститутом державної влади, який не має аналогів в інших країнах. Аторнейська служба в США не має суворої централізації і співпорядкованості: на рівні штатів з метою координації діє Національна асоціація окружних аторнеїв. Генеральний прокурор у США призначається Президентом «за поданням та за згодою» Верховної палати Конгресу США (Сенату) і в його безпосередньому віданні перебувають: служба соліситорів, поліція з виконання судових рішень (маршали США), федеральні в'язниці та інші місця позбавлення волі, Федеральне бюро розслідувань (ФБР), служба імміграції та натуралізації, що наділена повноваженнями розслідування злочинів. Президент США також призначає на

посаду прокурорів федеральних округів з відома Сенату на чотирирічний термін, який зазвичай співпадає з президентським терміном правління. Традиційно Президент вибирає кандидатуру прокурора за рекомендацією старшого сенатора або представника президентської партії того штату, в якому прокурор проходитиме службу. На відміну від Генерального прокурора США, що призначається, генеральний прокурор штату є виборною посадою. Реалізуючи функцію кримінального переслідування, Аторнейська служба: здійснює кримінальне переслідування осіб, які скоїли злочини; порушує кримінальні справи; розслідує злочини; здійснює перевірки; притягує до кримінальної відповідальності; підтримує обвинувачення в суді. Повноваження і престиж американського прокурора останніми роками сильно змінилися, аторнеї отримали більше повноважень, більшу незалежність від судового нагляду за своєю діяльністю. Генеральний прокурор на федеральному юрисдикційному рівні координує всі програми здійснення правоохоронної діяльності і попередження злочинності; контролює здійснення кримінального переслідування; процес виконання рішень судів, і називається в цьому разі «головним посадовцем у федеральному правозастосуванні», хоча й не має адміністративної влади над усіма правоохоронними органами країни. У США послідовно здійснюються заходи щодо розвитку і посилення правового статусу прокурорів, введення у кримінальний процес норм, які значно посилюють положення державного обвинувача [1; 2, с. 187; 3, с. 3].

Таким чином, взаємодія прокуратури з іншими правоохоронними органами у Сполучених Штатах Америки базується на особливому правовому статусі прокуратури в цій країні, відповідно до якого зазначене відомство координує та певною мірою контролює роботу правоохоронної системи. У цьому аспекті взаємодія відбувається з «ієрархічно-вертикальним» забарвленням, коли самостійні правоохоронні органи не тільки співпрацюють, але й підпорядковуються прокуратурі країни.

Наприклад, прокуратура у Франції віднесена до виконавчої гілки влади і підпорядковується міністерству юстиції. Організація і функції прокуратури, процесуальний статус прокурора регламентований Кримінальним процесуальним кодексом Франції, кодексом судової організації та ордонансом № 58-1270. Посадові особи прокуратури дуже близькі до суддівського корпусу (ті й інші іменуються магістратами), позаяк вони отримують однакову підготовку і в ході своєї кар'єри нерідко переходять із прокурорів у судді і назад [4]. Прокуратура є централізованою системою органів. Вона діє в особі генеральних прокурорів, генеральних адвокатів та їхніх заступників при апеляційному та касаційному судах, прокурорів республіки і їхніх заступників при судах великої інстанції, що мають статус магістратів судової системи. Структура прокуратури збігається зі структурою судів. Прокуратура розглядається як орган, що захищає інтереси суспільства, тому деякі її посади, наприклад помічників генерального прокурора, називають генеральними адвокатами. При кожному апеляційному суді є генеральний прокурор зі своїми помічниками. Він перебуває в безпосередньому підпорядкуванні міністра юстиції і має право давати вказівки всім посадовцям прокуратури в районі компетенції апеляційного суду. Під його наглядом перебувають і всі посадові особи судової поліції. Генеральний прокурор особисто або через своїх заступників підтримує обвинувачення в апеляційному суді і в суді присяжних. Республіканські прокурори перебувають при судах малої і великої інстанцій, при виправних трибуналах і здійснюють кримінальне переслідування по всіх справах у районі дії трибуналу. Вони особисто або через заступників підтримують звинувачення в більшості судів присяжних у виправних трибуналах, а за необхідності і в поліцейських трибуналах. У своїй діяльності вони підпорядковуються генеральним прокурорам при апеляційних судах. Своєю чергою генеральні прокурори безпосередньо підпорядковуються міністру юстиції. Вони мають право давати обов'язкові для виконання вказівки нижчестоящим прокурорам у районі компетенції апеляційного суду. Прокурору республіки підкоряються посадові особи прокуратури при поліцейських трибуналах району їх компетенції. Основним правоохоронним органом, з яким взаємодіє прокуратура Франції, є судова поліція. Діяльність судової поліції носить допоміжний характер стосовно діяльності прокуратури. Проте основний тягар роботи, необхідної для прийняття прокурором рішення звинувачувати або не звинувачувати, лежить на поліції, яка під контролем прокурора здійснює всі передбачені законом види дізнання. Інша річ відносини прокуратури із судовими органами попереднього слідства. Ці органи самостійні і незалежні в здійсненні своїх функцій від прокуратури. Прокуратура здатна певною мірою впливати на прийняття рішень органами попереднього слідства. Так, прокурор може відновлювати розслідування у справі, закритій слідчим суддею, брати участь у засіданнях слідчої камери, витребувати справу із суду (в разі необхідності перекваліфікації вчиненого діяння на більш тяжке) і передати її зі своїм висновком на розгляд до слідчої камери [5; 6].

Слід зауважити, що модель організації роботи прокурорських органів та забезпечення їх взаємодії з іншими правоохоронними відомствами західних країн досить сильно відрізняється

від тенденцій у рамках аналогічного питання на території країн пострадянського простору. Так, у державах, що колись входили до складу Радянського Союзу, на прокурорські органи досить часто покладається широкий спектр повноважень. Наприклад, у Республіці Білорусь прокуратура – це єдина і централізована система органів, які здійснюють від імені держави нагляд за точним і однаковим виконанням нормативних правових актів на території Республіки Білорусь, а також виконують інші функції, встановлені законодавчими актами [7; 8].

Таким чином, органи прокуратури Республіки Білорусь насамперед взаємодіють з іншими правоохоронними органами в рамках здійснення загального нагляду. Так, завданнями прокуратури є забезпечення верховенства права, законності і правопорядку, захист прав і законних інтересів громадян і організацій, а також громадських і державних інтересів. З метою виконання цих завдань прокуратура здійснює нагляд за: точним і однаковим виконанням законів, декретів, указів і інших нормативних правових актів республіканськими органами державного управління та іншими державними організаціями, місцевими представницькими, виконавчими та розпорядчими органами, громадськими об'єднаннями, релігійними організаціями та іншими організаціями, посадовими особами та іншими громадянами, в тому числі індивідуальними підприємцями; виконанням законодавства у разі здійснення оперативного-розшукової діяльності; виконанням закону в ході досудового провадження, у здійсненні слідства і дізнання; відповідністю закону судових постанов, а також за дотриманням законодавства під час їх виконання; дотриманням законодавства під час виконання покарання та інших заходів кримінальної відповідальності, а також заходів примусового характеру [8].

Окрім цього, на прокуратуру Республіки Білорусь покладаються координаційні завдання в галузі боротьби зі злочинністю. Так, Генеральний прокурор Республіки Білорусь, підпорядковані йому прокурори територіальних та спеціалізованих прокуратур координують правоохоронну діяльність органів внутрішніх справ, органів державної безпеки, інших державних органів, які здійснюють боротьбу зі злочинністю і корупцією, а також діяльність з боротьби зі злочинністю інших організацій. З цією метою утворюється очолювана прокурором координаційна рада по боротьбі зі злочинністю та корупцією, до складу якої входять керівники державних органів, які здійснюють боротьбу зі злочинністю та корупцією, та інших організацій, що беруть участь у боротьбі зі злочинністю. З метою забезпечення координації правоохоронної діяльності державних органів прокурор: проводить засідання координаційної ради, організовує тимчасові комісії (робочі групи); дає письмові вказівки з питань організації боротьби зі злочинністю та корупцією, обов'язкові для виконання; заслуховує звіти керівників державних органів, які здійснюють боротьбу зі злочинністю та корупцією, інших організацій, що беруть участь у боротьбі зі злочинністю; витребує статистичну та іншу необхідну інформацію; представляє в установленому порядку Президентові Республіки Білорусь, Раді Міністрів Республіки Білорусь, Національним збором Республіки Білорусь, місцевим представницьким, виконавчим і розпорядчим органам інформацію про стан боротьби зі злочинністю та корупцією і вносить пропозиції про заходи щодо боротьби зі злочинністю і корупцією; інформує громадськість про стан боротьби зі злочинністю та корупцією [8].

Іншою формою взаємодії прокуратури Республіки Білорусь з правоохоронними органами держави та органами влади є участь у нормотворчій діяльності. У межах неї Генеральний прокурор Республіки Білорусь має право видавати відповідно до своєї компетенції нормативні правові акти у формі наказів, у тому числі такі, які затверджують положення та інструкції. Генеральний прокурор Республіки Білорусь має право вносити на розгляд Пленуму Верховного Суду Республіки Білорусь, Пленуму Вищого Господарського Суду Республіки Білорусь пропозиції про надання судам роз'яснень з питань застосування законодавства, що виникають у разі розгляду справ і виконання судових постанов. Генеральна прокуратура Республіки Білорусь у порядку, встановленому законодавством, бере участь у підготовці проєктів законів та інших нормативних правових актів. Генеральний прокурор Республіки Білорусь, його заступники, нижчестоящі прокурори територіальних та спеціалізованих прокуратур та їх заступники вправі в установленому порядку в межах своєї компетенції направляти пропозиції в нормотворчий орган (посадовій особі) про прийняття, зміну, доповнення, тлумачення або визнання такими, що втратили чинність, нормативно-правових актів [8].

Аналогічною до білоруської є модель організації роботи та взаємодії прокуратури з іншими владними органами у Казахстані. У зазначеній державі прокуратура від імені держави здійснює у встановлених законом межах і формах вищий нагляд за дотриманням законності на території Республіки Казахстан, представляє інтереси держави в суді і від імені держави здійснює кримінальне переслідування. Прокуратура в межах, встановлених законом, здійснює такі завдання: захист і відновлення прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів юридичних осіб, суспільства і держави; виявлення й усунення порушень законності, причин і умов, що

їм сприяють, а також їх наслідків; координацію діяльності правоохоронних та інших державних органів щодо забезпечення законності, правопорядку і боротьби зі злочинністю [9].

**Висновки.** Таким чином, аналіз зарубіжного досвіду на прикладі таких країн, як Сполучені Штати Америки, Франція, Республіка Білорусь, Республіка Казахстан, показав різноплановість національних підходів до побудови механізмів взаємодії прокурорських органів з іншими правоохоронними органами. Здебільшого відмінності полягають у підході до організації діяльності прокуратури в тій чи іншій країні загалом. Так, наприклад, у державах Заходу прокуратура – це орган процесуальний, який здебільшого займається представництвом державних інтересів у суді. При цьому його взаємодія із правоохоронними органами обмежена виключно судовою сферою та відбувається у кримінально-процесуальній формі. Однак є також винятки з правила. Так, у деяких країнах, наприклад, прокуратура має право консультувати інші правоохоронні органи в межах їхньої процесуальної діяльності.

Водночас на території країн пострадянського простору взаємодія має більш виражений та широкий характер. Прокуратура у цих державах відіграє координаційну роль, тобто спрямовує та контролює правоохоронні органи в процесі реалізації ними завдань боротьби зі злочинністю. У деяких країнах, наприклад Білорусі, на прокуратуру також покладаються функції у сфері нормотворчості.

Незважаючи на відмінності між західною та східною моделями організації взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними відомствами, на наш погляд, не можна остаточно взяти до уваги якийсь один тип. Зарубіжний досвід у цій сфері необхідно переймати та впроваджувати в Україні консолідовано, беручи до уваги насамперед такі моменти, як:

– необхідність запровадження такої форми взаємодії, як надання консультативних порад прокуратурою представникам інших правоохоронних органів з метою забезпечення правильності застосування ними законодавства України в процесі провадження правоохоронної діяльності;

– створення правових підстав участі органів прокуратури в нормотворчості з питань протидії злочинності та удосконалення правоохоронного сектору держави безпосередньо, а не тільки в рамках координації. Подібне можливе у разі надання органам прокуратури права на пряму взаємодію із нормотворчими органами нашої держави за рахунок направлення відповідних пропозицій та проектів нормативно-правових актів;

– визначення обов'язку систематично приймати спільні з іншими правоохоронними органами документи, що орієнтовані на довготривале виконання у форматі стратегій у сфері протидії злочинності та правопорушенням на території України, в рамках яких визначати форми та заходи взаємодії, а також напрямки їх реалізації.

Ми вважаємо, що у вищевказаному виражено саме ті ключові моменти зарубіжного досвіду, які слід перейняти в рамках національних реалій з метою удосконалення вітчизняної моделі взаємодії прокуратури України з іншими правоохоронними органами.

#### Список використаних джерел:

1. Холодницький Н.І. Федеральні окружні прокурори Сполучених Штатів Америки: історико-правовий аналіз. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 74–77.
2. Мілевський О.П., Варущечкіна В.В., Фрідман Д.А. Погляд на правовий статус прокурора у кримінальному судочинстві в зарубіжних країнах. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2017. Вип. 4–5 (8–9). С. 185–190.
3. Князева Е.Г. Прокурорський надзор в зарубіжних країнах. *Юрист-Правовед*. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prokurorskiy-nadzor-v-zarubezhnyh-stranah/viewer>.
4. Решетніков Ф.М. Правові системи країн світу : довідник. Москва : Юрид. літ., 1993. 135 с.
5. Додонов В.Н. Прокуратури зарубіжних країн : справочник / под общ. ред. С.П. Щербя. Москва, 2006. 195 с.
6. Кириллова Н.П. Прокурорський надзор : учебник и практикум для среднего профессионального образования. Москва : Издательство Юрайт, 2018. 385 с.
7. О прокуратуре Республики Беларусь : Закон от 08.05.2007 № 220-3. Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: [https://www.legislationline.org/download/id/3967/file/Belarus\\_Law\\_Prosecutor\\_2007\\_am2009\\_ru.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/3967/file/Belarus_Law_Prosecutor_2007_am2009_ru.pdf).
8. Прокуратура Республики Беларусь : статья. Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/gosudarstvo-i-pravo/prokuratura-respubliki-belarus/>.
9. О прокуратуре : Закон от 30.06.2017 № 81-VI. Официальный вебпортал законодательства Республики Казахстан. URL: [https://online.zakon.kz/m/Document/?doc\\_id=31690116](https://online.zakon.kz/m/Document/?doc_id=31690116).

## МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.01

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.41>

ГРАБОВИЧ Т.А.

**СТАТТІ ПРО ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВ  
ЗА МІЖНАРОДНО-ПРОТИПРАВНІ ДІЯННЯ (2001):  
ОСНОВА СУЧАСНОГО ПРАВА МІЖНАРОДНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ****ARTICLES ON RESPONSIBILITY OF STATES FOR INTERNATIONALLY  
WRONGFUL ACTS (2001): THE FRAMEWORK FOR A CONTEMPORARY LAW  
OF INTERNATIONAL RESPONSIBILITY**

У статті надається характеристика основоположному документу у сфері права міжнародної відповідальності – Статтям про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння 2001 року. Відзначено, що кодифікація і прогресивний розвиток міжнародного права загалом та права міжнародної відповідальності зокрема мають важливе значення для перетворення міжнародного права на більш ефективний засіб здійснення цілей і принципів.

Виділяються два етапи кодифікації норм про відповідальність держав – звичаєве право міжнародної відповідальності та сучасне право. Протягом першого етапу кодифікації робота велася здебільшого в межах Ліги Націй, яка намагалася кодифікувати весь нормативний масив міжнародного права. Другий етап кодифікації норм про міжнародну відповідальність держав пов'язаний з діяльністю Організації Об'єднаних Націй і, відповідно, з роботою Комісії міжнародного права ООН. Встановлено, що Комісія міжнародного права ООН після тривалої роботи (починаючи з 1949 р.) прийняла Проект статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння на своїй п'ятдесят третій сесії в 2001 році. У резолюції 56/83 Генеральна Асамблея прийняла до відома зазначені статті, текст яких міститься в додатку до цієї резолюції і запропонувала їх увазі урядів. Доведено, що статті про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння 2001 р. є цінним джерелом, де закріплені керівні установки для урядів держав, для національних та міжнародних судових органів, підтвердженням чого є обширні посилання на Статті у низці рішень міжнародних судів та інших міжнародних органів. Так, зокрема, такі посилання є в рішеннях Міжнародного Суду ООН, Міжнародного трибуналу з морського права, Апеляційного органу СОТ, міжнародних арбітражних судів, Африканського суду з прав людини і народів, Африканської комісії з прав людини і народів, Європейського суду з прав людини, Міжамериканського суду з прав людини, Спеціального трибуналу по Лівану.

Окрема увага приділена питанню прийняття на основі Проекту статей 2001 р. Конвенції про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння. Наведено аргументи за та проти прийняття обов'язкової Конвенції з міжнародної відповідальності держав. Зроблено висновок, що прийняття на міжнародному рівні на підставі Статей про відповідальність держав 2001 року Конвенції про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння сприятиме прогресивному розвитку права міжнародної відповідальності та забезпечить його юридичну визначеність.

**Ключові слова:** відповідальність держав, Комісія міжнародного права ООН, Статті про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння.



The article characterizes the fundamental document in the field of the law of international responsibility – the Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Acts 2001. It was noted that the codification and progressive development of international law in general, and the law of international responsibility in particular, are important for transforming international law into a more effective means of implementing goals and principles of the UN Charter. There are two stages of codification of rules on the responsibility of states – customary law of international responsibility and modern law of international responsibility. During the first stage of codification, the work was carried out mainly within the League of Nations. The second stage is connected with the activities of the United Nations and, accordingly, the work of the UN Commission on International Law. It was established that the International Law Commission after a long period of work adopted the Draft Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Acts in 2001. The Articles on the responsibility of states for internationally wrongful acts have been proven to be a valuable source of guidance for governments of states, for national and international judicial bodies. In particular, references on the Articles are found in the decisions of the International Court of Justice, the International Tribunal for the Law of the Sea, the WTO Appellate Body, international arbitration courts, the African Court of Human and Peoples' Rights, the African Commission on Human and Peoples' Rights, the European Court of Human Rights, Inter-American Court of Human Rights, Special Tribunal for Lebanon, etc.

Special attention is paid to the issue of adoption of the Convention on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts on the basis of 2001 Draft articles. It is concluded that the adoption at the international level of the Convention on the responsibility of states for internationally wrongful acts will contribute to the progressive development of the law of international responsibility and will ensure its legal certainty.

**Key words:** *state responsibility, International Law Commission, Articles on the responsibility of states for internationally wrongful acts.*

**Постановка проблеми.** Питання міжнародної відповідальності держав продовжують активно дискутуватися у сучасній теорії та практиці міжнародного права. Від правильного розуміння сутності, поняття міжнародної відповідальності держави, нормативного закріплення залежить вирішення інших важливих проблем – підстав, обсягу, форм, видів відповідальності, наслідків тощо.

ГА ООН своєю Резолюцією 56/83 від 12 грудня 2001 р. [1] прийняла до відома Статті про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння, текст яких містився у додатку до резолюції, та запропонувала їх увазі урядів, не порушуючи при цьому питання про їх майбутнє прийняття чи інші належні заходи. У процесі обговорення поданого Комісією міжнародного права в Шостому комітеті ГА ООН проекту більшість делегацій надали йому високу оцінку, відзначаючи досягнення прийнятного балансу між нормами звичаєвого міжнародного права і новаторськими елементами [2]. Статті про відповідальність держав відіграють настільки важливу роль, що часом цей документ визначається як революційний [3, п. 283]. «Відповідальність держав є, ймовірно, найбільш амбіційним кодифікаційним проектом Комісії міжнародного права, що стосується самої серцевини теорії права й охоплює все міжнародне право. Успішна кодифікація норм про відповідальність держав стане одним з найбільш важливих вкладів у зміцнення верховенства права в міжнародних відносинах», – писав Б. Грефрат [4, с. 111]. І.І. Лукашук, підкреслюючи особливе значення для міжнародного права прийнятих Статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння, вказував на виникнення галузі права міжнародної відповідальності, від якої значною мірою залежить ефективність міжнародного права та рівень його розвиненості [5, с. III].

**Стан дослідження.** Проблемам міжнародно-правової відповідальності присвячені праці таких вчених, як Р. Аго, Я. Броунлі, В. А. Василенко, Д. Джінкс, О.В. Задорожній, А. Зайберт-Фор, І.І. Лукашук, Б. Конфорті, Дж. Кроуфорд, В.А. Мазов, С. Оллесон, М. Сассолі, М.О. Ушаков, М.Х. Фарукшин та інші. Попри те, що проблеми міжнародної відповідальності держав досліджуються в юридичній літературі, нерозробленими залишаються питання кодифікаційного розвитку цієї сфери. Зокрема, недостатньо вивчені питання роботи Комісії міжнародного права ООН над розробкою Статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння. В цьому контексті особливо актуального значення набуває юридична характеристика Статей про відповідаль-

ність держав за міжнародно-протиправні діяння та питання розробки на їх основі універсальної конвенції з міжнародної відповідальності держав. Це і зумовило вибір теми та постановку завдання статті.

**Мета статті** полягає у характеристиці основоположного документу у сфері права міжнародної відповідальності – Статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння 2001 року та розгляді питання про прийняття універсального міжнародного договору на їх основі.

**Виклад основного матеріалу.** Ю.М. Колосов відзначав велику роль міжнародної відповідальності в міжнародному спілкуванні у випадках необхідності вирішення виникаючих протиріч. Саме тому, за словами вченого, вирішення конкретних питань і кодифікація норм міжнародно-правової відповідальності все частіше стають предметом найгостріших суперечок у теорії і на практиці [6, с. 9].

Можна виділити такі два етапи кодифікації норм про відповідальність держав, як звичаєве право міжнародної відповідальності та сучасне право. Перший етап кодифікації характеризується абсолютним домінуванням норм звичаєвого права, які склалися передусім із багатьох прецедентів, що розглядалися міжнародними судовими інстанціями та арбітражами, і загально-прийнятих правил, породжених практикою держав. Протягом першого етапу кодифікації робота велася здебільшого в межах Ліги Націй, яка намагалася кодифікувати весь нормативний масив міжнародного права [7, с. 11]. Другий етап кодифікації норм про міжнародну відповідальність держав пов'язаний з діяльністю Організації Об'єднаних Націй і, відповідно, з роботою Комісії міжнародного права ООН (далі – КМП ООН, Комісія).

КМП ООН після тривалої роботи (починаючи з 1949 р.) прийняла Проект статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння на своїй п'ятдесят третій сесії в 2001 році. У резолюції 56/83 Генеральна Асамблея прийняла до відома зазначені статті, текст яких міститься в додатку до цієї резолюції, і запропонувала їх увазі урядів [8].

Проект статей 2001 р. містить такі чотири частини:

– частина перша «Міжнародно-протиправне діяння держави» ((Загальні принципи); (Атрибуція поведінки держави); (Порушення міжнародно-правового зобов'язання); (Відповідальність держави в зв'язку з діяннями іншої держави); (Обставини, що виключають протиправність));

– частина друга «Зміст міжнародної відповідальності держави», ((Загальні принципи), (Відшкодування шкоди), (Серйозні порушення зобов'язань, що впливають з імперативних норм загального міжнародного права));

– частина третя «Імплементация міжнародної відповідальності держави» ((Призивання держави до відповідальності); (Контрзаходи));

– частина четверта «Загальні положення».

За рекомендацією робочої групи Комісія вирішила не включати до Проекту статей 2001 р. положення щодо механізму врегулювання суперечок, залишивши доцільність розгляду цього питання на випадок розробки Генеральною Асамблеєю ООН Конвенції на базі статей [9, с. 16].

Статті про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння 2001 р. є цінним джерелом, де закріплені керівні установки для урядів держав, для національних та міжнародних судових органів, підтвердженням чого є посилання на Статті у низці рішень міжнародних судів та інших міжнародних органів.

Згідно запитів Генеральної Асамблеї, що містяться в її резолюціях різних років, Генеральний секретар готував добірку рішень міжнародних судів, трибуналів та інших органів, які мають посилання на Статті про відповідальність держав (добірки 2010, 2013, 2016, 2019 рр.) [10]. Так, зокрема, такі посилання є в рішеннях Міжнародного Суду ООН, Міжнародного трибуналу з морського права, Апеляційного органу СОТ, міжнародних арбітражних судів, Африканського суду з прав людини і народів, Африканської комісії з прав людини і народів, Європейського суду з прав людини, Міжамериканського суду з прав людини, Спеціального трибуналу по Лівану, Комісії Організації Об'єднаних Націй з права міжнародної торгівлі тощо [11].

Наприклад, у справі *The Rompetrol Group N.V. v. Romania* (2013) арбітражний трибунал відзначив, що ступінь схвалення статей про відповідальність держав Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй і ступінь їх визнання в рамках подальшої міжнародної практики дає переконливі підстави для того, щоб використовувати цей Проект статей як директивний документ для цілей винесення рішення по справі [12, п. 189]. У справі *Samsonov v. Russia* (2014) Європейський суд з прав людини підкреслив, що Статті про відповідальність держав кодифіку-

вали принципи відповідальності держав за міжнародно-протиправні діяння, які сформувалися в рамках сучасного міжнародного права [13, п. 45].

У рішенні по справі щодо делімітації морського кордону в Атлантичному океані (Гана / Кот-д'Івуар) ("*Delimitation of the maritime boundary in the Atlantic Ocean*") (2017) Спеціальна камера Міжнародного трибуналу з морського права звернула увагу на те, що в своєму консультативному висновку щодо зобов'язань держав з діяльності в Районі, Камера Трибуналу у спорах, які стосуються морського дна, встановила наявність низки статей про відповідальність держав, що мають статус норм міжнародного звичаєвого права, і додала, що стаття 1 «також відображає норми міжнародного звичаєвого права» [14, п. 558].

Слід окремо наголосити на питанні прийняття на основі Проекту статей 2001 р. окремої Конвенції про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння.

Ще 2001 року КМП ООН прийняла рішення про створення двох робочих груп з теми міжнародної відповідальності. Одна група відкритого складу мала розглядати основні не вирішені питання з цієї теми, а інша – коментарі до Статей 2001 року. Головним у переліку невирішених питань було питання щодо майбутньої форми Проекту статей. Одна частина членів Комісії висловилася на користь укладення універсальної конвенції або проведення конференції щодо укладення такої конвенції. Інша частина пропонувала прийняти Проекти статей в формі Декларації.

Члени Комісії, які підтримували ідею укладення міжнародної конвенції, висували такі аргументи:

- завданням Комісії є формулювання правових норм, чого можна досягти лише за допомогою конвенції;
- Комісія традиційно приймає всі свої значні проекти у формі міжнародних конвенцій;
- такий шлях забезпечить Статтям, поряд з Віденською конвенцією про право міжнародних договорів, місце як фундаментальних основ міжнародного публічного права;
- зобов'язання і права, що стосуються інституту відповідальності, вимагають наявності комплексу норм, які можуть бути розглянуті лише в остаточному документі, що має обов'язкову силу;
- встановлення звичаєвих норм міжнародного права в договірній формі буде додавати їм чіткості, надійності і обов'язкової сили і таким чином сприятиме консолідації важливої галузі права;
- відсутність кодифікації права відповідальності держав у договорі створить дисбаланс в міжнародному правопорядку, що полягає в тому, що первинні норми характеризуються більш всеосяжною кодифікацією, ніж вторинні норми. Водночас включення звичаєвих норм у будь-яку конвенцію саме по собі не означає, що вони втратять свій статус, якщо така конвенція залишиться нератифікованою [15, с. 24].

Також прихильники прийняття конвенції наголошували, що відсутність обов'язкового документу принизить значення проблеми відповідальності держав у міжнародному праві. Резолюція Генеральної Асамблеї не може мати тієї ж нормативної цінності, що і договір. Вона буде відхиленням від початкового наміру і мети, які полягали в створенні загальної системи правових норм; це також не дозволить врахувати історичні масштаби проекту, що знаходився на розгляді Комісії з самого початку її діяльності [15, с. 24].

Члени Комісії, що були проти прийняття Конвенції, посилалися на труднощі встановлення основних елементів міжнародного права, зокрема, на відміну права імунітету держав; «зворотну кодифікацію»; наслідки для держав – учасниць Конвенції та тих держав, що не є учасницями; небезпеку формулювання застережень. Наводився також аргумент, що конвенція не є абсолютно необхідною, оскільки Проекти статей вже є авторитетними, про що свідчить широке цитування їх тексту Міжнародним Судом та іншими трибуналами. Окрім того, проведення конференції займе багато часу, а результат може бути непередбачуваним.

Також висловлювався погляд, що хоча в ідеальних умовах прийняття Конвенції було б кращим, воно є нереалістичним з огляду на неминучі труднощі. Окрім того, не слід ставити Генеральну Асамблею перед жорстким вибором («конвенція або нічого») і одноголосно прийнята резолюція або декларація Генеральної Асамблеї будуть більш ефективними, ніж Конвенція, прийнята незначною кількістю держав» [15, с. 24].

Дискусія продовжується і наразі, а її вирішення залежить від волі держав.

Цікаво, що Д.Б. Левін свого часу писав: «Майбутня конвенція про міжнародно-правову відповідальність держав і урядів повинна включати положення, які передбачають, що держава відповідальна в міжнародному плані за примусове утримання під своєю владою або в залежності від себе інших країн і народів, за будь-які прояви насильства з метою перешкодити звільненню таких країн і народів від такої влади або залежності, що держава, винна в цих актах колоніалізму,

несе перед Організацією Об'єднаних Націй і перед постраждалими від колоніалізму країнами як політичну, так і матеріальну відповідальність» [16, с. 102–103]. Ю.М. Колосов припускав, що в майбутній конвенції про відповідальність держав не буде міститися окремих норм щодо відповідальності держави за неправомірні і недружні дії держав в кожній окремій сфері діяльності (повітря, море, космос і т. д.) і в кожній окремій сфері взаємовідносин. Конвенція повинна буде містити загальні норми про відповідальність, які були б застосовні до всіх сфер діяльності і до всіх сфер взаємовідносин [6, с. 31].

Варто погодитися, що прийняття 2001 р. Комісією міжнародного права ООН статей про «Відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння» свідчить про зацікавленість держав у підвищенні рівня реалізації норм міжнародного права як необхідного елементу міжнародної законності. Але зволікання у наданні приписам цього кодифікаційного акта обов'язкового характеру є яскравим прикладом того, що глобалізатори міжнародних відносин не зацікавлені у підвищенні відповідальності держав за порушення міжнародного права, що загрожує ООН та іншим міжнародним організаціям втратою їх функцій у найважливішій сфері міжнародних відносин, якою є підтримання миру і безпеки [17, с. 64].

**Висновки.** Кодифікація і прогресивний розвиток міжнародного права загалом та права міжнародної відповідальності зокрема мають «важливе значення для перетворення міжнародного права на більш ефективний засіб здійснення цілей і принципів» [18], викладених у статуті ООН.

У 2001 році КМП ООН прийняла 59 статей проекту «Про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння» у другому читанні. Це стало проміжним успіхом інтелектуального епосу, що почався в період між світовими війнами, предмет якого значився ще в порядку денному кодифікаційної конференції Ліги Націй в 1930 році [19, с. 75]. Серед вчених та практиків немає одностайності щодо майбутньої форми статей. На нашу думку, прийняття на міжнародному рівні на підставі Статей про відповідальність держав 2001 року Конвенції про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння сприятиме прогресивному розвитку права міжнародної відповідальності та забезпечить його юридичну визначеність.

#### Список використаних джерел:

1. UN. General Assembly. Fifty-sixth session. Resolution 56/83. Responsibility of States for internationally wrongful acts. 2001. UN Doc. A/RES/56/83. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/477/97/PDF/N0147797.pdf?OpenElement>.
2. Report of the International Law Commission on the work of its fifty-second session. 15 February 2001. UN Doc. A/CN.4/513. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/251/22/PDF/N0125122.pdf?OpenElement>.
3. Yearbook of the International Law Commission. 1998. Vol. II. Part Two.
4. Greafrath B. Responsibility of States. Thessaloniki, 1993.
5. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. Изд. 3-е, перераб. и доп. Москва : Волтерс Клувер, 2005. 432 с.
6. Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве. 2-е изд., стер. Москва : Статут, 2014. 224 с.
7. Блажевич Ю.Ю. Відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння : дис. ... кандидата юрид. наук. Київ, 2006. 205 с.
8. Доклад Генерального секретаря. UN DOC. A/71/80. URL: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/71/80&Lang=R](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/80&Lang=R)
9. Кешнер М.В. Право международной ответственности. Москва : Проспект, 2017. 240 с.
10. Ответственность государств за международно-противоправные деяния. Подборка решений международных судов, трибуналов и других органов. Доклад Генерального секретаря. 2019. UN Doc. A/74/83.
11. UN. General Assembly. Seventy-first session. Report of the Secretary-General. UN Doc. A/71/80. URL: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/71/80](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/80).
12. ICSID. The Rompetrol Group N.V. v. Romania. Case No. ARB/06/3. Award. 6 May 2013.
13. European Court of Human Rights. Samsonov v. Russia. 16 September 2014. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-147336>.
14. ITLOS. Delimitation of the maritime boundary in the Atlantic Ocean (Ghana/Côte d'Ivoire). Judgment of 23 September 2017.

15. Report of the International Law Commission on the work of its Fifty-third session. Supplement № 10. UN Doc. A/56/10. URL: <http://legal.un.org/ilc/reports/2001/english/chp4.pdf>.

16. Левин Д.Б. Ответственность государств в современном международном праве. Москва : Междунар. отношения, 1966. 152 с.

17. Денисов В. Вхідження незалежної держави Україна в систему сучасного міжнародного правопорядку. *Право України*. 2012. № 3–4. С. 51–66.

18. ГА ООН. Резолюция. Будущая работа в области кодификации и прогрессивного развития международного права. 18 декабря 1961 г. UN Doc. A/RES/1686 (XVI).

19. Pellet A. ILC's Articles on State Responsibility. In J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson (eds). *The Law of International Responsibility*. 2010. P. 75–94.

УДК 341.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.42>

ПАСТУХ І.Д.

**МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД УРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ  
НА ПРИКЛАДІ КРАЇН G 7****INTERNATIONAL EXPERIENCE IN RESOLVING CONFLICTS  
OF INTEREST ON THE EXAMPLE OF G 7 COUNTRIES**

У статті досліджено питання врегулювання конфлікту інтересів на прикладі США, Франції, Великобританії та Німеччини. Варто зазначити, що Україна як член Конвенції робить кроки щодо імплементації основних принципів боротьби з корупцією в Україні: це й утворення спеціальних контролювальних органів, й ухвалення відповідних нормативно-правових актів у сфері боротьби з корупцією та інше. Однак усе ж таки рівень корупції в Україні, на жаль, залишається високим, що в результаті сприяє тому, що Україна посідає 126-ше місце в міжнародних рейтингах з існування корупції.

Зазначено, що під час аналізу міжнародної практики щодо врегулювання конфлікту інтересів у Великобританії та Франції вбачається доцільним ухвалення окремого законодавчого акта з питання врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі, а також здійснення контролю за діяльністю особи, яка була державним службовцем, хоча б категорій «А» та «Б» відповідно до Закону України «Про державну службу» після перебування нею на державній службі більше ніж один рік, і контролю за рівнем її доходів протягом одного року після звільнення з державної служби.

Зазначено, що дієвим механізмом відстеження ситуацій конфлікту інтересів є запровадження в більшості країн світу системи «електронного урядування», що допомагає не лише визначити рівень майнового стану державного службовця як до прийняття на державну службу, так і після звільнення, але й відстежити родинні зв'язки в структурах державних органів. В Україні система «електронного урядування» почала запроваджуватися з 2018 року, однак більшою мірою спрямована не на запобігання та боротьбу з корупцією, а на надання електронних послуг; запровадження принципу digital by default; запровадження системи електронного документообігу та інформаційного ресурсу «Трембіта»; забезпечення відкритих даних. Водночас зазначимо, що дієвим механізмом у запобіганні конфлікту інтересів є обов'язок державних службовців заповнювати та подавати е-декларацію та вчасно вносити суттєві зміни про майновий стан державного службовця.

**Ключові слова:** *корупція, конфлікт інтересів, посадові особи, державна служба, кримінальна відповідальність.*

This article examines the settlement of conflicts of interest on the example of the United States, France, Britain and Germany. It should be noted that Ukraine, as a member of the Convention, is taking steps to implement the basic principles of anti-corruption in Ukraine: the establishment of special regulatory bodies, and the adoption of relevant regulations in the field of anti-corruption and others. However, the level of corruption in Ukraine, unfortunately, remains high, which in turn contributes to the fact that Ukraine ranks 126<sup>th</sup> in the international rankings for the existence of corruption.

It is noted that analyzing the international practice of conflict of interest in the UK and France, it is appropriate to adopt a separate piece of legislation to resolve conflicts of interest in the public service, as well as to monitor the activities of a civil servant, at least categories “A” and “B” in accordance with the Law of Ukraine “On Civil Service” after his stay in the civil service for more than one year and control over the level of his income for one year after dismissal from the civil service.

It is noted that an effective mechanism for tracking situations of conflict of interest is the introduction in most countries of the world of “e-government”, which helps not only to determine the level of property of civil servants, both before recruitment and after dismissal, but also to monitor family ties, languages in the structures of state bodies. In Ukraine, the e-government system began to be introduced in 2018, however, it is more aimed not at preventing and combating corruption, but at providing electronic services; introduction of the digital by default principle; introduction of the Trembita electronic document management system and information resource; providing open data. At the same time, it should be noted that an effective mechanism in preventing conflicts of interest is the obligation of civil servants to fill in and submit an e-declaration and make significant changes to the property status of a civil servant in a timely manner.

**Key words:** *corruption, conflict of interests, officials, civil service, criminal liability.*

**Вступ.** 18 жовтня 2006 року Україна ратифікувала положення Конвенції ООН проти корупції, а вже з 1 січня 2010 року як член Угоди взяла на себе зобов'язання з боротьби з корупцією та вживання комплексу заходів щодо її запобігання. Наприклад, ч. 4 ст. 7 Конвенції визначено, що кожна держава-учасниця прагне, згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи, які сприяють прозорості й запобігають виникненню конфлікту інтересів [1, ст. 7]. Частиною 5 ст. 9 Конвенції визначено, що Україна повинна запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia*, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, через які може виникнути конфлікт інтересів щодо їхніх функцій як державних посадових осіб [1, ч. 5, ст. 9].

**Постановка завдання.** У статті автор прагне дослідити питання врегулювання конфлікту інтересів на прикладі США, Франції, Великобританії та Німеччини.

**Результати дослідження.** Згідно з положеннями Конвенції ООН проти корупції основними принципами, які повинні бути враховані законодавством будь-якої країни в боротьбі з корупцією є: 1) забезпечення прозорості діяльності публічних органів влади; 2) забезпечення їх підзвітності суспільству; 3) закріплення панування права [2, с. 21].

Широкого використання в зарубіжних країнах набирає принцип винятковості для посадових осіб найвищого рівня, до яких належать і парламентарі, що передбачає окремі правила для цих категорій посад. Наприклад, у Португалії таким особам забороняється займатися будь-якою іншою професійною діяльністю, навіть без винагороди, входить до керівних органів будь-яких комерційних організацій. В Австралії парламентарі мусять здавати письмові заяви з інформацією про приватні інтереси та інтереси найближчих родичів. У Фінляндії посадові особи декларують свої приватні інтереси. У Польщі декларуються активи. У країнах Центральної та Східної Європи, наприклад у Польщі, особливий акцент роблять на видимих конфліктах інтересів. В умовах молодого парламентаризму та недостатньої довіри до інститутів представницької демократії особливо важливо зважати на репутацію парламенту та парламентарів [6, с. 12–13].

Цікавими для України є інструменти розв'язання ситуацій конфлікту інтересів, які використовуються у США: передача грошових інтересів у сліпі трасти, підвищена прозорість ухвалення рішень, передача повноважень, складення повноважень, обмеження або відмова від особистого інтересу, відмова від подарунків. Рівень розкриття приватних інтересів серед депутатів парламентів є досить високим, на відміну від, наприклад, суддівської гілки [6, с. 12–13].

У США маючи досить системну політику щодо конфлікту інтересів, кожен випадок виявлення конфлікту інтересів або запобігання його виникненню розглядається індивідуально та окремо. Це пояснюється намаганням дотриматися прав і свобод парламентарів як громадян і гарантувати громадам парламентарів гідне представлення інтересів. Конфлікт інтересів у американському парламенті регулюється насамперед Комітетом із питань етики Палати представників та Спеціальним комітетом із питань етики Сенату. Обидві палати Конгресу мають власні правила та регламенти, які окреслюють коло питань, пов'язаних із конфліктами інтересів. Жоден федеральний закон, нормативний акт чи правило Палати представників не забороняють члену Палати володіти активами, які можуть суперечити чи впливати на виконання службових обов'язків. Однак у 1978 році Конгрес ухвалив Закон про етику в уряді, який передбачав щорічне розкриття інформації про фінансування всіх високопоставлених федеральних посадовців, зокрема всіх членів Палати та деяких працівників Палати. Закон про етику в уряді з внесеними в нього поправками

передбачає законодавчу базу для розкриття інформації, яка нині вимагається від членів Палати (House Ethics Manual, 2008) [6, с. 14–16].

Варто зазначити, що в Україні немає жодного нормативно-правового акту про етику саме в парламенті. Водночас постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців» від 11 лютого 2016 р. № 65 та наказом Державного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 5 серпня 2016 р. № 158 передбачено, що одним із принципів діяльності державного службовця є добросовісність, яка передбачає недопущення наявності конфлікту між публічними й особистими інтересами [3; 4].

Крім того, ст. 80 Конституції України визначено, що «народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп», а ст. 126 передбачено, що «без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. Суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судові рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку» [5]. Водночас варто констатувати, що в Україні є лише поодинокі оприлюднені випадки вчинення зазначеними посадовими особами корупційних правопорушень і, відповідно, відсутні рішення про притягнення їх до кримінальної відповідальності. Водночас, за статистичною інформацією в Україні, у Верховній Раді України близько 9 % депутатів мають явні ознаки конфлікту інтересів.

Положення та правила Палати США (зокрема, правило ХХІІІ «Кодекс офіційної поведінки») обмежують доходи із зовнішніх фінансових джерел або регулюють аспекти ділових операцій чи інвестицій членів Палати: члени і співробітники Конгресу не можуть використовувати свої офіційні посади для особистої вигоди; члени не можуть укладати угоди або користуватися вигодами за угодами з США; члени та працівники не повинні займатися будь-яким бізнесом із федеральним урядом, прямо чи опосередковано, що суперечить сумлінному виконанню своїх обов'язків у Конгресі; члени і працівники не можуть отримувати будь-яку компенсацію або накопичувати будь-яку компенсацію на власну користь із будь-якого джерела, якщо її надходження відбудуться внаслідок неправомірного впливу на позицію Конгресу; члени та працівники Палати не можуть отримати вигоду за обставин, які може бути витлумачено як вплив на виконання своїх урядових обов'язків; члени та працівники ніколи не повинні використовувати конфіденційну інформацію, отриману під час виконання урядових обов'язків, для приватної вигоди. Члени Палати представників повинні щорічно розкривати особисті фінансові інтереси, зокрема інвестиції, доходи та зобов'язання. Палата вимагає публічного розкриття фінансів згідно з правилами від 1968 року, а також законом від 1978 року. Пропозиції про відчуження потенційно суперечливих активів та обов'язкове відлучення членів від голосування були відхилені як недоцільні або необґрунтовані (House Ethics Manual, 2008). Це може негативно вплинути на інтереси громадян, які представляє обранець. Кожна ситуація має розглядатися окремо, щоб визначити, чи є реальний конфлікт інтересів. Водночас Комітет із питань стандартів офіційної поведінки закликає всіх членів «уникати ситуацій, коли навіть можна зробити висновок про неправомірні дії» (Перша сесія Конгресу, 1987). Публічне розкриття активів, фінансових інтересів та інвестицій було визнано як більш пріоритетний метод регулювання можливих конфліктів інтересів, аніж відчуження активів чи неголосування. Комітет із питань етики розглядає всі запити та скарги, що надходять, та проводить розслідування за потреби [6, с. 14–16].

Правила Сенату також забороняють отримувати вигоду від перебування на посаді: сенатор не може використовувати свою службову посаду для особистої вигоди (Правило Сенату 37.1.); сенатор не може здійснювати будь-яку зовнішню діяльність, яка спричиняє до конфлікту інтересів (Правило Сенату 37.2.); сенатор не може використовувати своє офіційне положення для ухвалення чи відхилення законодавчої ініціативи, якщо його головна мета полягає в поширенні фінансових інтересів посадовця чи члена сім'ї, або фінансових інтересів обмеженого класу, до якого такі особи належать (Правило Сенату 37.4.); сенатор, який звертається з проханням про виділення коштів на певні цілі, повинен надати письмову заяву Голові та старшому члену відповідного комітету про цільове призначення і підтвердити, що ані сенатор, ані найближчі родичі сенатора не мають фінансових інтересів у виділених коштах (Правило Сенату 44); якщо сенатор заробляє понад 25 тис. дол. і працює понад 90 днів на рік, він не може бути пов'язаним із зовнішнім бізнесом із метою надання професійних послуг (наприклад, послуг консультування, медичних, страхових або юридичних послуг) за винагороду, не може використовувати своє ім'я в бізнесі за винагороду, не може виконувати



сторонні професійні обов'язки за винагороду під час робочого дня, але може виконувати їх у вільний від роботи час (Правило Сенату 37.5(a)) [6, с. 14–16].

Отже, у положеннях Правил Сенату чітко визначено обмеження та заборони, що стосуються діяльності Сенаторів під час виконання ними їхніх посадових обов'язків, а також реалізовано принципи законності, верховенства права, прозорості діяльності публічних органів влади, публічності, підзвітності.

Деякі положення щодо конфлікту інтересів передбачають і настання кримінальної відповідальності у разі порушення обмежень чи заборон, зокрема: членам Конгресу заборонено отримувати винагороду за представлення третьої сторони в питанні, в якому Сполучені Штати мають інтерес або є стороною; членам Конгресу навіть без винагороди забороняється представляти третю сторону в питанні, в якому США мають свій інтерес або виступають стороною. Також членам Конгресу забороняється отримувати гонорари за виступи, статті та промови. Крім того, після закінчення повноважень сенаторам забороняється займатися лобістською діяльністю або виступати в Сенаті впродовж двох років. Зазвичай регулювання конфлікту інтересів виникає як реакція на певні публічні скандали [6, с. 14–16].

Питання конфлікту інтересів в американському Конгресі нині також набуває особливої ваги. Згідно з даними Harvard Business Review, кількість членів Конгресу, які володіють акціями, збільшилася починаючи з 2001 року більш ніж удвічі з 20 % (The Growing Conflict-of-Interest Problem in the U.S. Congress, 2017). Дослідження показують, що члени Палати представників і Сенату генерують аномально високу віддачу від своїх інвестицій. На думку дослідників, це пов'язано з низкою інструментів, доступних парламентарям: від прощтовхування або «поховання» законодавчих ініціатив до регулювання контрактів, субсидій і податкових знижок [6, с. 14–16].

У Великобританії норми регулювання конфлікту інтересів майже не змінилися з часів 1890 р., коли вони вперше з'явилися. Нині, у межах антикорупційної стратегії, у Великобританії реалізується програма утвердження принципів чесності й непідкупності у сфері державної служби. У Британії, так само, як і в США, діє Етичний (моральний) кодекс поведінки державних службовців, що передбачає лояльність щодо держави, щоб уникнути конфліктів між офіційними обов'язками і приватними інтересами, утримання від діяльності, що дискредитує громадянську службу, чесність, неупередженість, стриманість щодо політичних питань і суперечок, прагнення до досягнення згоди й компромісу у відносинах із колегами. Британське законодавство передбачає створення незалежних консультативних комітетів за стандартами поведінки норм суспільного життя.

На відміну від Британії, у Німеччині діє принцип регулювання конфлікту інтересів на державній службі, який заснований на ідеї, що будь-яка особа, яка здійснює громадські функції, повинна інформувати про будь-який особистий інтерес, що навіть приблизно може вплинути на рішення чиновника. У Німеччині, як і у Великобританії, важливо не тільки заздалегідь запобігти конфлікту інтересів, але також уникнути навіть видимості (припущення) неправдивості. Державний діяч зобов'язаний уникати будь-якої діяльності, яка могла б призвести до конфлікту інтересів і допустити порушення своїх обов'язків або закону. Тобто антикорупційна політика держави спрямована більшою мірою не на врегулювання конфлікту інтересів, а на запобігання виникненню ситуацій конфлікту інтересів, застосування саме профілактичних заходів із запобігання його виникненню.

Французький підхід урегулювання конфлікту інтересів на державній службі містить найжорсткіші обмеження щодо несумісності інтересів для державних службовців. Кримінальне законодавство Франції містить окрему статтю за злочин, пов'язаний із конфліктом інтересів, який називається «незаконне просування інтересів». Звинувачення за цією статтею може бути висунуто проти будь-якого державного службовця, який почне працювати в компанії, що була йому підконтрольна останні 5 років служби, тобто за якою посадова особа здійснювала нагляд або контроль. Окрім того, забороняється отримувати прибуток від приватних юридичних осіб, за якими посадова особа зобов'язана забезпечувати нагляд або контроль. Варто зазначити, що й за законодавством України є таке обмеження, однак заборонений термін – 1 рік. Під час аналізу французької системи врегулювання конфлікту інтересів на державній службі можна зробити висновок, що їхнє законодавство орієнтоване більше на діяльність державних чиновників після залишення державної служби. Норми містять санкції, які захищають приватні інтереси на громадських посадах і регулюють працевлаштування після залишення державної служби в компанії, які потрапляли під контроль під час виконання обов'язків державного службовця. У Франції є особливі норми поведінки для співробітників Міністерства транспорту, Міністерства інфра-

структури та Міністерства житлового господарства, а в Польщі розроблено окремі норми для інспекторів, які працюють у галузі охорони довкілля та санітарного контролю.

Аналізуючи досвід Франції в галузі антикорупційної політики на публічній службі, можна зазначити, що Кримінальний кодекс країни містить три групи злочинних корупційних діянь: 1) зловживання владою, що посягають на управління; 2) зловживання владою, що посягають на права особистості; 3) порушення боргу порядності [7, с. 146].

Хабарництво й торгівля впливом, вчинені посадовою особою, розглядаються як тяжкі діяння, за які передбачено термін тюремного ув'язнення до 10 років і великі штрафи. Як додаткове покарання за корупційні дії передбачено: а) усунення посадової особи, що вчинила кримінально каране правопорушення, про який стало відомо правоохоронним органам, від своїх службових обов'язків; б) заборона надалі обіймати державну посаду, здійснювати професійну і громадську діяльність, під час виконання якої було скоєно злочинне діяння; в) конфіскація всіх сум або предметів, незаконно отриманих обвинуваченим [8, с. 79].

**Висновки.** Отже, треба зазначити, що під час аналізу міжнародної практики щодо врегулювання конфлікту інтересів у Великобританії та Франції вбачається доцільним ухвалення окремого законодавчого акта з питання врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі, а також здійснення контролю за діяльністю особи, яка була державним службовцем, хоча б категорій «А» та «Б» відповідно до Закону України «Про державну службу» після перебування нею на державній службі більше ніж один рік, і контролю за рівнем її доходів протягом одного року після звільнення з державної служби.

Варто зазначити, що дієвим механізмом відстеження ситуацій конфлікту інтересів є запровадження в більшості країн світу системи «електронного урядування», що допомагає не лише визначити рівень майнового стану державного службовця як до прийняття на державну службу, так і після звільнення, але й відстежувати родинні зв'язки в структурах державних органів. В Україні система «електронного урядування» почала запроваджуватися з 2018 року, однак більшою мірою спрямована не на запобігання та боротьбу з корупцією, а на надання електронних послуг; запровадження принципу digital by default; запровадження системи електронного документообігу та інформаційного ресурсу «Трембіта»; забезпечення відкритих даних. Водночас зазначимо, що дієвим механізмом у запобіганні конфлікту інтересів є обов'язок державних службовців заповнювати й подавати е-декларацію та вчасно вносити суттєві зміни про майновий стан державного службовця.

Також у розрізі інтеграції системи електронного урядування є виконання потрібних принципів відкритості, публічності, добросовісності через створення спеціальних комісій, які проводять моніторинг працевлаштування на державну службу з метою виявлення порушень. Виявлені випадки документуються й публікуються в Інтернеті [8, с. 79–80].

#### Список використаних джерел:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. 31 жовтня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 49.
2. Пекарев В.Я. Правовые аспекты борьбы с коррупцией на национальном и международном уровне. Москва, 2001.
3. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 65. URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/248839311>.
4. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : затв. Наказом Державного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 р. № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>.
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Пропозиції до політики щодо конфлікту інтересів народних депутатів України. *Лабораторія законодавчих ініціатив*. URL: [https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Propozicii\\_Politiki\\_deklaruvannya\\_Konfliktu-1.pdf](https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Propozicii_Politiki_deklaruvannya_Konfliktu-1.pdf).
7. Кабашов С.Ю. Урегулирование конфликта интересов и противодействие коррупции на гражданской и муниципальной службе : теория и практика : учеб. пособие. Москва, 2014.
8. Генералова С.В. Зарубежный опыт урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. URL: <https://www.ssrn.com>.

**ВПЛИВ ХРИСТІЯНСТВА ТА ІСЛАМУ НА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО  
ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ**

**THE INFLUENCE OF CHRISTIANITY AND ISLAM ON INTERNATIONAL  
HUMAN RIGHTS LAW IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION**

У статті розглядається вплив християнства та ісламу на міжнародне право прав людини в умовах глобалізації.

З'ясовано, що релігія справляє значний вплив на міжнародне право прав людини і на процес гуманізації індивіда в суспільстві.

Встановлено, що в умовах глобалізації світових процесів і зростання тенденцій до взаємозалежності в міжнародних відносинах релігійний фактор виявляє себе як важливий засіб самоідентифікації окремих країн, міждержавних об'єднань і спілок.

Встановлено, що релігія здатна вплинути на міжнародне право, по-перше, через політику держав; по-друге, через суспільну свідомість, через свідомість вірян, за допомогою їх морального виховання. Впливаючи на мораль, релігія впливає і на право. Саме тому в останні десятиліття ХХ століття в різних країнах світу виникла тенденція до посилення релігійності населення.

З'ясовано, що релігійне піднесення відбувається симетрично із занепадом ідеологій, що були панівними впродовж тривалого часу, величезними демографічними змінами й посиленням глобалізаційних процесів. Дедалі більше стає міжнародних релігійних організацій і фондів, релігійних партій і рухів, діяльність яких має міжнародний характер. Міжнародні релігійні організації розробляють і ухвалюють свої міжнародні угоди, які, звичайно, не мають нормативно-правової природи, але повинні враховуватися світовою спільнотою та державами під час вироблення нових міжнародно-правових стандартів із питань релігії.

З'ясовано, що християнські релігійні організації сприйняли багато глобалізаційних викликів і намагаються знайти рішення, спираючись, зокрема, на принципи і норми міжнародного права. Держави, зі свого боку, як на національному, так і міжнародному рівнях намагаються вибудувати з християнськими релігійними організаціями партнерські відносини.

Встановлено, що якщо західна теорія природного права шукає витoki права в природі людей і вважає суб'єктивні природні права людини джерелом закону, то іслам, навпаки, джерелом прав і свобод людини визнає шариат, «божественний закон».

Проілюстровано зростання впливу християнства та ісламу на міжнародне право прав людини в умовах глобалізації. Обґрунтовано, що нині відбувається процес модернізації релігії, і вона й надалі продовжуватиме впливати на формування міжнародного права.

**Ключові слова:** *християнство, іслам, міжнародне право, права людини, глобалізація.*

The article examines the influence of Christianity and Islam on international human rights law in the context of globalization.

Religion has been found to have a significant impact on international human rights law and on the humanization of the individual in society.

It is established that in the conditions of globalization of world processes and growing tendencies to interdependence in international relations, the religious factor manifests itself as an important means of self-identification of individual countries, intergovernmental associations and unions.

It has been established that religion can influence international law, first, through the policy of states; secondly, through the public consciousness, through the consciousness of believers, through their moral education. Influencing morality, religion also influences law. That is why, in the last decades of the XX century in different countries of the world there was a tendency to increase the religiosity of the population.

Religious upsurge has been found to be symmetrical with the decline of ideologies that have prevailed for a long time, huge demographic changes, and the intensification of globalization. There are more and more international religious organizations and foundations, religious parties and movements whose activities are international in nature. International religious organizations develop and adopt their international agreements, which, of course, do not have a legal nature, but must be taken into account by the world community and states in developing new international legal standards on religion.

It has been found that Christian religious organizations have accepted many globalization challenges and are trying to find solutions based, inter alia, on the principles and norms of international law. States, in turn, try to build partnerships with Christian religious organizations at both the national and international levels.

It is established that if the Western theory of natural law seeks the origins of law in human nature and considers subjective natural human rights as a source of law, then Islam, on the contrary, recognizes Sharia, "divine law", as a source of human rights and freedoms.

The growing influence of Christianity and Islam on international human rights law in the context of globalization is illustrated. It is substantiated that the process of modernization of religion is underway and it will continue to influence the formation of international law.

**Key words:** *Christianity, Islam, international law, human rights, globalization.*

**Вступ.** В умовах глобалізації значимість міжнародного права істотно зростає. Будучи частиною світового правопорядку, під впливом глобалізації відбулися якісні та кількісні зміни і в міжнародному праві, які виявляються в зростанні ролі релігійного чинника в міжнародних відносинах.

Вплив релігійного чинника в міжнародному праві прав людини набуває особливої актуальності в переломні періоди історичного розвитку. У всіх основних релігій завжди існував загальний моральний знаменник, включно зі взаємною повагою та обліком звичаїв і релігійних традицій один одного. Світові релігії можуть і повинні дати міжнародним відносинам необхідну моральну основу.

Питання впливу релігії на міжнародне право прав людини не раз привертало увагу науковців. Деякі аспекти цієї теми вивчали такі вчені: М.В. Левчук, М.О. Медведєва, В.В. Баженов, Є.В. Горян, А.А. Дорская, І.І. Лукашук, Д. Шавинина-Калашян та інші. Проте є лише поодинокі публікації з досліджуваної теми українських науковців. Крім того, наявні дослідження мають здебільшого обмежений характер і не враховують особливості впливу християнства та ісламу на міжнародне право прав людини в умовах глобалізації.

**Постановка завдання.** Метою статті є здійснення аналізу впливу християнства та ісламу на міжнародне право прав людини в умовах глобалізації.

**Результати дослідження.** Взаємозв'язок між релігійним фактором і міжнародним правом прав людини є очевидним. Релігія справляє значний вплив на міжнародне право прав людини і на процес гуманізації індивіда в суспільстві. Права людини, регулювання правового становища людини в міжнародному праві є однією з найбільш актуальних проблем сучасності.

Треба зазначити, що права людини загалом – це властиві нам із народження права, без яких ми не можемо існувати як людські істоти. Ідея прав і свобод людини має глибокі історичні корені. Як у давньогрецькій філософії, так і в різних світових релігіях можна знайти принципи, що лежать в основі ідей прав людини [10, с. 133].

У XX столітті, пройшовши через дві найжорстокіших світових війни з величезними людськими жертвами, людство перетворило міжнародне право в досить розвинену систему правових норм. Новим орієнтиром у розвитку міжнародного права стала його гуманізація, тобто встановлення міжнародного порядку, що забезпечує безпосередню участь народів та індивідів у створенні правових гарантій розвитку людини і людства [8, с. 122].

Релігійний фактор активно впливає на міждержавні відносини через об'єктивні обставини. По-перше, явище глобалізації, наслідками якого є: масова праця та політична міграція; шлюб людей із різних національностей, релігій і держав; міждержавні суперечки; утворення транснаціональних корпорацій тощо. По-друге, явище активного розвитку транснаціональних релігійних мереж – релігійних організацій, які поширились у світі завдяки відкриттю своїх національних філій на основі методів управління та організації, властивих економічним транснаціональним корпораціям. Це стало можливим завдяки процесу релігійної глобалізації, який є активним учасником процесу глобалізації людини.

Сьогодні інформаційні технології генерують зміни не тільки у внутрішній політиці відмінних за рівнем розвитку держав, але й у міждержавних церковних відносинах, у ролі міжнародних організацій, суспільних рухів, фінансових груп, релігійних організацій. Адже релігія як соціокультурний феномен тісно вплетена в «тканину» будь-якого суспільного організму. Саме тому в сучасному світі релігія набуває дедалі більших масштабів впливу. У цьому контексті йдеться про буття людини в умовах вкрай неоднозначних і суперечливих глобалізаційних процесів, що відображають, з одного боку, прагнення до стирання всіляких кордонів, а з іншого – палке бажання за будь-яку ціну зберегти свою національно-культурну, релігійно-конфесійну ідентичність. Релігійний фактор, відіграючи значну роль під час вироблення засад внутрішньої та зовнішньої політики держав, по-перше, виступає могутнім чинником консолідації; по-друге – часто-густо поглиблює конфлікти, уможлиблює ущемлення прав іновірців тощо. Відтак процеси релігійстворення та інституціоналізації актуалізують їхню регульовальну роль не тільки на національному, але й на міждержавному рівнях [7, с. 152].

Потрібно зазначити, що релігійні та церковні питання здавна посідали значне місце в міжнародно-договірній практиці. В умовах глобалізації світових процесів і зростання тенденцій до взаємозалежності в міжнародних відносинах релігійний фактор виявляє себе як важливий засіб самоідентифікації окремих країн, міждержавних об'єднань і спілок [1].

Зауважимо, що релігія здатна вплинути на міжнародне право, по-перше, через політику держав; по-друге, через суспільну свідомість, через свідомість вірян, за допомогою їх морального виховання. Впливаючи на мораль, релігія впливає і на право. Саме тому в останні десятиліття ХХ століття в різних країнах світу виникла тенденція до посилення релігійності населення [1].

Релігійне піднесення відбувається симетрично із занепадом ідеологій, що були панівними впродовж тривалого часу, величезними демографічними змінами й посиленням глобалізаційних процесів [8, с. 155]. Дедалі більше стає міжнародних релігійних організацій і фондів, релігійних партій і рухів, діяльність яких має міжнародний характер. Міжнародні релігійні організації розробляють і ухвалюють свої міжнародні угоди, які, звичайно, не мають нормативно-правової природи, але повинні враховуватися світовою спільнотою й державами під час вироблення нових міжнародно-правових стандартів із питань релігії [1].

Водночас розбіжності між релігійними системами мають негативний відбиток і на міжнародному праві. Як зазначає І.І. Лукашук, міжнародне право створювалося більшою мірою на європейській основі з переважною роллю християнства. Що ж стосується права, то воно не містить норм, які могли б бути неприйнятними для будь-якої з основних релігій, за винятком прав людини [5, с. 432].

Християнські цінності мали значний вплив на розвиток міжнародного права. Більшість принципів і норм міжнародного права не тільки не суперечать християнським віровченням, а й мають його як власний витік. На сучасному етапі можна констатувати загалом позитивну динаміку [3, с. 19]. Незважаючи на внутрішні протиріччя християнських церков, християнство сформувало єдиний світогляд, моральні норми, цінності та зразки поведінки, права й обов'язки [9].

Генетично концепція прав людини базується на християнському вченні про спокуту, подібності людини Богу, свободи його волі, рівності всіх. У секуляризованому варіанті концепції міжнародного права ці ідеї було покладено в основу обґрунтування самоцінності індивіда, наявності в людини певних прав через її людський статус, а також рівності цих прав, незалежно від походження. Християнський вплив відбивається у визначенні еволюційного руху міжнародної правової системи та забезпечення її стабільності. Зокрема, гуманізація правових систем країн у вигляді заборони смертної кари, відмови від жорстоких і таких, що принижують людську гідність, покарань, пом'якшення умов відбування покарань, розширення обсягу соціальних прав людини має якразво виражене християнське забарвлення. Вплив християнства на міжнародне право спостерігається на різних рівнях його існування й становлення. Християнський фактор впливає і на розвиток права як нормативного регулятора, а також як форми суспільної та індивідуальної свідомості й форми духовного виробництва [11, с. 9.4].

Християнство зробило неоціненний внесок у розвиток міжнародного права: саме завдяки йому в міжнародно-правовій системі з'явилися норми про заборону агресивної війни, гуманність під час ведення воєнних дій, про гідність людини, увявлення про глобальне співтовариство як сім'ю націй тощо [12]. Протягом значного періоду часу взаємовідносини християнства та міжнародного права були гармонійними: християнський світогляд підживлював процес міжнародно-правової правотворчості, а міжнародно-правові норми закріпили свободу совісті, релігії, віросповідання та заборонили обмежувати ці свободи, окрім як у виняткових випадках [6, с. 74].

Християнські релігійні організації сприйняли багато глобалізаційних викликів і намагаються знайти розв'язання, спираючись, зокрема, на принципи й норми міжнародного права. Держави, зі свого боку, як на національному, так і міжнародному рівнях намагаються вибудувувати з християнськими релігійними організаціями партнерські відносини [3, с. 19–20].

Разом із християнством варто згадати про вплив на міжнародне право прав людини порівняно нової та прогресуючої релігії, якою є іслам. Зауважимо, що іслам є не тільки вірою, але й способом життя, самостійної культурою та цивілізацією. Невипадково мусульманські мислителі наголошують, що іслам є одночасно і релігією, і державою. Водночас під державою треба розуміти ті сторони життя людини, які безпосередньо не пов'язані з релігійною догматикою й культурою.

Найважливішу сторону шариату представлено системою правил, що регулюють релігійну і світську поведінку людини, суспільні відносини загалом. Іслам набагато більшою мірою, ніж інші релігії, приділяє увагу світським питанням, стосункам людей в їхньому повсякденному житті. Норми шариату спрямовані на захист п'яти основних цінностей: релігії, життя, розуму, продовження роду і власності. Інтереси, що захищаються мусульманським правом, поділяються на такі, що належать Аллаху, окремим індивідам або й Аллаху, і людям [9].

Ісламська концепція прав і свобод людини має у своїй основі зовсім інший фундамент, ніж західна «європейська» концепція. Цим фундаментом є релігія іслам, Аллах, проявлений у ісламі та шариаті. Проте з огляду на те, що нині на теренах Європи християнство вже не має такого вагомого значення, як в арабських країнах іслам, а питання віри – це особиста справа кожної людини, ускладнюється розуміння ісламського підходу в розумінні концепції прав і свобод людини [4, с. 9]. Якщо західна теорія природного права шукає витoki права в природі людей і вважає суб'єктивні природні права людини джерелом закону, то іслам, навпаки, джерелом прав і свобод людини визнає шариат, «божественний закон» [2].

**Висновки.** Отже, наведені положення свідчать про зростання впливу християнства та ісламу на міжнародне право прав людини в умовах глобалізації. Зазначене дає змогу стверджувати про те, що нині відбувається процес модернізації релігії, і вона й надалі впливатиме на формування міжнародного права.

Насамкінець треба зауважити, що питання впливу християнства та ісламу на міжнародне право прав людини в умовах глобалізації потребує подальших наукових досліджень у напрямі вивчення переваг і недоліків такого впливу.

#### Список використаних джерел:

1. Баженов В.В. Влияние мировых религий на формирование международных отношений. *Вестник общественной научно-исследовательской лаборатории «Взаимодействие уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества: историко-правовые и теоретико-методологические аспекты»*. 2016. № 6. С. 46–51.
2. Горян Э.В. Исламская концепция прав человека и прогрессивное развитие международного права. *Международное право*. 2015. № 3. С. 91–101.
3. Дорская А.А. Христианские ценности и международное право: проблемы взаимовлияния на современном этапе. *Вестник Академии права и управления*. 2016. № 44. С. 15–21.
4. Левчук М.В. Концепція прав і свобод людини в мусульманському праві. *Наше право*. 2015. № 2. С. 5–11.
5. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Волтерс Клувер, 2005. 432 с.
6. Медведева М.О. Міжнародне право та християнські цінності у сфері прав людини. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2016. № 127 (частина II). С. 73–81.
7. Сердюк О.О. Глобалізація релігії: вплив на міжнародні відносини. *Релігія і фундаментальна наука в добу глобалізації*. 2017. С. 152.

8. Стратюк В.І. Релігія як фактор впливу на сучасні міжнародні відносини. *Молодий вчений*. 2016. № 11. С. 152–156.

9. Шавинина-Калашян Д. Влияние религии (христианства и ислама) на международное право прав человека. *Юридичні науково-практичні Інтернет конференції «Актуальні юриспруденція»*. URL: [https://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1613%3A230917-21&catid=192%3A2-102017&Itemid=238&lang=ru](https://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1613%3A230917-21&catid=192%3A2-102017&Itemid=238&lang=ru) (дата звернення: 28.09.2020).

10. Шавинина-Калашян Д. Международное прав прав человека: религиозный фактор. *Держава та регіони*. 2016. № 3. С. 133–137.

11. Шавинина-Калашян Д. Христианство в международном праве. *Traektoriâ Nauki*. 2016. Vol. 2. No. 11. P. 9.1–9.6.

12. Janis M. Religion and International Law ASIL Insights. November 2002. Vol. 7. Issue 13. URL: <https://www.asil.org/insights/volume/7/issue/13/religion-and-international-law> (дата звернення: 28.09.2020).

**ЗМІСТ**

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

**ГОРЕЛОВА В.Ю.** ЖУРНАЛІСТСЬКА СВОБОДА СЛОВА  
ТА СУСПІЛЬНА МОРАЛЬ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....3

**ФОДЧУК А.Б.** ОСНОВНІ ЕТАПИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ  
ВИКРИВАЧІВ КОРУПЦІЇ У ВІТЧИЗНЯНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ..... 8

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО**

**АБРАМОВСЬКИЙ Р.Р.** НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКІСТЮ ПРАВА НА УЧАСТЬ  
У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ  
НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА У КРАЇНАХ ЄС.....17

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

**ОМЕЛЬЧЕНКО О.П.** ПРАВОВА ПРИРОДА ДОГОВОРІВ  
ПРО НАДАННЯ ПОСЛУГ БІОБАНКАМИ ЩОДО ПЕРСОНАЛІЗОВАНОГО  
ЗБЕРІГАННЯ ЛЮДСЬКОГО БІОЛОГІЧНОГО МАТЕРІАЛУ.....23

**ТРУДОВЕ ПРАВО;  
ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

**ГОРБАНЬ Т.С.** ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ЗМІСТУ СТИМУЛЮВАННЯ ПРАЦІ  
ПРАЦІВНИКІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ.....28

**КОЗІН С.М.** ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ГАРАНТІЙ ЗАХИСТУ  
ТРУДОВИХ ПРАВ МІГРАНТІВ.....33

**САМОЙЛЕНКО О.С.** ЧЕСТЬ І ГІДНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ  
ЯК КАТЕГОРІЇ СЛУЖБОВОГО ПРАВА.....39

**ТИЩЕНКО Е.В., ЧЕРНОУС С.Н.** ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО  
РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДА МЕДИЦИНСКИХ РАБОТНИКІВ В УКРАЇНІ.....45

**ШВЕЦЬ В.О.** ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ ТРУДОВИХ  
ПРАВІДНОСИН В УМОВАХ ПОШИРЕННЯ  
КОРОНАВІРУСНОЇ ХВОРОБИ В УКРАЇНІ.....55

**ШКАРУПА К.В.** ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ  
ТЕРМІНА «ЗОВНІШНЯ ТРУДОВА МІГРАЦІЯ».....60

**ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО;  
ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

**КРАСНОВА Ю.А.** ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ  
ВІД ШУМОВИХ ВПЛИВІВ У ЄС.....66

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

**БІЛЬКО Б.І.** ЗМІСТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ОРЕНДИ В УКРАЇНІ.....72

**ВОРОНЯТНИКОВ О.О.** КОМПАРАТИВІСТСЬКИЙ АНАЛІЗ АДМІНІСТРУВАННЯ  
СФЕРИ ЕПІДЕМІЧНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ НАСЕЛЕННЯ  
КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....76



<b>ГЛОБЕНКО І.О. ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>82</b>
<b>ГОРОБЕЦЬ Н.С., КРАСИЛЮК М.О. ОЦІНКА КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ ЯК ФОРМА ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНУ БЕЗПЕКУ УКРАЇНИ.....</b>	<b>87</b>
<b>ДЕМЧИШИНА В.Р. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ІМІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>93</b>
<b>ДУБОВИЙ Є.О. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ОБІГУ ПІДАКЦИЗНИХ ТОВАРІВ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>98</b>
<b>КАЛАЙДА А.В. РОЛЬ І ЗНАЧЕННЯ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....</b>	<b>107</b>
<b>КЕЛЕБЕРДА В.І. ЮРИДИЧНА ПРИРОДА СТАДІЙ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ.....</b>	<b>113</b>
<b>КЛИПА О.П. ПОНЯТТЯ І ПРИНЦИПИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ПРАЦІВНИКІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....</b>	<b>117</b>
<b>КОЛЕСНИК Я.В. ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ПРИНЦИПІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ ОРГАНАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....</b>	<b>123</b>
<b>ЛЕЛЕКО А.М. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УМОВАХ КАРАНТИННОГО РЕЖИМУ.....</b>	<b>128</b>
<b>МАРУЛІНА Л.О. СУТНІСТЬ ТА ФОРМИ ПОЗОВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ.....</b>	<b>133</b>
<b>НЕСТЕРЕНКО О.В. ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ.....</b>	<b>137</b>
<b>ПАСТУШЕНКО В.А. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН.....</b>	<b>142</b>
<b>ТАТАРОВА Т.О. ДІЯЛЬНІСТЬ ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ФІСКАЛЬНОГО КОНТРОЛЮ: ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУЦІЙНОГО ТА КОМПЕТЕНЦІЙНОГО СКЛАДНИКІВ.....</b>	<b>148</b>
<b>ТИМОШЕНКО В.О. ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТА КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ.....</b>	<b>156</b>
<b>ФЕСЕНКО О.М. КОМПЕТЕНЦІЯ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ІНВЕСТИЦІЙ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>161</b>
<b>ШУБЕРТ Е.С. ПРИНЦИПИ ПІДЗАКОННОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>168</b>
 <b>КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО</b>	
<b>ДОВГУНЬ К.В. МІСЦЕ Й РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ ЗАХОДИ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ.....</b>	<b>173</b>
<b>НЕСТЕРОВ Д.І. ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЗЛОЧИНИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ТЕРОРИСТИЧНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ (ЗА МАТЕРІАЛАМИ ОПЕРАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ СИЛ).....</b>	<b>178</b>

<b>ОЛІЙНИК О.С.</b> СПОСОБИ ЗАКРІПЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ОКРЕМИХ ПРИНЦИПІВ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА В ІНСТИТУТАХ МІЖНАРОДНОГО КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА.....	185
<b>ПЛОТНИКОВА А.В.</b> ЩОДО СОЦІАЛЬНОЇ ЗУМОВЛЕНОСТІ ДЕКРИМІНАЛІЗАЦІЇ СТ. 205 КК УКРАЇНИ.....	191
<b>СИРОВАТКА С.С.</b> ОКРЕМІ АСПЕКТИ СОЦІАЛЬНОЇ ЗУМОВЛЕНОСТІ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРИВЛАСНЕННЯ, РОЗТРАТУ МАЙНА АБО ЗАВОЛОДІННЯ НИМ ШЛЯХОМ ЗЛОВЖИВАННЯ СЛУЖБОВИМ СТАНОВИЩЕМ, ВЧИНЕНІ У СПІВУЧАСТІ.....	197
 <b>КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ</b>	
<b>ДЕНИСОВСЬКИЙ М.Д., КАРТАВЦЕВ В.С., ГАКАЛО І.Г.</b> ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ФУНКЦІЙ СЛІДЧОГО.....	204
<b>КОТЕНКО А.О.</b> ПРОБЛЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОТЕРПІЛОМУ ВІД КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПРАВОСУДДЯ.....	209
<b>МИРОШНИЧЕНКО Т.М.</b> РЕАЛІЗАЦІЯ НОРМАТИВНОГО ЗМІСТУ ЗАСАД КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ У ХОДІ ТИМЧАСОВОГО ДОСТУПУ ДО РЕЧЕЙ І ДОКУМЕНТІВ ЯК ЗАСОБУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОКАЗОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	215
 <b>СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА</b>	
<b>ЗУБКОВА Л.А.</b> СУДОВІ РІШЕННЯ У СПРАВАХ ОКРЕМОГО ПРОВАДЖЕННЯ.....	221
<b>КОПИТОВА О.С.</b> ПЕРСПЕКТИВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄДНОСТІ СУДОВОГО ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ В УМОВАХ ТРАНЗИТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА.....	227
<b>ОСИПЧУК А.В.</b> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВЗАЄМОДІЇ ПРОКУРАТУРИ З ІНШИМИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ.....	235
 <b>МІЖНАРОДНЕ ПРАВО</b>	
<b>ГРАБОВИЧ Т.А.</b> СТАТТІ ПРО ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВ ЗА МІЖНАРОДНО-ПРОТИПРАВНІ ДІЯННЯ (2001): ОСНОВА СУЧАСНОГО ПРАВА МІЖНАРОДНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ.....	240
<b>ПАСТУХ І.Д.</b> МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД УРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ НА ПРИКЛАДІ КРАЇН G 7.....	246
<b>ШАВІНІНА Д.О.</b> ВПЛИВ ХРИСТІЯНСТВА ТА ІСЛАМУ НА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ.....	251

CONTENTS

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

<b>HORYELOVA V.YU.</b> JOURNALISTIC FREEDOM OF SPEECH AND PUBLIC MORALITY: THEORETICAL AND LEGAL ASPECT.....	3
<b>FODCHUK A.B.</b> THE MAIN STAGES OF DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF WHISTLEBLOWERS IN DOMESTIC LAW.....	8

***CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW***

<b>ABRAMOVSKIY R.R.</b> REGULATORY AND LEGAL SUPPORT FOR THE IMPLEMENTATION BY THE PUBLIC OF THE RIGHT TO PARTICIPATE IN THE DECISION-MAKING PROCESS IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE EU COUNTRIES.....	17
---	----

***CIVIL LAW AND CIVIL PROCESS;  
FAMILY LAW; PRIVATE INTERNATIONAL LAW***

<b>OMELCHENKO O.P.</b> LEGAL NATURE OF CONTRACTS OF PERSONALIZED STORAGE HUMAN BIOLOGICAL MATERIAL IN BIOBANKS.....	23
---	----

***LABOR LAW;  
SOCIAL SECURITY LAW***

<b>HORBAN T.S.</b> TO CHARACTERIZE THE CONTENT OF INCENTIVES FOR EMPLOYEES OF THE STATE TAX SERVICE.....	28
<b>KOZIN S.M.</b> ON THE PROBLEM OF DETERMINING GUARANTEES FOR THE PROTECTION OF LABOR RIGHTS OF MIGRANTS.....	33
<b>SAMOILENKO O.S.</b> HONOR AND DIGNITY OF A PUBLIC SERVANT AS A CATEGORY OF OFFICIAL LAW.....	39
<b>TYSHCHENKO E.V., CHERNOUS S.N.</b> PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE LABOR OF MEDICAL WORKERS IN UKRAINE.....	45
<b>SHVETS V.O.</b> ENSURING THE STABILITY OF LABOR RELATIONS IN THE CONTEXT OF THE SPREAD OF CORONAVIRUS DISEASE IN UKRAINE.....	55
<b>SHKARUPA K.V.</b> THEORETICAL APPROACHES TO UNDERSTANDING THE TERM “EXTERNAL LABOR MIGRATION”.....	60

***LAND LAW; AGRARIAN LAW; ENVIRONMENTAL LAW;  
NATURAL RESOURCE LAW***

<b>KRASNOVA YU.A.</b> LEGAL REGULATION OF ENVIRONMENTAL SAFETY FROM NOISE EXPOSURE IN THE EU.....	66
--	----

***ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE;  
FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW***

<b>BILKO B.I.</b> CONTENT OF PUBLIC ADMINISTRATION OF RENT IN UKRAINE.....	72
<b>VORONIATNIKOV O.O.</b> COMPARATIVE ANALYSIS OF THE ADMINISTRATION OF THE EPIDEMIC WELFARE OF THE POPULATION OF THE EUROPEAN UNION.....	76

<b>HLOBENKO I.O.</b> FEATURES OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES IN UKRAINE.....	82
<b>HOROBETS N.S., KRASYLIUK M.O.</b> CORRUPTION RISK ASSESSMENT AS A FORM OF EVALUATION THE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES THAT ENSURE FINANCIAL AND ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE.....	87
<b>DEMCHYSHYNA V.R.</b> FOREIGN EXPERIENCE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF IMMIGRATION POLICY AND THE POSSIBILITY OF ITS USE IN UKRAINE.....	93
<b>DUBOVYI YE.O.</b> ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM OF CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES IN THE FIELD OF CIRCULATION OF EXCISABLE GOODS IN UKRAINE.....	98
<b>KALAJDA A.V.</b> THE ROLE AND IMPORTANCE OF INTERNATIONAL COOPERATION OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE.....	107
<b>KELEBERDA V.I.</b> LEGAL NATURE OF STAGES IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF UKRAINE.....	113
<b>KLYPA O.P.</b> CONCEPTS AND PRINCIPLES OF THE SOCIAL PROTECTION OF NATIONAL POLICE OFFICERS OF UKRAINE.....	117
<b>KOLESNYK YA.V.</b> THE CONCEPT AND CLASSIFICATION OF THE PRINCIPLES OF IMPLEMENTATION OF THE LAW ENFORCEMENT FUNCTION OF THE STATE BY THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE.....	123
<b>LELEKO A.M.</b> STATE REGULATION OF MIGRATION PROCESSES UNDER QUARANTINE.....	128
<b>MARULINA L.O.</b> THE ESSENCE AND FORMS OF LITIGATION IN THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF UKRAINE.....	133
<b>NESTERENKO O.V.</b> THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE AS A SUBJECT OF NATIONAL SECURITY AND DEFENSE OF UKRAINE.....	137
<b>PASTUSHENKO V.A.</b> ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF LOCAL GOVERNMENTS OF FOREIGN COUNTRIES.....	142
<b>TATAROVA T.O.</b> ACTIVITIES OF HIGHER STATE AUTHORITIES IN THE FIELD OF FISCAL CONTROL: CHARACTERISTICS OF INSTITUTIONAL AND COMPETENCE COMPONENTS.....	148
<b>TYMOSHENKO V.O.</b> CHARACTERISTICS OF THE LEGAL STATUS OF THE SUBJECT OF STAFFING THE ACTIVITIES OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATION.....	156
<b>FESENKO O.M.</b> COMPETENCE AND POWERS OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES IN THE FIELD OF INVESTMENT PROTECTION IN UKRAINE.....	161
<b>SHUBERT E.S.</b> PRINCIPLES OF BYLAW LAWMAKING IN UKRAINE.....	168
 <b>CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL EXECUTIVE LAW</b>	
<b>DOVHUN K.V.</b> PLACE AND ROLE OF PUBLIC ASSOCIATIONS IN THE SYSTEM OF ENTITIES IMPLEMENTING MEASURES IN THE FIELD OF PREVENTION AND COUNTERACTION TO DOMESTIC VIOLENCE.....	173

<b>NESTEROV D.I. PROBLEMS OF CRIMINAL LIABILITY FOR CRIMES RELATED TO TERRORIST ACTIVITIES (BASED ON THE MATERIALS OF THE JOINT FORCES OPERATION).....</b>	<b>178</b>
<b>OLIINYK O.S. WAYS TO CONSOLIDATE AND IMPLEMENT CERTAIN PRINCIPLES OF CRIMINAL LAW IN THE INSTITUTIONS OF INTERNATIONAL CRIMINAL LAW.....</b>	<b>185</b>
<b>PLOTNIKOVA A.V. ON THE SOCIAL CONDITIONALITY OF DECRIMILIZATION OF ARTICLE 205 OF THE CRIMINAL CODE OF UKRAINE.....</b>	<b>191</b>
<b>SYROVATKA S.S. CERTAIN ASPECTS OF THE SOCIAL CONDITIONALITY OF CRIMINAL LIABILITY FOR MISAPPROPRIATION, MISAPPROPRIATION OF PROPERTY OR TAKING IT BY ABUSE OF OFFICE, COMMITTED IN COMPLICITY.....</b>	<b>197</b>
 <b><i>CRIMINAL PROCEDURE AND FORENSIC SCIENCE; LEGAL EXPERTISE; OPERATIVE INVESTIGATIVE ACTIVITY</i></b>	
<b>DENYSOVSKYI M.D., KARTAVTSEV V.S., HAKALO I.H. LEGAL ASPECT OF THE FUNCTIONS OF THE INVESTIGATOR.....</b>	<b>204</b>
<b>KOTENKO A.O. THE PROBLEM OF ACCESS TO JUSTICE AS A GUARANTEE TO THE VICTIM.....</b>	<b>209</b>
<b>MYROSHNYCHENKO T.M. THE IMPLEMENTATION OF THE NORMATIVE CONTENT OF THE CRIMINAL PROCEEDINGS PRINCIPLES DURING TEMPORARY ACCESS TO ITEMS AND DOCUMENTS AS MEANS OF PROVIDING EVIDENCE ACTIVITY.....</b>	<b>215</b>
 <b><i>JUDICIARY; PROSECUTION AND ADVOCACY</i></b>	
<b>ZUBKOVA L.A. JUDGMENTS IN CASES OF SEPARATE PROCEEDINGS.....</b>	<b>221</b>
<b>KOPYTOVA O.S. PROSPECTS OF ENSURING UNITY JUDICIAL ENFORCEMENT IN CONDITIONS TRANSIT LEGISLATION.....</b>	<b>227</b>
<b>OSYPCHUK A.V. FOREIGN EXPERIENCE OF INTERACTION OF THE PROSECUTOR'S OFFICE WITH OTHER LAW ENFORCEMENT AGENCIES AND THE POSSIBILITY OF ITS USE IN UKRAINE.....</b>	<b>235</b>
 <b><i>INTERNATIONAL LAW</i></b>	
<b>HRABOVYCH T.A. ARTICLES ON RESPONSIBILITY OF STATES FOR INTERNATIONALLY WRONGFUL ACTS (2001): THE FRAMEWORK FOR A CONTEMPORARY LAW OF INTERNATIONAL RESPONSIBILITY.....</b>	<b>240</b>
<b>PASTUKH I.D. INTERNATIONAL EXPERIENCE IN RESOLVING CONFLICTS OF INTEREST ON THE EXAMPLE OF G 7 COUNTRIES.....</b>	<b>246</b>
<b>SHAVININA D.O. THE INFLUENCE OF CHRISTIANITY AND ISLAM ON INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION.....</b>	<b>251</b>

# НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Випуск 4, 2020

Відповідальний за випуск – В.В. Галуцько

Науковий редактор – О.Ю. Дрозд

Коректори: Я.І. Вишнякова, Н.В. Пірог

Комп'ютерне верстання – Ю.В. Ковальчук

Підписано до друку 18.05.2020. Формат 70x100/16.

Обл.-вид. арк. 26,88. Ум.-друк. арк. 21,29.

Наклад 300 прим. Зам. № 1120/337.

Надруковано: ТОВ «Видавничий дім «Гельветика»

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6424 від 04.10.2018

Україна, 03150, м. Київ, вул. Велика Васильківська 74, оф. 7

Тел. +38 (048) 709 38 69,

+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: [mailbox@helvetica.com.ua](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)