



**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА**

Збірник наукових праць

Збірник засновано у 2015 році

Випуск 1, 2021



Видавничий дім
«Гельветика»
2021

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць
Випуск 1, 2021
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 № 1 від 11.01.2021 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); **Журавльов Д.В.** – доктор юридичних наук, професор; **Козін С.М.** – кандидат юридичних наук; **Короед С.О.** – доктор юридичних наук, доцент; **Курило В.І.** – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії аграрних наук, заслужений юрист 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.
Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою програмного забезпечення StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.

Н 34 Науковий вісник публічного та приватного права : Збірник наукових праць.
Випуск 1. – К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. – 172 с.

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

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

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

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

© Науково-дослідний інститут публічного права, 2021

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

УДК 340
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.1>

ВОЙТОВИЧ І.І.

**ІСТОРИЧНИЙ ДИСКУРС ВСТАНОВЛЕННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА КОРУПЦІЙНІ ЗЛОЧИНИ У СФЕРІ ВОЄННОЇ БЕЗПЕКИ**

**HISTORICAL DISCOURSE ESTABLISHING CRIMINAL LIABILITY
FOR CORRUPTION CRIMES IN THE FIELD OF MILITARY SECURITY**

У статті досліджено історичне походження виникнення кримінальної відповідальності за корупційні злочини. Відзначено, що разом зі зміною соціальних відносин форма та зміст корупції активно змінюються. Об'єктом кримінологічних досліджень є область соціальної реальності, яка містить соціальне протиріччя й породжує проблемну ситуацію. Виділяючи таку область, визначаємо ті соціальні відносини та сферу людського життя, які підлягатимуть вивченню в рамках кримінологічного дослідження. Перш за все слід зазначити, що огляд наукової та навчальної літератури вказує на існування різних підходів до визначення поняття «корупційна злочинність», її видів, а також місць у структурі злочинності. Корупційна злочинність є невід'ємною частиною корупції як більш широкого соціального явища. Отже, дослідження корупційної злочинності у сфері військової безпеки як об'єкта кримінологічного аналізу доцільно розпочати зі знаходження змісту поняття «корупція» на основі розгляду історії семантики цього юридичного терміна, а також генезису його розвитку в різних сферах наукового знання. Аналіз наукової, навчальної та довідкової літератури за предметом розгляду вказує на теоретичну можливість корупції одночасно з розмежуванням управлінських функцій у державній чи господарській діяльності. З'ясовано, що в період Гетьманщини корупція проявлялася в привласненні козацькою старшиною земельних угідь разом із селами. Про надмірне зловживання козацькою старшиною своїм становищем і незаконне заволодіння землею вільних селян, що визнається неприпустимим, йдеться в Конституції Пилипа Орлика 1710 р. Дослідження історичних витоків установа кримінальної відповідальності за корупційні злочини триває значну кількість років. Незважаючи на те, що суспільні відносини активно змінюються, змінюються форма та зміст корупції, проте дослідження початкових форм цього суспільно-негативного діяння допомагає краще зрозуміти сутність та природу корупції. Останнє стане в нагоді під час розроблення комплексу запобіжних заходів.

Ключові слова: *корупція, злочин, історичні витоки.*

Historical origins of the emergence of criminal liability for corruption crimes are investigated. It is noted that along with a change in social relations, the form and content of corruption are actively changing. The object of criminological research is the area of social reality, which contains a social contradiction and generates a problematic situation. By allocating such an area, those social relations and the sphere of human life, which will

be subject to study within a criminological study, are determined. First of all, it should be noted that the review of scientific and educational literature indicates the existence of various approaches to the definition of “corruption crime”, its species, as well as places in the structure of crime. In turn, corruption crime is an integral part of corruption as a broader social phenomenon. Therefore, the study of corruption crime in the field of military security as an object of criminological analysis it is expedient to begin with the finding of the content of the concept of “corruption” on the basis of the consideration of the history of the semantics of this legal term, as well as the genesis of its development in various spheres of scientific knowledge. Analysis of scientific, educational and reference literature on the subject of consideration indicates the theoretical possibility of corruption simultaneously with the separation of management functions in public or economic activity. It was found that during the Hetmanate, corruption manifested itself in the appropriation of land along with villages by Cossack officers. The Constitution of Pylyp Orlyk of 1710 speaks of the excessive abuse of their position by the Cossack officers and the illegal seizure of land by free peasants, which is considered inadmissible. The study of the historical origins of the establishment of criminal liability for corruption crimes dates back many years. Despite the fact that public relations are actively changing, changing the form and content of corruption, but the study of the initial forms of this socially negative act helps to better understand the nature and nature of corruption. The latter in turn will come in handy when developing a set of precautions.

Key words: *corruption, crime, historical leakage.*

Вступ. Об’єктом кримінологічного дослідження є та область соціальної дійсності, яка містить соціальне протиріччя та породжує проблемну ситуацію [1, с. 169]. Виділяючи таку область, визначаємо ті суспільні відносини та сферу життєдіяльності людини, які підлягатимуть вивченню в межах кримінологічного дослідження.

Насамперед слід констатувати, що огляд наукової та навчальної літератури свідчить про наявність різних підходів до визначення поняття «корупційна злочинність», її видів, а також місця в структурі злочинності. Корупційна злочинність є складовою частиною корупції як більш широкого соціального явища.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд історичного походження виникнення кримінальної відповідальності за корупційні злочини.

Результати дослідження. Отже, дослідження корупційної злочинності у сфері воєнної безпеки як об’єкта кримінологічного аналізу доцільно розпочати зі з’ясування змісту поняття «корупція» за результатами розгляду історії семантики цього юридичного терміну, а також генези його розвитку у різних сферах наукових знань.

Аналіз наукової, навчальної та довідкової літератури з предмета розгляду свідчить про теоретичну можливість виникнення корупції одночасно з відокремленням функцій управління в суспільній або господарській діяльності [2, с. 45].

Аргументом на користь обґрунтованості такого підходу є згадки про реформи першого борця з корупцією царя Лагаша Урунімгіни у сфері державного управління для припинення зловживань своїх чиновників та суддів ще в архіві стародавнього Вавилону (друга половина XXIV ст. до н. е.), – найдавніший історичний пам’ятці державності [3, с. 94].

Вагомий внесок у боротьбу з корупцією зробив вавилонський цар Хаммурапі (XVIII ст. до н. е.), запровадивши відповідальність суддів за заміну постановленого ними та затвердженого в установленому порядку рішення по розглянутій справі (п. 5 Законів Хаммурапі) [4, с. 26]. Такі судді каралися штрафом у 12-кратному розмірі поданого у цій справі позову, а також звільненням із посади з довічним позбавленням права обіймати її в майбутньому.

У давньоіндійському трактаті «Арташастра» (321–297 рр. до н. е.) знайшли своє відображення 40 видів присвоєння державного доходу, які, на думку його автора, чиновники обов’язково вчиняють, а саме: «Як неможливо не спробувати смак меду або отрути, якщо вони знаходяться у тебе на кінчику язика, так само для урядовця неможливо не відкусити хоча б трохи від царських доходів» [5, с. 22]. На особливу увагу з огляду на предмет нашого дослідження заслуговує той факт, що головним засобом протидії казнокрадству у Стародавній Індії було стеження, для здійснення якого був залучений цілий штат державних службовців. При цьому особливо заохочувалось інформаторство простого люду. Так, донощик по справі про казнокрадство отримував

1/6 частину від конфіскованого майна, а якщо він «бхрітака» (державний службовець), – 1/12 частину [6, с. 176].

Правителі стародавнього Єгипту застосовували до хабарників різні види тілесних покарань, зокрема запроваджене фараоном Рамзесом I відрізання суддям-хабарникам носа, а корупціонерам на вищих посадах – носа і вух. Смертна кара загрожувала суддям, якщо хабар було взято з обох учасників судового процесу [7, с. 54–55].

У II ст. до н. е. в Індії діяли Закони Ману, відповідно до ст. 124 Глави VII яких за вимагання грошей у позивачів призначені для розгляду справ у суді службовці каралися конфіскацією майна та вигнанням [8, с. 247]. Крім цього, вони каралися конфіскацією майна за шкоду справам прохачів, спричинену ними з корисливою метою (стаття 231 глави IX) [8, с. 378].

Представлені історичні аспекти прояву корупції в країнах Стародавнього Світу дають можливість сформувати комплексне уявлення про сучасну корупцію з огляду на її генезу, звжиті заходи протидії та відповідну оцінку їх ефективності.

За результатами дослідження корупції на українських землях як питання курсу історії держави і права В.В. Пилипенко констатував, що неправомірна вигода як обов'язкова складова частина корупції сягає своїм корінням часів перших державних утворень на території України [9, с. 279–280]. Як документальне підтвердження фактів існування хабарництва у III ст. до н. е., коли в Північному Причорномор'ї існували грецькі міста-держави, вчені наводять текст «Присяги громадянина Херсонеса», в якому містилося зобов'язання «не давати і не приймати дару на шкоду міста і громадянам» [10, с. 15]. Попри те, досі тривають наукові дискусії щодо дати й точної назви «Присяги...». Більшість істориків погоджується з тим, що вона має екстраординарний характер, будучи укладеною *adho* після спроби повалити демократичний устрій [11, с. 25].

М.М. Маськовіта обстоює думку про те, що аналіз тексту «Присяги...» не лише засвідчує рівень розвитку демократичних інститутів у грецьких містах-державах Північного Причорномор'я, але й може слугувати історико-правовим прикладом відповідальності чиновника за порушення присяги в різних сферах матеріального й процесуального права [12, с. 193].

У «Руській Правді» Ярослава Мудрого як джерелі киево-руського права, що складалося впродовж XI – XII ст., також містяться попередження недопустимості використання віри (штрафу за скоєний злочин, частина якого передавалась потерпілому, а інша поповнювала казну) для особистого збагачення бояр чи дружинників. Цей штраф збирали вірники, які утримувалися за рахунок місцевого населення, перебування яких на ввіреній їм території, відповідно до «Руської Правди», було обмежено в часі. Особливої уваги заслуговує той факт, що в аналізованому джерелі киево-руського права також йшлося про попередження хабарництва шляхом недопущення «виправдання нечестивого заради мзди і не віднімання від правдивого правди» [13].

У період роздробленості Київської Русі XII – XIV ст. з огляду на предмет дослідження представляє інтерес система кормління – винагороди бояр, які здійснюють судово-адміністративні функції, шляхом надання прав обкладати податками населення підвладних їм територій на свою користь. «Кормління» вважалася особа, яка отримала певну територію в «кормління», що жила на повному утриманні місцевого населення за рахунок поборів, збору податків на свою користь. Імовірініше, на думку Ю.М. Походзіло, щоб отримати «кормління», треба було дати хабар дяку, що розподіляє його [14, с. 72].

Хоча система «кормління» не може вважатися нелегальною, оскільки вона була санкціонована державою, на думку низки істориків права, вона була джерелом виникнення масштабних зловживань і системних корупційних практик протягом кількох століть [9, с. 281].

З огляду на вищевикладене ми поділяємо думку вчених, які зазначають, що система «кормління» виступала досить яскравим прикладом процесу зародження, формування й функціонування корупційних систем протягом декількох історичних періодів [9, с. 281].

Слово «хабар» арабського походження й означає «звістка», «новина», а у множині – «інформація». До української мови воно потрапило з турецької, у якій є дієслово “habara” – «дізнаватися». Згодом як похідне від «плата за повідомлення» слово «хабар» набуло свого традиційного значення – «підкуп» [15]. У XIII ст. хабарництво порівнювалося з пияцтвом і чаклунством. Митрополит Київський Кирило II засуджував це у своїх проповідях та закликав з хабарями боротися [16]. За часів Київської Русі існувало два види хабарництва, такі як мздоїмство – отримання винагороди за вчинення законних дій; лихоїмство – отримання винагороди за вчинення незаконних дій [17, с. 590].

Період перебування українських земель у XIV – XVI ст. у складі князівства Литовського вчені характеризують найнижчим рівнем корумпованості органів влади [9, с. 281].

Проте, як слушно зауважується у науковій літературі, поширеним способом отримання незаконної вигоди, відповідно до артикулів Першого Литовського статуту 1529 р., можна вважати присвоєння частини коштів, що виділялися на будівництво укріплень та фортець, а також встановлення суддями судових зборів вище за норму, регламентовану законодавством [9, с. 281].

Відповідно до артикулу 39 розділу 3 Литовського статуту 1566 р., заборонялося отримувати винагороду та вирішувати судові справи по дружбі [18, с. 249].

У період, коли більшість українських земель перебувала у складі Речі Посполитої, вчені констатують суттєве збільшення рівня корупції. Зокрема, «Катехізис», написаний просвітителем Симоном Будним у 1562 р., рясніє прикладами зловживання владою та поборами чиновників. Цікавим є те, що автор не наполягає на суворому покаранні хабарників, вважаючи, що боротися з корупціонером має веління його совісті [19, с. 10].

На особливу увагу заслуговує опис правосуддя Речі Посполитої у XVII ст. тогочасного історика Старовольського, а саме: «У судах у нас завелися нечувані побори, підкупи, наші війти, лавники бурмистри – всі продажні, а про донощиків, які підводять невинних людей в біду, і говорити нема чого. Спіймають багатого, заплутають і засадять до тюрми, та й тягнуть з нього подарунки і хабарі» [20].

В період Гетьманщини корупція проявлялася в привласненні козацькою старшиною земельних угід разом із селами. Про надмірне зловживання козацькою старшиною своїм становищем і незаконне заволодіння землею вільних селян, що визнається неприпустимим, йдеться в Конституції Пилипа Орлика 1710 р.: «Ясновельможний гетьман за своєю посадою має дбати про лад у Вітчизні Запорізькій, а особливо повинен пильнувати, щоб людям військовим і посполитим не чинилися збиткові тягарі, податки, пригнічення та здирства, через які вони залишають своє житло і йдуть шукати прихистку у закордонні держави. Для цього треба, щоб панове полковники, сотники, отамани з усіма військовими та посполитими урядниками не наважувалися виконувати панщин та відробітки на своїх приватних господарствах силами козаків та посполитих, особливо тих, які ані до урядів їх, ані їм безпосередньо не належать: не примушувати до косіння сіна, збирання з полів урожаю та гатіння гребель, не віднімати та силою не змушувати продавати землю, не відбирати за будь-яку провину рухоме та нерухоме майно, не змушувати ремісників безоплатно виконувати свої домашні справи і козаків до розсилки приватної не залучати. Усе це Ясновельможний гетьман має владою своєю забороняти і сам того, як добрий приклад іншим, остерігатись і не чинити. Найбільше ж на людей бідних чинять утиски і здирства та пригнічують їх тягарями владолібно хабарники, які не за заслуги свої, а через ненаситну пожадливість прагнуть потрапити в уряди військові і посполиті для свого збагачення. Вони спокушають серце гетьманське, і завдяки корупції, без повного обрання та всупереч справедливості і закону, чи в уряди полковничі проникають, чи обіймають інші посади» [21].

У період правління Петра I хабарників били батогами, таврували, засиляли, але державні мужі навіть під страхом страти продовжували використовувати своє службове становище задля особистої наживи [22, с. 279].

Зокрема, Указом «Про заборону хабарів і обіцянок і про покарання за оне» від 24 грудня 1724 р. Петро Великий перший розмежував тих, хто дає хабар (лиходателів), і тих, хто його отримує (лихоїмцев). Постанови цього документа, що містяться в главі шостій розділу V, мають назву «О мздоимстве и лихоимстве». Вони стосуються посадових осіб, що одержують хабар (мзду) (пасивне хабарництво); осіб, що сприяють хабарництву; приватних осіб, що схилиють посадових осіб до зкравлення, приховання або винищення паперів, які належать до справ присутнього місця або до вчинення підроблення в документах (активне хабарництво) [23, с. 9].

При царюванні Миколи I Сенат у 1832 р. видав Указ «Про заборону начальницьким особам приймати приношення від суспільства», вважаючи, що дарунки або будь-які приношення чиновникам не повинні бути в системі державного управління. Якщо чиновники, яким було заборонено співпрацю з приватними підприємствами, все ж таки взяли участь в установі торговельно-промислових компаній або обійняли в них ті або інші посади, то Указ вимагав від них залишити державну службу й скласти надане їм звання [22, с. 279].

У 1762 р. Катерина II видала «Маніфест про лихоїмство», де зазначалося, що чиновникам необхідно запровадити фіксовану оплату праці й заборонити «приймати дари від підданих» [24, с. 233].

У грудні 1884 р. Олександр III затвердив Указ «О порядке совмещения государственной службы с участием в торговых и промышленных товариществах и компаниях», відповідно до якого, державна цивільна служба вищих посадових осіб визнавалася несумісною з участю в установах залізничних, пароплавних, страхових та інших торговельних промислових товариств, а також суспільних і приватних кредитних асоціацій. Якщо чиновники, яким було заборонено співпрацю

з приватними підприємствами, все ж таки взяли участь в установі торговельно-промислових компаній або обійняли в них ті чи інші посади, то Указ вимагав від них залишити державну службу і скласти надане їм звання. У разі неподання цими посадовими особами заяви про відставку їх звільняли зі служби у трьохмісячний термін наказами по відомству або установі [25, с. 17–18].

З утворенням Радянського Союзу почався тривалий та прогресивний етап розвитку кримінального законодавства, спрямованого на боротьбу з хабарництвом [26, с. 375].

Висновки. Таким чином, дослідження історичних витоків установлення кримінальної відповідальності за корупційні злочини триває значну кількість років. Незважаючи на те, що суспільні відносини активно змінюються, змінюється форма та зміст корупції, проте дослідження початкових форм цього суспільно-негативного діяння допомагає краще зрозуміти сутність та природу корупції. Останнє стане в нагоді під час розроблення комплексу запобіжних заходів.

Список використаних джерел:

1. Григорян В.А. Криминологическое исследование: понятие и процедура проведения. *Lex Russica*. 2007. Т. LXVI. № 1. С. 160–173.
2. Ахметова Г. Р. Коррупция в нефтедобывающих странах : учебное пособие. Алматы : Кульжахан, 2002. 150 с.
3. Большая советская энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А.М. Прохоров. Москва : Советская энциклопедия, 1977. Т. 27. 623 с.
4. Закони Хаммурапі: Практикум / укл. Д.Г. Каюк. Дніпропетровськ : Юридична академія Міністерства внутрішніх справ, 2005. 52 с.
5. Государственная служба: комплексный подход : учебник / отв. ред. А.В. Оболонский. Москва : Дело АНХ, 2009. 512 с.
6. Вигасин А.А., Самозванцев А.М. Артхашастра. Проблемы социальной культуры и права. Москва : Наука, 1984. 256 с.
7. Лурье И.М. Очерки древнеегипетского права XVI – X вв. до н. э. (памятники и исследование). Ленинград : изд-во Гос. Эрмитажа, 1960. 357 с.
8. Законы ману. Москва : ЭКСМО-Пресс, 2002. 496 с.
9. Пилипенко В.В. Корупція на українських землях як питання курсу історії держави та права. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2020. Вип. 2 (90). С. 278–287.
10. Гавриленко О.А. Історія держави і права України: стародавня доба : навчальний посібник. Харків : ХНУВС, 2011. 64 с.
11. Русяева А.С. О присяге граждан Херсонеса Таврического и загадочном слове ΣΑΣΤΗΡΑ. *Боспорские исследования*. 2010. Вып. XXIII. С. 212–191.
12. Маськовіта М.М. Присяга працівників ОВС України: історико-правовий вимір : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 ; Львівський університет внутрішніх справ. Львів, 2017. 224 с.
13. Правда руська. *Тексти на основі 7 списків та 5 редакцій* / упоряд. С.В. Юшков. Київ : ВУАН, 1935. С. 137–144. URL: <http://litopys.org.ua/oldukr2/oldukr51.htm> (дата звернення: 28.12.2019).
14. Походзіло Ю.М. Становлення податкової функції держави на українських землях у часи Київської Русі та феодальної роздробленості XII – XIV ст. *Право та інновації*. 2017. № 4 (20). С. 69–74.
15. Порхун Т.М. Хабар означав новину чи інформацію, пізніше – плату за повідомлення. *Країна*. 2012. № 110. URL: http://gazeta.ua/articles/opinions-journal/_habaroznachav-novinu-chi-informaciyu-piznishe-platuza-povidomlennya/423929 (дата звернення: 28.12.2029).
16. Історична правда з Вахтангом Кіпіані: корупція в Київській Русі. URL: <https://ranok.ictv.ua/ua/videos/koruptionsiya-v-ukrayini-bere-pochatok-iz-chasiv-kyuyivskoyi-rusi/3> (дата звернення: 28.12.2020).
17. Цитряк В.Я. Хабарництво: історико-правові аспекти соціального явища та протидії йому в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2010. Вип. 55. С. 587–591.
18. Статути Великого князівства Литовського : у 3 т. Т. 1. Статут Великого князівства Литовського 1529 р. / за ред. С.В. Ківалова. Одеса : Юридична література, 2002. 464 с.
19. Жаленко Н.М. Історичні аспекти виникнення корупції в Україні. *Правові горизонти*. 2019. № 15. С. 7–12.
20. Starowolski S. Lament Utrapiiony Matki Korony Polskiej. URL: https://books.google.com.ua/books?id=jm1bAAAAQAAJ&printsec=frontcover&hl=uk&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false (дата звернення: 28.05.2020).

21. Договори і постанови прав і свобод військових між Ясновельможним Його Милості паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорізького, і між генеральними особами, полковниками і тим же Військом Запорізьким з повною згодою з обох сторін від 5 квітня 1710 р. / Верховна Рада України. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html> (дата звернення: 28.05.2020).

22. Горган О.Л. Історичні аспекти боротьби з корупцією в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 2. С. 277–280.

23. Волошенко А.В. Корупція: історичні витоки та сучасні прояви. *Актуальні проблеми економіки*. 2015. № 3. С. 8–16.

24. Боровик А.М. Корупційні практики та методи їх подолання у державах Європи. *Підприємство, господарство і право*. 2019. № 5. С. 229–236.

25. Коряк В.В. та ін. Протидія хабарництву у бюджетній сфері підрозділами Державної служби з економічною злочинністю : науково-практичний посібник. Київ, 2011. 185 с.

26. Павленко С.О. Основні етапи боротьби з хабарництвом: історичний аспект. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 373–382.

УДК 344:351.746 (477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.2>

ОЛИЦЬКИЙ О.М.

ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ ШВИДКОГО РЕАГУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

FORMS OF ACTIVITY OF RAPID RESPONSE UNITS OF THE STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE

У статті розглядаються поняття і види форм діяльності підрозділів швидкого реагування Державної прикордонної служби України. У процесі своєї діяльності підрозділи швидкого реагування Державної прикордонної служби України використовують різні форми роботи, які зумовлені різноманітністю завдань, обстановкою й умовами їх здійснення.

У результаті вивчення наукових робіт та нормативно-правових актів сформульована авторська дефініція поняття «форми діяльності підрозділів швидкого реагування», під якими варто розуміти передбачені чинним законодавством однорідні дії, що спрямовані на охорону та захист державного кордону, реагування на нестандартні (кризові) ситуації у контрольованих прикордонних районах, виключній (морській) економічній зоні України та реалізацію інших функцій Державної прикордонної служби України, що здійснюються з метою забезпечення прикордонної безпеки.

Встановлено, що особливостями форм діяльності підрозділів швидкого реагування є такі ознаки: відображають стиль, засіб, модель, зразок, те, що повинно бути очікуваним відповідно до законодавчих вимог, стабільність на державному кордоні, локалізацію кризової чи конфліктної ситуації тощо; прояв форми визначений та одночасно обмежений компетенцією (чіткими правами та обов'язками, повноваженнями) ПШР; форми діяльності ПШР повинні бути регламентовані правовими нормами; уособлюються у однорідності характерних дій, притаманних окремому напрямку; спосіб вияву компетенції, вибір певної форми зумовлений поставленим завданням та обстановкою у конкретній ситуації на державному кордоні.

На підставі дослідження класифікацій форм діяльності державних органів зроблено висновок, що підрозділи швидкого реагування беруть участь у реалізації правоохоронних (прикордонна служба, прикордонний контроль, оперативно-розшукова діяльність) та спеціальних (спеціальні заходи оборонного характеру, спеціальні операції, ведення бою з метою відбиття вторгнення, нападу на територію України збройних сил іншої держави (групи держав), виконання заходів територіальної оборони, а також заходів, спрямованих на додержання правового режиму воєнного стану) форм діяльності.

З урахуванням специфіки призначення та особливостей функціонування підрозділів швидкого реагування запропоновано розглядати такі форми їх діяльності, як: інспектування на державному кордоні, виконання спеціальних завдань, внутрішньо-організаційна діяльність та реалізація взаємодії.

Ключові слова: *форми діяльності, правоохоронна діяльність, Державна прикордонна служба України, підрозділи швидкого реагування, охорона державного кордону, державний кордон України.*

The articles consider the concepts and types of activities of rapid response units of the State Border Guard Service of Ukraine. In the process of activity of the rapid response units of the State Border Guard Service of Ukraine there are various forms of work, which are due to the various work, established and conditional implementation.

As a result of studying scientific works and normative-legal acts of the formulated author's definition of the concept of "forms of activity of rapid response units" which understand the homogeneous actions defined by the current legislation (maritime) economic zone of Ukraine and the implementation of other functions of the State Border Guard Service of Ukraine, which is carried out to ensure border security.

It is established that the peculiarities of the forms of activity of rapid response units are as follows: reflect the style, means, model, pattern of what should be expected in accordance with legal requirements, stability at the state border, localization of crisis or conflict situation; manifestation of the form of defined and at the same time limited competencies (clear rights and responsibilities, powers) of the RRU; forms of activity of RRU should be regulated by legal norms; personified in the homogeneity of the characteristic actions inherent in a particular voltage; to identify competence, the choice of a certain form of education by the task and the establishment of a specific situation at the state border.

According to the results of the study of classification forms of activity of state bodies, created by the conclusion that rapid reaction units participate in the implementation of law enforcement (border service, border control, operational and investigative activities) and special (special measures of special nature, special operations, annual combat, attack on the territory of Ukraine by the armed forces of another state (group of states), implementation of territorial defence measures, as well as measures aimed at granting the legal regime of martial law) forms of activity.

Taking into account the special purposes and features of the rapid response units, it is proposed to consider the following forms of their activities: inspection of the state border, performance of special tasks, internal organizational activities and the implementation of interactions

Key words: *forms of activity, law enforcement activity, State Border Guard Service of Ukraine, rapid response units, protection of the state border, state border of Ukraine.*

Вступ. Суттєва відмінність та унікальність окремого органу держави, його структурного підрозділу полягає у певній сукупності, наборі стійких елементів, які дозволяють реалізовувати покладені державою функції, що зумовлює його значущість та необхідність. Серед таких елементів важлива роль відводиться формам діяльності. У процесі своєї діяльності підрозділи швидкого реагування Державної прикордонної служби України (далі – ПШР ДПСУ) використовують різні форми роботи, зумовлені різноманітністю завдань, обстановкою й умовами їх здійснення.

Якщо функції та принципи діяльності переважно відображені у статутних законах, наприклад у Законі України «Про Державну прикордонну службу України» [1], то форми переважно потребують конкретизації через призму доктринальних уявлень.

Форма виражає способи функціонування та розвитку будь-якої системи. Ось чому велике значення має правильний вибір форми діяльності, використання в кожному випадку найбільш ефективної у виникаючих умовах [2, с. 143].

Постановка завдання. Незважаючи на те, що в юридичній і в управлінській літературі дослідженню форм діяльності приділено досить уваги, серед фахівців і вчених бракує однозначного погляду на поняття й види форм діяльності ПШР ДПСУ. Метою статті є здійснення правового аналізу змісту та видів форм діяльності ПШР ДПСУ.

Результати дослідження. Онтологічний вимір форм та методів діяльності підрозділів швидкого реагування Державної прикордонної служби України потребує їх детального сутнісного з'ясування. Так, поняття «форма» має багато різноманітних проявів та тлумачень.

У словнику сучасної української мови виділимо такі підходи, як:

- тип, будова, спосіб організації чого-небудь;
- зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом;
- спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз;
- видимість, зовнішній бік чого-небудь, що не відображає суті справи;
- спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії [3, с. 1543].

Таким чином, форма перебуває у кореляції внутрішньої сутності та зовнішнього прояву. Закладена основа, принципи, основні засадничі ідеї повинні згуртовано проявитись у конкретних організаційних діях.

Серед ознак, що характеризують форму діяльності, є такі:

- 1) виділяють спосіб зовнішнього вираження діяльності;
- 2) залежать від змісту компетенції;
- 3) зумовлені реалізацією завдань і функцій суб'єктів владних повноважень у рамках їх компетенції;
- 4) здебільшого вимагають юридичної регламентації;
- 5) вибір форм діяльності зумовлений специфікою поставленої мети, зумовлює найбільш ефективний варіант діяльності;
- 6) тягнуть за собою певні наслідки [4, с. 203].

Форми діяльності умовно поділяються на типи (типізовані форми), які фіксуються й проявляються на практиці державного органу. Форми дають уявлення про те, яким чином працює конкретний орган і як реалізує свою компетенцію [5, с. 142]. Крім того, форми діяльності ПШР можуть забезпечувати ефективність функціонування конкретного підрозділу та ступінь його готовності до виконання завдань.

А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський та А.Ю. Васіна, акцентуючи увагу на практичному аспекті вираження форм діяльності, розглядають її як сукупність практичних дій та актив, логічна послідовність яких об'єднана загальною метою, та які утворюють процедури. Завдяки таким процедурам забезпечується чітке функціонування управлінської структури, підвищується відповідальність посадових осіб за виконання покладених повноважень [5, с. 142]. Відпрацювання однотипних залагоджених дій ПШР сприяє також виробленню майстерності його військовослужбовцями у конкретних умовах складної обстановки на державному кордоні, що загалом впливає на ефективність діяльності цих підрозділів та стан прикордонної безпеки.

Роз'яснюючи зміст форми діяльності, Ю.П. Битяк зазначає, що функції управління розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління, а форми управління – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми управління показують, як практично здійснюється управлінська діяльність [6, с. 303]. У зв'язку із цим О.В. Батраченко форму пов'яже із конкретними напрямами правоохоронної діяльності та робить узагальнення, що саме вони, поєднуючись у систему дій, становлять зміст цієї чи іншої форми [7, с. 6].

Дослідивши особливості правоохоронної діяльності Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, О.В. Батраченко зробила висновок, що форму правоохоронної діяльності можна визначити, як виражену зовні систему однорідних дій, об'єднаних за ознакою їх приналежності до певного напрямку забезпечення органами Національної поліції публічної безпеки та порядку [7, с. 6]. Такі позиції Ю.П. Битяка, О.В. Батраченко вибудовують логічну послідовність між функціями як напрямами діяльності, які є сутністю призначення конкретного органу, і формами як їх зовнішнього прояву у конкретних діях, що дозволяє досягти мети його існування та функціонування.

Ф.В. Бортник дослідив і сформулював форми діяльності державної виконавчої служби таким чином: це будь-яке зовнішнє вираження дій державної виконавчої служби, що здійснюються

в межах покладених на неї функціональних обов'язків щодо примусового виконання рішень публічних органів управління [8, с. 11]. У цьому контексті варто уточнити не «будь-яких дій», а «дій» у межах норм законодавства, тобто компетенції.

Грунтовно проаналізувавши діяльність відділів прикордонної служби ДПСУ, Р.М. Ляшук узагальнив, що під формами їх діяльності розуміється організаційно-правове вираження конкретних однорідних дій, які здійснюються з метою практичного виконання покладених завдань і функцій [9, с. 69].

В.Г. Журавель, проаналізувавши завдання бойового складника Державної прикордонної служби України як суб'єкта забезпечення національної безпеки України в умовах проведення антитерористичної операції, зазначив, що частини і підрозділи бойового складника ДПСУ виконують завдання через низку заходів, які своєю чергою об'єднані у форми діяльності [10, с. 157]. Тобто науковець уособлює здійснення заходів із формами. Термін «захід» у динамічному його прояві Словник української мови тлумачить, як «сукупність дій або засобів для досягнення, здійснення чого-небудь» [11], а «дію» як роботу, діяльність, здійснення чого-небудь [12]. У законодавстві поняття «дія» має більше поширення, ніж «захід», який використовується у контексті обмежувальних, запобіжних, оперативно-розшукових заходів тощо.

Звернувшись до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», ми з'ясували, що у статті 2 «Поняття оперативно-розшукової діяльності» змістом цієї діяльності визначено системою гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів [13, ст. 2]. Отже, поняття «діяльність» ширше і передбачає здійснення у її межах конкретних заходів. Тому форми діяльності об'єднують не заходи, а дії.

Проаналізовані розуміння, тлумачення та особливості поняття «форми діяльності» дозволяють нам узагальнити, що форми діяльності незалежно від адміністративного, управлінського чи правоохоронного аспекту сприйняття мають загальні якості, зокрема: зовнішнє вираження, безпосередньо зумовленість завданнями та метою діяльності.

Саме тому пропонуємо під формами діяльності ПШР розглядати передбачені чинним законодавством однорідні дії, що спрямовані на охорону та захист державного кордону, реагування на нестандартні (кризові) ситуації у контрольованих прикордонних районах, виключній (морській) економічній зоні України та реалізацію інших функцій Державної прикордонної служби України, що здійснюються з метою забезпечення прикордонної безпеки.

Сукупність однорідних дій дозволяє згрупувати форми діяльності у певні види. Вчені-адміністративісти відокремлюють їх за різними критеріями: за ступенем юридичного вираження; за досягнутими результатами; за спрямованістю; за умовами застосування; за юридичним змістом тощо [4, с. 203–204]. У теорії управлінської діяльності форми поділяють на правові, організаційні та організаційно-правові [14, с. 143]. Найбільш узагальнений поділ як у адміністративному праві, так і в державному управлінні відбувається на правові (що спричиняють юридичні наслідки) та неправові форми (організаційні).

Ф.В. Бортняк виділяє у діяльності державної виконавчої служби організаційні та процесуальні, правові та неправові форми. Під організаційною формою державної виконавчої служби автор розуміє внутрішній її устрій (будову), що включає склад взаємопов'язаних та взаємодіючих структурних підрозділів (посадових осіб), між якими у визначеному порядку розподілені функції та повноваження, а також відповідальність за результати їх виконання [8, с. 11]. У такому разі незрозуміло, якщо в основі форми діяльності (підкреслюємо діяльності) закладено зовнішнє її відображення, то яким чином до цього відноситься «устрій (будова)»? Форма повинна відображати динаміку діяльності та досягнення конкретних цілей.

Процесуальна форма діяльності державної виконавчої служби, пояснює Ф.В. Бортняк, виражається у зовнішньому вияві послідовної діяльності, що сприяє фактичному повному виконанню рішення згідно з виконавчим документом [8, с. 11]. З цього приводу ми підтримуємо позицію А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенського та А.Ю. Васіної про те, що форма діяльності є фіксацією процесуальних дій [5, с. 142]. Отже, досліджувані форми діяльності є процесуальними.

Тому, на нашу думку, недоречно поділяти форми діяльності на організаційні та процесуальні у контексті, запропонованому Ф.В. Бортняк.

Особлива роль, як відзначає Ф.В. Бортняк, належить правовим та неправовим формам. Правові форми діяльності державної виконавчої служби – це будь-які зовнішньо виражені функції державної виконавчої служби, що здійснюються в межах покладених на неї професійних обов'язків щодо примусового виконання рішень публічних органів управління. Класифікує їх за такими критеріями: за змістом, цілеспрямованістю, способом вираження. Неправові або

організаційні форми діяльності полягають у вчиненні тих або інших управлінських дій, що безпосередньо не пов'язані з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій [8, с. 12].

Специфіка завдань та умов функціонування ПШР у межах правоохоронного органу призначення – ДПСУ відзначається особливістю їх форм діяльності. ПШР використовують притаманну тільки їхній діяльності систему прийомів, засобів тощо, які не характерні іншим структурним підрозділам ДПСУ, але разом із тим похідні від форм діяльності ДПСУ, що дозволяє сформулювати позицію про наявність у їхній діяльності особливих форм.

В.Г. Журавель називає складною формою діяльності ДПСУ бойові дії. Також науковець називає основні форми діяльності, до яких відносить: прикордонну службу, прикордонний контроль, оперативно-розшукову діяльність, бій [10, с. 157–158].

Серед основних форм оперативно-службової діяльності, якими реалізуються функції охорони кордону правоохоронного, спеціального й оборонного характеру, визначено: прикордонну службу, прикордонний контроль, оперативно-розшукову діяльність, спеціальні заходи, участь у спеціальній операції, бій. Також статут розподіляє форми діяльності на правоохоронні (прикордонну службу, прикордонний контроль, оперативно-розшукову діяльність) та спеціальні (реалізуються спеціальними заходами оборонного характеру шляхом участі прикордонного загону в спеціальній операції або ведення бою з метою відбиття вторгнення, нападу на територію України збройних сил іншої держави (групи держав), виконання заходів територіальної оборони, а також заходів, спрямованих на додержання правового режиму воєнного стану) [15, п. 10].

Прикордонна служба – форма оперативно-службової діяльності, яка полягає у погоджених оперативно-пошукових, контрольних і режимних діях, що проводяться за єдиним задумом з метою недопущення порушень законодавства про державний кордон. Основу прикордонної служби становлять оперативно-пошукові, патрульні, контрольні та режимні дії прикордонних підрозділів [15, п. 11].

Прикордонний контроль – форма оперативно-службової діяльності, яка полягає у здійсненні комплексу контрольних, оперативних, технічних, режимних, адміністративно-правових і кримінально-процесуальних дій у пунктах пропуску через державний кордон [15, п. 11].

Оперативно-розшукова діяльність – форма оперативно-службової діяльності, яка полягає у здійсненні гласних і негласних розшукових заходів із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів в інтересах охорони державного кордону [15, п. 11].

Спеціальні заходи – форма оперативно-службової діяльності, яка полягає у здійсненні комплексу спеціальних дій, спрямованих на боротьбу з тероризмом, організованою злочинністю; пошуку правопорушників; локалізації кризових ситуацій; забезпеченні внутрішньої та власної безпеки, виконанні інших спеціальних завдань, а також координації діяльності державних органів в інтересах охорони державного кордону [15, п. 11].

Спеціальна операція – форма оперативно-службової діяльності, яка являє собою сукупність узгоджених і взаємозв'язаних за метою, завданнями, місцем і часом контрольних, режимних, оперативних та спеціальних заходів, які проводяться ДПСУ в умовах особливого періоду [15, п. 11].

Бій – форма оперативно-службової діяльності, яка полягає у погоджених за метою, місцем і часом воєнних діях з метою знищення (розгрому) противника і виконання інших тактичних завдань у визначеному районі протягом стислого часу [15, п. 11]. Саме для здійснення окремих видів бою ПШР мають відмінні від інших підрозділів охорони державного кордону штат, озброєння та забезпечення.

Варто відзначити, що всі ці форми стосуються оперативно-службової діяльності, тобто у межах основних завдань діяльності ДПСУ – забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її прилеглий зоні та виключній (морській) економічній зоні. Відслідковується повтор тих чи інших дій у межах окремих зазначених вище форм. Хоча форма діяльності є об'єднуючим проявом однорідних дій, а у цьому разі відмінність полягає у меті окремої форми. Окрім загальних для органів охорони кордону форм оперативно-службової діяльності, ПШР здійснюють ще й внутрішньо-організаційні дії та взаємодію з іншими суб'єктами сектору безпеки і оборони [16, ст. 12].

Зміст завдань, що вирішуються у процесі діяльності ПШР, призводить до використання в ній різних форм. З урахуванням специфіки призначення та особливостей функціонування ПШР пропонуємо розглядати такі форми їх діяльності: інспектування на державному кордоні (на ділянці відповідальності), яке включає: виконання завдань з охорони державного кордону України, здійснення прикордонного контролю, контроль за дотриманням режиму державного

кордону, прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон та в контрольних пунктах в'їзду-виїзду, добування, збирання, узагальнення та аналіз даних обстановки на ділянці відповідальності, прогнозує тенденції її розвитку тощо.

Виконання спеціальних завдань, серед них: участь у припиненні збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні України, локалізації нестандартних (кризових) ситуацій, виявлення та припинення правопорушень, протидію яким законодавством України віднесено до компетенції ДПСУ, виконання інших завдань, покладених на ДПСУ, водолазні роботи тощо.

Внутрішньо-організаційна форма – це сукупність дій підготовчого, організаційного, навчального, тренувального, ресурсного спрямування, які формують готовність до виконання основних завдань на державному кордоні України.

Реалізація взаємодії, яка полягає у здійсненні спільних дій у взаємодії з органами та підрозділами ДПСУ, частинами та підрозділами Збройних сил України та інших військових формувань, з органами Служби безпеки України, органами внутрішніх справ та іншими правоохоронними органами у боротьбі з тероризмом та під час виконання інших завдань.

Висновки. Отже, форми діяльності ПШР – це передбачені чинним законодавством однорідні дії ПШР, що спрямовані на охорону та захист державного кордону, реагування на нестандартні (кризові) ситуації у контрольованих прикордонних районах, виключній (морській) економічній зоні України та реалізацію інших функцій Державної прикордонної служби України, що здійснюються з метою забезпечення прикордонної безпеки. На підставі проведеного аналізу підсумуємо особливості форм діяльності ПШР: відображають стиль, засіб, модель, зразок, те, що повинно бути очікуваним відповідно до законодавчих вимог, стабільність на державному кордоні, локалізацію кризової чи конфліктної ситуації тощо; прояв форми визначений та одночасно обмежений компетенцією (чіткими правами та обов'язками, повноваженнями) ПШР; форми діяльності ПШР повинні бути регламентовані правовими нормами; уособлюється у однорідності характерних дій, притаманних окремому напрямку; спосіб вияву компетенції, вибір певної форми зумовлений поставленим завданням та обстановкою у конкретній ситуації на державному кордоні.

У подальшому необхідно дослідити зміст і способи діяльності ПШР у процесі застосування різних форм.

Список використаних джерел:

1. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03 квітня 2003 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208.
2. Ляшук Р.М. До питання про форми діяльності відділів прикордонної служби. *Проблеми законності*. Харків : Нац. ун-т «ЮАУ ім. Я. Мудрого», 2012. Вип. 120. С. 143–151.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови : / уклад. та голов. ред. В.Т. Бусел. Київ–Ірпінь : Перун, 2005. VIII, 1728 с.
4. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 872 с.
5. Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління : підручник / за ред. А.Ф. Мельник. Київ : Знання. 2009. 582 с.
6. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
7. Батраченко О.В. Форми правоохоронної діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку в державі. *Форум права*. 2016. № 2. С. 5–10.
8. Бортняк Ф.В. Форми та методи діяльності державної виконавчої служби : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ. 2008. С. 16.
9. Ляшук Р.М. Діяльність відділів прикордонної служби Державної прикордонної служби України (адміністративно-правовий аспект) : монографія / за заг. ред. В.Л. Грохольського. Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2015. 386 с.
10. Журавель В.Г. Завдання бойової складової Державної прикордонної служби України як суб'єкта забезпечення національної безпеки України в умовах проведення антитерористичної операції. *Сучасні інформаційні технології у сфері безпеки та оборони*. 2015. № 3 (24). С. 156-160.
11. Словник української мови: в 11 т. Т 3, 1972. С. 381. URL: <http://sum.in.ua/s/zakhid> (дата звернення: 22.04.2021).
12. Словник української мови: в 11 т. Т. 2, 1971. С. 311. URL: <http://sum.in.ua/s/dija> (дата звернення: 22.04.2021).

13. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992. № 2135-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 22. Ст. 303. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12> (дата звернення: 26.04.2021).

14. Ринажевський Б.М. Компетенція та повноваження військової служби правопорядку (служби правопорядку) у Збройних силах України. *Право і безпека*. 2010. № 1. С. 15-21.

15. Статут Державної прикордонної служби з охорони державного кордону України. Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2004. 101 с.

16. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 26.04.2021).

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

УДК 347.1:340.132(091)
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.3>

ЗАВАЛЬНЮК С.В.

**ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ РОЗВИТКУ ОСМИСЛЕННЯ ЗНАЧЕННЯ ПРОГАЛИН
У ЦИВІЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ**

**THE HISTORICAL ASPECT OF THE DEVELOPMENT OF UNDERSTANDING
THE MEANING OF GAPS IN CIVIL LEGISLATION**

Не існує суспільства без прогалин у законодавстві, це підтверджується історичним досвідом, еволюцією вчень, яка тривала з давньоримських часів до сьогодення. В часи Давньоримської держави була поширеною така думка: *neque leges neque senatus consulta ita scribi possunt ut omnis casus qui quandoque in sediriunt comprehendatur* (ні закони, ні акти не можуть бути написані так, щоб вміщати в собі всі можливі випадки). Так, позитивне регулювання не завжди встигає за змінами суспільних відносин. Динаміка розвитку суспільства, науково-технічний прогрес, індивідуальні особистісні зміни вносять корективи в наявні суспільні відносини та ініціюють появу нових юридичних фактів, на основі яких виникають нові відносини та значно трансформуються вже наявні, що часто є причиною виникнення прогалин у цивільному законодавстві. Для того щоби проводити подальше дослідження проблематики прогалин у цивільному законодавстві, необхідно дослідити історичний шлях розвитку осмислення ролі, місця й значення прогалин у цивільному законодавстві в європейській цивілізації.

Історичні аспекти дослідження питання природи правових прогалин так чи інакше у своїх працях розглядали Л.М. Бостан, С.К. Бостан, В.П. Глиняний, Фр. Жені, В.В. Лазарєв, О.М. Калашник, І.А. Покровський, Д.Н. Рябова, В.В. Тарануха, Е.Н. Трубецький, Ф.Р. Уранський, Є.О. Харитонов, К.А. Хачатурян, Л.С. Явич. Варто зазначити, що їх більшість не досліджувала прогалини саме в цивільному законодавстві, проте певною мірою окреслювала питання щодо відсутності законодавчого регулювання цивільних правовідносин та окремих способів подолання прогалин цивільного законодавства.

У статті досліджено історичний аспект осмислення значення прогалин у цивільному законодавстві з античних часів Давньоримської держави до сьогодення європейських держав. Актуальність окресленого питання обумовлена необхідністю розуміння розвитку вчень, наукової доктрини та змін правових умов існування прогалин у цивільному законодавстві.

Ключові слова: прогалина в цивільному законодавстві, прогалина в цивільному праві, судовий розсуд, тлумачення законодавства, цивільне законодавство.

There is no society without gaps in the legislation; this is confirmed by historical experience, the evolution of teachings, which lasted from ancient Roman times to the present. In the days of the Ancient Roman state, the opinion was widespread: *neque leges neque senatus consulta ita scribi possunt ut omnis casus qui quandoque in sediriunt*

comprehendatur (neither laws nor acts can be written in such a way as to contain all possible cases). Thus, positive regulation does not always keep pace with changes in social relations. The dynamics of the development of society, scientific and technological progress, and individual personality changes make adjustments to existing social relations and initiate the emergence of new legal facts, on the basis of which new relationships arise and significantly transform existing ones, which often causes gaps in civil legislation. In order to conduct further research on the issue of gaps in civil legislation, it is necessary to study the historical path of development of understanding the role, place and significance of gaps in civil legislation in European civilization.

The historical aspects of the study of the nature of legal gaps were considered in one way or another in their works: L.M. Bostan, S.K. Bostan, V.P. Glinyany, Fr. Zhenya, V.V. Lazarev, A.N. Kalashnik, I.A. Pokrovsky, D.N. Ryabova, V.V. Taranukha, E.N. Trubetskoy, F.R. Uransky, E.O. Kharitonov, K.A. Khachaturyan, L.S. Yavich and many others. It is worth noting that most of them did not study exactly the gaps in civil legislation, but to some extent considered the lack of legislative regulation of civil relations and individual ways to overcome the gaps in civil legislation.

The article examines the historical aspect of understanding the meaning of gaps in civil legislation from the ancient times of the Ancient Roman state to the present of European states. The relevance of the outlined issue is due to the need to understand the development of teachings, scientific doctrine and changes in the legal conditions for the existence of gaps in civil legislation.

Key words: *gap in civil legislation, gap in civil law, judicial discretion, interpretation of legislation, civil legislation.*

Вступ. Більшість цивільно-правових норм спрямована на позитивне регулювання особистих немайнових та майнових відносин їх учасників. Однак позитивне регулювання не завжди встигає за змінами суспільних відносин. Виникненню конкретних цивільно-правових відносин передують юридичний факт, під яким розуміють такі життєві обставини, з якими норми права пов'язують виникнення, зміну чи припинення правових відносин. Динаміка розвитку суспільства, науково-технічний прогрес, індивідуальні особистісні зміни вносять корективи в наявні суспільні відносини та ініціюють появу нових юридичних фактів, на основі яких виникають нові відносини та значно трансформуються вже наявні. Для того щоби проводити подальше дослідження проблематики прогалин у цивільному законодавстві, необхідно дослідити історичний шлях розвитку осмислення ролі, місця та значення прогалин у цивільному законодавстві в європейській цивілізації.

Історичні аспекти дослідження питання правової природи правових прогалин так чи інакше у своїх працях підіймали Л.М. Бостан, С.К. Бостан, В.П. Глинаний, Фр. Жені, В.В. Лазарев, О.М. Калашник, І.А. Покровський, Д.Н. Рябова, В.В. Тарануха, Е.Н. Трубецький, Ф.Р. Уранський, Є.О. Харитонов, К.А. Хачатурян, Л.С. Явич. Варто зазначити, що більшість зазначених науковців не досліджувала прогалини в цивільному законодавстві, проте певною мірою окреслювала питання щодо відсутності законодавчого регулювання правовідносин та окремих способів подолання прогалин цивільного законодавства.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження історичного погляду на питання ролі, місця та значення прогалин у цивільному законодавстві в парадигмі регулювання цивільних правовідносин.

Результати дослідження. Не існує суспільства без прогалин у законодавстві, що підтверджується історичним досвідом, еволюцією вчень, яка тривала з давньоримських часів до сьогодення. В часи Давньоримської держави була поширеною така думка: *neque leges neque senatus consulta ita scribi possunt ut omnis casus qui quandoque in sediriunt comprehendatur* (ні закони, ні акти не можуть бути написані так, щоб вміщати в собі всі можливі випадки) [6, с. 15]. Протягом тривалого розвитку римського права задля зменшення випадків відсутнього правового регулювання було створено низку інституційних механізмів, зокрема процедуру доповіді. У першій книзі «Інституцій» Юстиніана передбачалась можливість умисного усунення всіх можливих суперечливостей і неточностей писаного права. При цьому в разі виникнення проблем із тлумаченням чи застосуванням актів, які мають неоднозначне сприйняття, судді мали можливість звернутись до імператора, який мав виняткове повноваження приймати і тлумачити закони [1, с. 139].

Після занепаду Римської імперії тривалий час у Європі панувало звичаєве право, яке знайшло своє відображення у прийнятті варварами так званих правд. Однак зі зміцненням політичної влади монархів Європи з'являється необхідність уніфікації загальнодержавних правових норм. Зокрема, велике значення у зміні ролі королівської влади середньовічної Франції мав процес витіснення уніфікованих місцевих звичаїв шляхом створення загальнодержавного права за допомогою рецепції римського права й державного законотворення. З часом закріплюється твердження священного походження королівської влади, король починає відігравати роль джерела права. Саме роль короля як вищої інстанції судової влади є передумовою одержання королівською владою публічно-правових ознак, а також є основою її політичної сили. Такі тенденції було започатковано у Франції після проведення реформ Людовіком IX, які поступово перетворили населення королівства на підданих короля. В подальшому королівський суд створив систему інституцій судочинства в державі, яка витіснила міську, провінційну, сеньйоральну та церковну юрисдикції. Паризький парламент очолював королівський суд і був вищою судовою інстанцією держави, і така ситуація не змінювалась до кінця XV ст. [10, с. 27].

З XVI ст. монархи Франції здобули абсолютну владу, після чого нормотворчість суду сприймалась ними як загроза їхній владі. Монархи створювали правові механізми задля усунення повноважень у суддів змінювати загальний зміст актів законодавства своїми тлумаченнями, тому змушували трибунали та суди звертатись за таким тлумаченням безпосередньо до них. Для зменшення ролі французького парламенту в суспільстві французькі монархи зобов'язували реєструвати всі його рішення й централізовано тлумачити. Згідно з Ордонансом про реформування юридичної системи, Його Величність Король надає дозвіл судам вільно тлумачити едикти у випадках виникнення сумніву щодо їх змісту з подальшим повідомленням про це центральному апарату влади та про свою позицію щодо тлумачення [10, с. 46–50].

Згодом через інтенсивне законотворення, особливо у XIX – XX ст., та кодифікацію законодавства у більшості європейських країн зміцнилися тенденції до обмеження значення судді у тлумаченні законів, що було характерно для правової системи Російської імперії, у складі якої, на жаль, тривалий час перебувала велика частина України [6, с. 16]. Поняття, обґрунтування й способи подолання прогалин у праві й законодавстві були в російській науковій доктрині в період ще до Жовтневої революції. Становлення радянської держави спричинило виникнення змін у правовому регулюванні суспільних відносин на території всієї колишньої Російської імперії. В перший період існування радянської юриспруденції формулювання права виключало можливість навіть ведення дискусії про прогалини в законодавстві. В період 30–50-х років XX ст. не могло навіть йтися про критику чинного законодавства, критик міг навіть зазнати покарання. Хоча в працях західних науковців-юристів зазначеного періоду також фігурувала така сама проблема, однак у XX ст. низка західних наукових юридичних праць була присвячена проблематиці прогалин у законодавстві, які можуть частково надати певний інструментарій, знання, способи та прийоми, які необхідні для проведення дослідження та подолання такого негативного правового явища [6, с. 16].

Аналізуючи історію цивілістики, С.О. Харитонов виокремлює досвід створення безпрогалинного цивільного законодавства. Так, відповідно до § 7 Австрійського Цивільного кодексу, коли ні буква, ні дух закону не вирішують проблеми, суддя зобов'язаний звернутись до подібних випадків, у яких закон надає певне вирішення питання, а також до принципів інших законів, споріднених з ним. Коли й за цих обставин залишаються наявні сумніви, суддя повинен, «ретельно зваживши всі обставини, вирішувати проблему на основі принципів природного права» [11, с. 141–142]. Після набуття чинності цим Цивільним кодексом зазначена норма не мала великого значення, адже суди не прагнули виражати свої фактично правотворчі повноваження на фоні динамічної нормотворчої діяльності адміністрації імперії шляхом видання палацових декретів, однак Кодекс було прийнято ще у першій половині XIX ст., і в наш час базис для таких рішень має значно привабливіший вигляд, ніж в імперії того часу. У швейцарському Цивільному кодексі також міститься лише загальний опис відповідних правових інститутів. Вже суддя повинен заповнювати прогалини за власним внутрішнім переконанням і розумінням певної справи, тому, наприклад, швейцарський Цивільний кодекс присвячує 5 статей спадкуванню за заповітом, тоді як загалом спадковому праву – 192 статті. Загалом для регулювання правовідносин швейцарському Цивільному кодексу (включаючи два перші розділи закону про зобов'язальне право, яким у BGB відповідає розділ про зобов'язальне право) необхідно приблизно 1 600 статей, коли в німецькому Цивільному кодексі – 2 385 статей, до того ж зі значно більшим обсягом. Характерною рисою, притаманною швейцарському Цивільному кодексу, також є наявність частих загальних застережень. За таких умов завданням судді виступає конкретизація

норм, які ґрунтуються на загальних правилах і принципах, як і типізація прецедентів та узагальнення різних точок зору [9, с. 78].

Відомий цивіліст І.О. Покровський на початку ХХ ст. писав, що закон, як і будь-яка справа людської діяльності, часто страждає пороками думки й пороками редакції. Будь-яке законодавство, навіть найбільш широка кодифікація, нерідко виявляє прогалини просто тому, що в момент свого видання закон ще не мав перед собою тих життєвих явищ, які розгорнулися згодом [4, с. 65, 66].

Французький учений Ф. Жені ще у 1922 р. за результатами свого дослідження наполягав на прямій та остаточній відмові від ілюзії, що писаний закон може містити все чинне право [12, с. 37]. Таке твердження конкретизується також у тогочасній вітчизняній юриспруденції [2, с. 36–38].

Основною ж тенденцією правозастосування з початку ХХ ст. стала формула, згідно з якою суд не повинен відмовляти в доступі до правосуддя з причини неясності закону, що, безсумнівно, актуально для нинішнього часу [7, с. 5].

Корінне перетворення основ суспільного життя в Україні в кінці ХХ ст. – на початку ХХІ ст. (зміна соціально-політичної орієнтації, виникнення різних форм власності, оновлення програмного забезпечення виробничих відносин) зажадало стрімкого оновлення всієї системи чинного правового регулювання [8, с. 111]. Результатом такого стрімкого розвитку економічних, політичних, трудових та інших відносин є виникнення численних ситуацій, за якими, висловлюючись словами В.В. Лазарева, «важко встигнути навіть за ідеальної постановки нормотворчої діяльності» [3, с. 3], а також які не врегульовані або недостатньо повно врегульовані чинними нормами права.

Висновки. Проблема прогалин у праві повставала перед правознавцями в усі часи, і кожна історична епоха вимагала свого рішення. Так, ще Аристотель вважав, що прогалини в праві треба заповнювати незмінними законами природи, природним правом. У роботах Ч. Беккарія «Про злочини і покарання» і Ш.Л. де Монтеск'є «Про дух законів» була закріплена ідея абсолютного пріоритету закону і безпрогалинності права. Однак за ступенем зміцнення позицій позитивістського праворозуміння сталася метаморфоза у вирішенні проблеми прогалин у праві, яка фактично була зведена до задачі усунення відсутніх правових норм у рамках чинного законодавства. У ХХ ст. про безпрогалинність права заявили прихильники нормативізму [8, с. 111]. Однак соціологічна юриспруденція на противагу ним повністю відкинула догми про безпрогалинність права, стверджуючи, що відсутні норми закону цілком можуть бути надолужені безпрогалиністю правопорядку [5, с. 23]. Таке твердження є правильним, адже за наявності прогалини у цивільному законодавстві дуже важко сформулювати концепцію прогалин у цивільному праві через притаманне йому превалювання диспозитивного методу правового регулювання.

Враховуючи наведене, можемо стверджувати, що з часів Давньоримської держави і до нашого часу в тому чи іншому вигляді існувало уявлення, доктринальне вчення чи передбачена на законодавчому рівні передбачення можливості існування прогалини у цивільному законодавстві. Неможливо проігнорувати вивчення історії парадигми цього феномена в ході подальшого комплексного дослідження природи прогалин у цивільному законодавстві і способів їх подолання.

Список використаних джерел:

1. Бостан Л.М., Бостан С.К. Історія держави і права зарубіжних країн : навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2004. 672 с.
2. Калашник О.М. Прогалини в праві: юридична природа, їх ознаки та види. *Юрист України*. 2013. № 1 (22). С. 36–42.
3. Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения. Москва : Юридическая литература, 1974. 184 с.
4. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. Петроград : Юридический книжный склад «Право», 1917. 234 с.
5. Рябова Д.Н. Пробелы в праве и способы их восполнения. *Становление и развитие научных школ права в государственных университетах России* : материалы Всероссийской студенческой научно-практической конференции, 29–30 апреля 1999 г. Секционные заседания: Теория и история государства и права. Государственное право. Трудовое право. Санкт-Петербург, 1999. Ч. 3. С. 22–26.
6. Тарануха В.В. Прогалини в праві: поняття, сутність, способи їх усунення та подолання. *Юридична Україна*. 2009. № 2. С. 15–19. URL: <http://www.info-prensa.com/article-427.html>.

7. Трубцкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права. Москва : Тип. А.И. Мамонтова, 1917. 227 с. URL: <http://www.lib.tpu.ru/fulltext/m/2009/consultant/trubeckoy.pdf>.
8. Уранский Ф.Р. К вопросу о понятии и видах пробелов в праве. *Вестник Московского университета. Серия 11: Право*. 2005. № 5. С. 111–121.
9. Харитонов Є.О. «Проголини» у цивільному законодавстві: хиби правотворчості чи прийом законодавчої техніки. *Юридичний вісник*. 2013. № 1. С. 72–81.
10. Хачатурян К.А. Сословная монархия во Франции XIII – XV вв. Москва : Высшая школа, 1989. 272 с.
11. Явич Л.С. Общая теория права. Ленинград : изд-во ЛГУ, 1976. 298 с.
12. Geny Fr. Science et technique en droit prive positif. Paris, 1922. 830 p.

УДК 347.251.03

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.4>

КОРОЄД С.О.

ВІДСТУПЛЕННЯ ПРАВА ВЛАСНИКА НА ВИТРЕБУВАННЯ НЕРУХОМОГО МАЙНА З ЧУЖОГО НЕЗАКОННОГО ВОЛОДІННЯ (ЦЕСІЯ ВІНДИКАЦІЙНОЇ ВИМОГИ)

DEROGATION OF THE OWNER'S RIGHT TO CLAIM REAL ESTATE FROM SOMEONE ELSE'S ILLEGAL POSSESSION (ASSIGNMENT OF VINDICATION CLAIM)

Актуальність статті полягає в тому, що в житті мають місце випадки проти-правного позбавлення фізичних та юридичних осіб права власності на їхнє нерухоме майно (як житло, так і нежилі приміщення і земельні ділянки) шахрайським шляхом та подальше його неодноразове відчуження. У статті здійснюється науково-практичний аналіз підстав укладення та подальшого виконання договору відступлення права власника на витребування нерухомого майна з чужого незаконного володіння, тобто договору цесії віндикаційної вимоги. Розглядаються життєві ситуації, за яких у неволодіючого власника може виникнути необхідність відступлення права вимоги на витребування свого майна з чужого незаконного володіння. Аналізуються наукові праці вчених-цивілістів, в яких як підтримується можливість передачі права віндикаційної вимоги за договором цесії, так і заперечується така можливість. Автором теоретично обґрунтовується юридична спроможність відступлення на підставі договору цесії віндикаційної вимоги, а також визначаються істотні умови такого договору цесії. Підтримується позиція, що право власника витребувати шляхом віндикації річ являє собою зобов'язальне право, позаяк воно характеризується всіма ознаками останнього, а саме: а) є відносним суб'єктивним правом; б) зобов'язує боржника до вчинення певної позитивної дії; в) носить майновий характер. Аргументується, що договір цесії буде укладатися через неможливість вчинення договору купівлі-продажу у зв'язку з реєстрацією в державному реєстрі права власності за іншою особою, що має підтверджуватись постановою нотаріуса про відмову у вчиненні нотаріальної дії з посвідчення договору купівлі-продажу такого нерухомого майна. Робиться висновок, що договір цесії віндикаційної вимоги щодо нерухомого майна відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 512 та ч. 1 ст. 514 Цивільного кодексу України буде підставою заміни цедента (неволодіючого власника) на цесіонарія (покупця) у всіх правовідносинах та зобов'язаннях стосовно нерухомого майна та всіх прав на нього, включаючи право будь-яких

вимог до третіх осіб, пов'язаних із цим нерухомим майном, а також право на його витребування із чужого незаконного володіння або від добросовісного набувача відповідно до ст. 387 і 388 Цивільного кодексу України та реєстрацію права власності на витребуване нерухоме майно за цесіонарієм.

Ключові слова: право власності, власник, віндикація, майно, витребування, незаконне володіння, відступлення права вимоги, цесія, цедент, цесіонарій, заміна кредитора у зобов'язанні.

The relevance of the article is that in life there are cases of unlawful deprivation of individuals and legal entities of ownership of their real estate (both housing and non-residential premises and land) by fraud and its subsequent repeated alienation. The article provides a scientific and practical analysis of the grounds for conclusion and further execution of the contract of derogation of the owner's right to claim real estate from someone else's illegal possession, i.e. assignment agreement of the vindication claim. Life situations are considered in which a non-possessing owner may need to assign the right to claim his property from someone else's illegal possession. The scientific works of civil scientists are analyzed, in which either the possibility of transferring the right of vindication claim under the assignment agreement is supported, or such a possibility is denied. The author theoretically substantiates the legal capacity to derogate on the basis of the assignment agreement of the vindication claim, as well as determines the essential conditions of such an assignment agreement. The position is supported that the right of the owner to claim the thing by vindication is a binding right, as it is characterized by all the features of the latter, namely: a) is a relative subjective right; b) obliges the debtor to take a certain positive action; c) is of a property nature. It is argued that the assignment agreement will be concluded due to the impossibility of concluding a contract of purchase-sale in connection with the registration in the state register of ownership on another person, which must be confirmed by a notary's decision to refuse to perform a notarial act. It is concluded that the contract of assignment of the vindication claim for real estate in accordance with paragraph 1 of Part 1 of Art. 512 and Part 1 of Art. 514 of the Civil Code of Ukraine will be the basis of replacement of the assignor (not owning owner) on the assignee (buyer) in all legal relations and obligations concerning real estate and all rights to it, including the right of any claims to the third parties connected with this real estate, as well as the right to demand it from someone else's illegal possession or from a bona fide purchaser under the Art. 387 and 388 of the Civil Code of Ukraine and registration of ownership of the claimed real estate on the assignee.

Key words: property right, owner, vindication, property, claim, illegal possession, assignment of the right of claim, assignment, assignor, assignee, replacement of the creditor in the obligation.

Вступ. У житті мають місце випадки протиправного позбавлення фізичних та юридичних осіб права власності на їхнє нерухоме майно (як житло, так і нежилі приміщення і земельні ділянки) шахрайським шляхом (або ж, наприклад, на підставі рішення суду, яке пізніше було скасоване) та подальше його неодноразове відчуження (тобто йдеться про вибуття нерухомого майна з власності незаконним шляхом поза волею власника). Повернення такого майна власнику вимагає не лише значного часу на судові процеси, а й значних сил і засобів як інтелектуальних, пов'язаних із юридичними знаннями, так і фінансових, пов'язаних зі сплатою судового збору, який визначається виходячи з вартості витребуваного майна (якщо для позивачів – фізичних осіб максимальна ставка судового збору становить 11 350 грн, то для позивачів – юридичних осіб 794 500 грн), а також оплатою послуг адвоката та можливих судових експертиз (наприклад, почеркознавчої або технічної експертизи документа для встановлення факту підробки підпису на договорі відчуження майна). Через зазначені труднощі, а також можливі залякування з боку шахраїв чи інші причини власники майна не хочуть та (або) не можуть самостійно ініціювати пред'явлення віндикаційних позовів та брати участь у тривалих судових процесах. Неволідіючий власник навіть може просто втратити інтерес до майна і вчинення дій з його повернення (витребування). Водночас може з'явитись особа (потенційний покупець), яка заінтересована в придбанні зазначеного нерухомого майна, і, незважаючи на вибуття такого майна незаконним шляхом з володіння власника проти його волі, буде згодна взяти на себе всі ризики неотримання майна у своє володіння і водночас здатна (за рахунок своїх

сил і ресурсів) ініціювати та супроводжувати шляхом пред'явлення ввідикаційного позову судовий процес щодо повернення майна з чужого незаконного володіння (наприклад, за умови придбання прав на таке майно за заниженою ціною). Звісно ж, неволодіючий власник на підставі укладеного договору доручення може видати на потенційного покупця довіреність на вчинення всіх необхідних дій для пред'явлення позову та представництва неволодіючого власника у суді і захисту його прав та інтересів на майно та його витребування з чужого незаконного володіння. Проте в такому разі потенційний покупець лише виконуватиме функцію представництва і захисту у суді прав неволодіючого власника від імені та в інтересах останнього, не маючи при цьому жодних самостійних прав на витребуване в результаті задоволення судом ввідикаційного позову нерухоме майно, яке буде повернуто у власність неволодіючого власника, а останній надалі може відмовитись його відчужувати потенційному покупцю на раніше погоджених умовах (звісно ж, що такі умови можна погодити в укладеному попередньому договорі купівлі-продажу, проте негативні наслідки для продавця будуть зводитись лише до штрафних санкцій, а не до примусового виконання обов'язку відчужити майно потенційному покупцеві).

Постановка завдання. Метою статті є розгляд життєвих ситуацій, за яких у неволодіючого власника може виникнути необхідність відступлення права вимоги на витребування свого майна з чужого незаконного володіння.

Результати дослідження. Оскільки нерухоме майно вибуло із володіння власника незаконним шляхом поза його волею (підтвердженням чому буде лише слово неволодіючого власника та документи, які підтверджували його право власності), що унеможлиблює відчуження такого майна на підставі нотаріально посвідченого договору купівлі-продажу (оскільки право власності в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно буде зареєстроване за іншою особою), що може підтверджуватись зокрема постановою нотаріуса про відмову у вчиненні нотаріальної дії з посвідчення договору купівлі-продажу, та враховуючи відсутність у неволодіючого власника знань і можливостей займатись питанням повернення (витребування з чужого незаконного володіння або від добросовісного набувача) нерухомого майна, а також бажання потенційного покупця набути права на таке нерухоме майно, то виходом із такої ситуації може бути відступлення неволодіючим власником потенційному покупцеві на підставі договору цесії (відступлення права вимоги) права власника на витребування нерухомого майна з чужого незаконного володіння.

Проте у вітчизняній юридичній літературі можливість укладення такого договору цесії не обговорюється, хоча в межах характеристики алеаторних договорів окремими українськими науковцями наводиться серед нових видів договорів з комбінуванням різних юридичних елементів така договірна конструкція, як цесія ввідикаційної вимоги [1, с. 47–48]. Водночас цьому питанню приділялась значна увага окремими російськими вченими (наприклад, такими як М.М. Агарков, А.В. Вошатко, Є.О. Крашенінніков, Д.В. Лоренц, Є.О. Суханов та ін.), наукові праці яких і стали теоретичною основою нашого дослідження.

Передусім значаємо, що, як звертає увагу А.В. Вошатко, перші згадки про уступку ввідикаційного позову трапляються в творах давньоримських юристів, коли для відчуження речі не можна було скористатися традицією [2]. У сучасному світі, наприклад, у Німеччині, якщо третя особа володіє рухомою річчю, то її передачу можна замінити тим, що власник відступає набувачу вимогу про видачу речі (наприклад, переуступити вимогу про видачу речі до зберігача). Така конструкція є передачею повноваження на користь третьої особи, яка може здійснити від свого імені ввідикаційну вимогу, незважаючи на відсутність правового статусу власника (володільца). Але для цього особа має відмовитися від правомочностей на річ через перенесення панування на набувача, і обидві сторони мають домовитись, що таким чином переходить право власності. Таким чином, зрозуміло, що цесія є проявом (способом) безпосереднього, успішного та ефективного вчинення переходу права власності. Через цей взаємозв'язок відпадає проблема розщеплення права власності і відступлення ввідикації [3, с. 211, 213, 214]. Водночас окремі російські науковці, вважаючи, що ввідикаційна вимога пов'язана з правом власності, оскільки сторона – пред'явник ввідикаційного позову має довести свій титул володіння річчю, тому науковці порушують питання: «Яким чином цесіонарій зможе обґрунтувати свої позовні вимоги, якщо він не тільки не є власником, але й не володіє іншим власницьким титулом?» [4, с. 554–555]. При цьому окремі російські вчені наголошують, що цесія права на ввідикацію неможлива за ЦК РФ, оскільки перехід прав кредитора обмежений сферою зобов'язань і не може бути застосований до речових прав, навіть коли відповідач по ввідикації відомий, то право вимоги речі не стає зобов'язаним [5, с. 117, 120].

В Україні ж відсутнє пряме законодавче регулювання можливості укладення такого виду договору та наукові праці з цього питання, що не сприяє поширенню в українській нотаріальній

практиці випадків укладення таких договорів, чим звужується договірна свобода учасників приватноправових відносин та можливість задоволення інтересів як неволодіючого власника, так і потенційного покупця нерухомого майна.

З огляду на зазначене метою нашої статті й буде науково-практичний аналіз підстав укладення та подальшого виконання договору відступлення права власника на витребування нерухомого майна з чужого незаконного володіння, тобто договору цесії виндикаційної вимоги. Адже згідно із правовою позицією, висловленою в постанові Верховного Суду від 3 червня 2020 року в справі № 916/1410/19, під час цесії може бути відступлено право як грошової, так і негрошової (роботи, товари, послуги) вимоги [6]; водночас виндикаційна вимога не входить до переліку зобов'язань, в яких заміна кредитора не допускається (ст. 515 ЦК України). Тому починаючи наше дослідження, ми презюмуємо можливість укладення такого договору та спробуємо теоретично обґрунтувати юридичну спроможність відступлення на підставі договору цесії виндикаційної вимоги, а також визначити істотні умови такого договору цесії.

Передусім пояснимо, чому як приклад у нашому дослідженні ми вибрали саме нерухоме майно. По-перше, саме стосовно нерухомого майна зазвичай є необхідність у юридичному (договірному) оформленні переходу прав на таке майно від неволодіючого власника до потенційного покупця, оскільки під час укладення звичайного договору купівлі-продажу нерухомості за законом обов'язкова нотаріальна форма та сплата 1% державного мита від оціночної (не менше оціночної) вартості нерухомого майна. Тому якщо такий договір цесії й буде «замінювати» договір купівлі-продажу нерухомого майна, то до нього мають висуватися такі саме вимоги щодо форми і ціни договору. А по-друге, на відміну від російських науковців (про що будемо говорити нижче), в межах нашого дослідження, яке присвячене саме нерухомому майну, нам не є принциповою наявність чи відсутність можливості здійснити традицію (тобто щоб власник вручив індивідуально-визначену річ потенційному покупцеві, що окремі російські науковці вважають неможливим до моменту виндикації майна [7]), адже щодо нерухомого майна факт володіння ним не пов'язаний із фактичним користуванням нерухомим майном (наприклад, проживанням у ньому чи фактичного і безперешкодного доступу до приміщення), оскільки, як визначив Верховний Суд, факт володіння нерухомим майном (*possessio*) підтверджується державною реєстрацією права власності на це майно у встановленому законом порядку (принцип реєстраційного підтвердження володіння) [8]. Тому в нашому випадку «неволодіючим власником» буде як той, який продовжує користуватися нерухомим майном, так і той, хто нерухомим майном фактично не користується у зв'язку з тим, що ним користується незаконний власник. А отже, в нашому випадку неволодіючий власник все ж таки може мати фізичну можливість передати потенційному покупцеві ключі від нерухомого майна та забезпечити потенційному покупцеві фізичний доступ до приміщення чи земельної ділянки.

Аналіз наукових праць А.В. Вошатко [2], Є.О. Крашеніннікова [9; 10], Д.В. Лоренца [11] свідчить, що зазначені науковці вважають, що цесія виндикаційної вимоги належить до зобов'язальних прав, в якому один із суб'єктів має право вимоги, яке й може бути відступлене третій особі, адже, на відміну від права власності, яке є абсолютним (регулятивне правовідношення), виндикаційна вимога являє собою відносне суб'єктивне право та належить до охоронних правовідносин. Як зазначає Є.О. Крашенінніков, правовідношення, в рамках якого здійснюється виндикація, має всі ознаки зобов'язання: воно відносне, оскільки в кожний конкретний момент витребувана річ може перебувати тільки у однієї зобов'язаної особи, а «не у всіх і кожного»; в його змісті на перший план виступає обов'язок незаконного власника вчинити позитивну дію – видати річ, а інтерес уповноваженої особи не може бути задоволений її власними діями, її надано лише право вимагати видачу речі. На думку Є.О. Крашеніннікова, виндикаційна вимога опосередковує процес переміщення майна, носить відносний характер і закріплює за управомоченою особою можливість вимагати від зобов'язаної особи вчинення певної позитивної дії, тобто відповідає всім ознакам зобов'язальних прав. А тому виндикаційна вимога може виступати предметом відступлення [12, с. 31]. Як при цьому зауважує Д.В. Лоренц, після вступу цесії у силу цесіонарій буде єдиним виндикантом, тобто уступка права на виндикацію означатиме відчуження цього права (класичне розуміння цесії вимоги) тільки в тому разі, якщо за допомогою цесії було здійснено відчуження речі [7]. Виндикаційна вимога, як зазначає А.В. Вошатко, якщо вона вже виникла, то фігурує як самостійне суб'єктивне цивільне право і не є ані складовим елементом, ані особливим станом права власності [2]. Окремі науковці, які допускають угодю про відступлення власником свого права вимоги на видачу речі, називають її сурогатом (заміною) передачі речі [13].

Водночас інші науковці, наприклад Є.О. Суханов [14], М.М. Агарков [15], вважають, що виндикація має речово-правовий характер, тобто не є зобов'язальним правовідношенням,

та розглядають цесію віндикаційної вимоги розпорядженням правом власності. А тому виключають можливість її відступлення за договором цесії.

Ми не погоджуємось з останньою думкою та водночас підтримуємо аргументи, наведені А.В. Вошатко щодо того, що право власника витребувати шляхом віндикації річ являє собою зобов'язальне право, позаяк воно характеризується всіма ознаками останнього, а саме: а) є відносним суб'єктивним правом; б) зобов'язує боржника до вчинення певної позитивної дії; в) носить майновий характер [2].

Сам по собі той факт, що на момент відступлення віндикаційної вимоги власник не володіє майном і майно фактично не передається набувачеві, не може виступати запереченням можливості укладення договору цесії віндикаційної вимоги, адже під час укладення звичайного договору купівлі-продажу нерухомого майна останнє може перебувати в оренді у третіх осіб, тобто продавець не зможе здійснити традицію покупцеві (зокрема, згідно з ч. 1 ст. 770 ЦК України у разі зміни власника речі, переданої у найм, до нового власника переходять права та обов'язки наймодавця). Крім того, продавець взагалі може продати за договором купівлі-продажу нерухоме майно, яке буде створене або набуто продавцем у майбутньому (ч. 1 ст. 656 ЦК України); тобто на момент відчуження таким майном не володітиме ані продавець, ані покупець.

Цесія (відступлення права вимоги), будучи підставою заміни кредитора в зобов'язанні, є різновидом правонаступництва, тобто таким самим правонаступництвом, як і наприклад у спадкових правовідносинах, в яких спадкоємець, який прийняв у спадщину нерухоме майно, ще до його державної реєстрації має право витребувати це майно від його добросовісного набувача з підстав, передбачених статтею 388 ЦК України, зокрема у разі, якщо воно вибуло з володіння спадкодавця поза волею останнього. На цьому в одній зі справ наголосив Верховний Суд [16].

Отже, вважаємо юридично спроможним відступлення віндикаційної вимоги на підставі договору цесії, який буде укладатися через неможливість вчинення договору купівлі-продажу у зв'язку з реєстрацією в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно права власності за іншою особою (а не за неволодіючим власником), що має підтверджуватись постановою нотаріуса про відмову у вчиненні нотаріальної дії з посвідчення договору купівлі-продажу такого нерухомого майна.

При цьому сам договір цесії віндикаційної вимоги має, на нашу думку, містити зокрема такі основні умови. Цедент (неволодіючий власник), передусім, має відступити (передати) цесіонарію (потенційному покупцеві) право вимоги до третіх осіб, пов'язаних із конкретно визначеним нерухомим майном, включаючи право (замість цедента) на витребування цього нерухомого майна із чужого незаконного володіння або від добросовісного набувача відповідно до статей 387 і 388 Цивільного кодексу України та реєстрацію права власності на це нерухоме майно за цесіонарієм (покупцем).

Право вимоги, яке має цедент стосовно нерухомого майна, буде переходити до цесіонарія в тому самому обсязі і на тих самих умовах, які існували на момент вибуття із законного володіння (із власності) цедента нерухомого майна, зокрема до цесіонарія мають перейти всі пов'язані з вимогою права, включаючи право на судовий захист.

Договір цесії має обов'язково містити посилання на правовстановлюючий документ, на підставі якого нерухоме майно належало цеденту до вибуття з його законного володіння (з власності) незаконним шляхом проти його волі (із зазначенням, зі слів цедента, можливих шляхів такого незаконного вибуття, наприклад, за підробленими документами). При цьому цедент зобов'язаний у момент укладення договору цесії передати цесіонарію всі документи, які посвідчують (посвідчували) його право власності на нерухоме майно та інформацію про вибуття цього нерухомого майна з його власності незаконним шляхом поза його волею, а також будь-яку іншу документацію, з якої випливає право вимоги, яке є предметом договору цесії.

Як уже зазначалося вище, оскільки договір цесії віндикаційної вимоги укладається у зв'язку із неможливістю укладення звичайного договору купівлі-продажу нерухомого майна, тому він має бути нотаріально посвідчений, а відступлення права вимоги за цим договором має бути вчинено за конкретну ціну, яка має дорівнювати або перевищувати вартість нерухомого майна, визначену згідно зі звітом суб'єкта оціночної діяльності.

З огляду на те, що цесіонарій сплачує цеденту вартість нерухомого майна, право віндикаційної вимоги щодо якого відступається, тому до цесіонарія мають переходити всі правомочності власника, включаючи право на захист порушеного права власності на вказане нерухоме майно, а також право на відшкодування можливих збитків і шкоди, завданих незаконним вибуттям нерухомого майна із володіння цедента та вжиттям заходів з його витребування із чужого незаконного володіння або від добросовісного набувача, з можливістю пред'явлення будь-яких позовів, вчиненням нотаріальних і реєстраційних дій від власного імені (тобто від імені цесіонарія).

З метою реалізації вищезазначених прав цесіонарій від власного імені може вчиняти будь-які не заборонені законом дії, спрямовані на витребування нерухомого майна із чужого незаконного володіння або від добросовісного набувача, а також на відшкодування можливих збитків і шкоди, включаючи звернення до суду та правоохоронні органи щодо незаконного вибуття нерухомого майна із власності цедента поза його волею та захист права власності на вказане нерухоме майно.

Водночас цедент має взяти на себе зобов'язання всіляко сприяти і допомагати цесіонарію в реалізації його прав, відступлених за договором (зокрема, цедент має з'являтися на прохання цедента чи за відповідним викликом до суду та/або правоохоронних органів, нотаріусів, державних реєстраторів та надавати пояснення стосовно своїх прав на нерухоме майно та обставин щодо його вибуття із його власності. Цедент також має у разі необхідності підписувати необхідні заяви, договори, інші документи, необхідні для переходу до цесіонарія прав, включаючи право власності на нерухоме майно, якщо такі дії в майбутньому вимагатимуться за законодавством чи офіційними органами влади).

Також вважаємо за необхідне передбачати в договорі умову про те, що у разі, якщо під час судових процесів та/або розслідування можливого кримінального провадження буде встановлено та підтверджено у передбаченому процесуальному порядку факт вибуття нерухомого майна із володіння (із власності) цедента за його волею та/або законним шляхом, або ж у разі невиконання цедентом вищезазначених обов'язків зі сприяння цеденту, цесіонарій у цьому разі повинен мати право на односторонню відмову від договору цесії, а цедент зобов'язаний повернути цесіонарію отриманим ним грошові кошти та відшкодувати можливі збитки (включаючи сплату неустойки, зумовлену договором цесії).

Висновки. Таким чином, укладений договір цесії відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 512 та ч. 1 ст. 514 Цивільного кодексу України буде підставою заміни цедента (неволодіючого власника) на цесіонарія (покупця) у всіх правовідносинах та зобов'язаннях стосовно нерухомого майна та всіх прав на нього, включаючи право будь-яких вимог до третіх осіб, пов'язаних із цим нерухомим майном, а також право на його витребування із чужого незаконного володіння або від добросовісного набувача відповідно до ст. 387 і 388 Цивільного кодексу України та реєстрацію права власності на витребуване нерухоме майно за цесіонарієм.

Список використаних джерел:

1. Адамова О.С. До визначення цивільно-правової природи алеаторних договорів. *Римське право як підґрунтя сучасного права Європи* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 27 травня 2016 р.) / за заг. ред. Є.О. Харитонова. НУ «ОЮА». Півд. регіон. центр НА-ПрН України. Одеса : Фенікс, 2016. С. 47–49.
2. Вошатко А.В. К вопросу об уступке виндикационного притязания. *Правоведение*. 2000. № 3. С. 141–145. URL: <https://uristy.ucoz.ru/publ/2-1-0-43>.
3. Лоренц Д.В. Уступка виндикационного требования как способ суррогатной передачи вещи в Германии и перспективы в России. *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2017. № 3. С. 210–223. URL: <https://law-journal.hse.ru/data/2017/10/09/1159582950/лоренц.pdf>.
4. Гражданское право: в 3 т. / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. Москва, 2003. Т. 1. 756 с.
5. Скловский К.И. О праве на отчуждение имущества без передачи владения. *Хозяйство и право*. 2003. № 8. С. 116–122.
6. Постанова Верховного Суду від 3 червня 2020 року в справі № 916/1410/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89625064>.
7. Лоренц Д.В. Цессия виндикационного притязания. *Современное право*. 2009. № 9. С. 70–74. URL: <https://www.sovremennoepravo.ru/>.
8. Постанова Верховного Суду від 4 липня 2018 року в цивільній справі № 653/1096/16-ц, провадження № 14-181ц18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75296538>.
9. Крашенинников Е.А. Очерки по торговому праву : сб. науч. тр. / под ред. Е.А. Крашенинникова. Ярославль, 2003. Вып. 10. С. 91.
10. Крашенинников Е.А. К вопросу о виндикационных обязательствах. Развитие национальной государственности союзной республики на современном этапе. Киев, 1990. С. 154–156.
11. Лоренц Д.В. Виндикация: юридическая природа и проблемы реализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2008. 25 с.
12. Крашенинников Е.А. К теории права на иск. Ярославль : Изд-во Яросл. ун-та, 1995. 76 с.
13. Василевская Л.Ю. О специфике правовой конструкции вещного договора по германскому праву. *Вестник ВАС РФ*. 2003. № 5. С. 125–126.
14. Суханов Е.А. О видах сделок в германском и российском гражданском праве. *Вестник гражданского права*. 2006. № 2. С. 5–26.
15. Агарков М.М. Избранные труды по гражданскому праву: в 2 т. Москва, 2002. Т. 1. С. 199–200.
16. Постанова Верховного Суду від 20 травня 2020 року в цивільній справі № 303/6974/16-ц, провадження № 61-39511св18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89508947>.

**ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО,
ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО**

УДК 346.546
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.5>

ШВИДКА Т.І.

**АНБАНДЛІНГ ЯК НАПРЯМ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
У СФЕРАХ, ДЕ ДІЮТЬ СУБ'ЄКТИ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ**

**ANBUNDLING AS A DIRECTION OF ANTIMONOPOLY REGULATION
IN THE AREAS WHERE NATURAL MONOPOLY ENTITIES OPERATE**

Стаття присвячена питанням боротьби з монополізацією ринків та, зокрема, такому механізму антимонопольного регулювання, як анбандлінг. Нині склалася ситуація, коли чинні антимонопольні норми не мають ефективного регулювання на ринках, не діють суб'єкти природних монополій, що призводить до зниження конкурентоспроможності товарів національного виробництва. Нині у більшості секторів економіки домінують олігархічні структури, що, безумовно, шкодить нормальному функціонуванню ринку і створює певні бар'єри.

Особливу небезпеку становлять олігополії на суміжних із природними монополіями ринках, що потребують особливого регулювання. Регулювання конкуренції на суміжних ринках повинне мати на меті розмежування і недопущення концентрації, що передбачає закріплення спеціальних норм на законодавчому рівні.

Не можна оминати й того факту, що низькі якість і конкурентоспроможність українських товарів, великі витрати на виробництво через застарілість основних фондів (особливо на державних підприємствах), у сферах, де діють суб'єкти природних монополій і відсутня конкуренція, створюють, на жаль, ситуацію, через яку споживачі змушені отримувати життєво необхідні послуги невисокої якості за завищеними цінами, що не відповідає вимогам світового ринку.

Природні монополії, як правило, функціонують у галузях, які забезпечують життєво необхідні товари. Зокрема, йдеться про нафтогазовий комплекс (транспортують продукції трубопровідним транспортом), залізничний транспорт, транспортування електроенергії, житлово-комунальне господарство (система постачання теплоенергії, води, каналізація) і зв'язку (місцевий телефонний зв'язок). Не викликає сумніву, що ці сфери суспільного виробництва відіграють важливу роль у соціально-економічному розвитку країни й забезпеченні добробуту населення.

Необхідно відзначити, що небезпечними для економіки є концентрація економічної потужності, зосередження цілих ланцюгів виробництва (від видобування, переробки, транспортування і постачання кінцевому споживачу) в одних руках, а отже, для того щоб виправити це, треба використовувати дієві механізми регулювання, одним із яких є анбандлінг.

Основним завданням анбандлінгу на ринку електроенергетики та нафтогазовій сфері є відокремлення конкурентних (виробництво і постачання) видів діяльності в енергетичній та нафтогазовій сферах від неконкурентних (передача і розподіл електричної енергії через електромережі). Своєю чергою анбандлінг у «Нафто-

газ України» передбачає відмежування транспортування (тобто виключення його зі сфери діяльності) природного газу. Йдеться про створення різних, незалежних одна від одної компаній, у яких оператор системи не має права її продавати.

Ключові слова: антимонопольно-конкурентна політика держави, природні монополії, деолігархізація, анбандлінг, національні комісії, олігопольні структури.

The article is devoted to the issues of combating market monopolization, and in particular to such an anti-monopoly regulation mechanism as unbundling. Today, there is a situation where the existing antimonopoly norms do not have effective regulation in the markets, where subjects of natural monopolies operate, which leads to a decrease in the competitiveness of nationally produced goods, and so on. At present in most sectors of the economy, oligarchic structures dominate, undoubtedly, it harms the normal functioning of the market and creates certain barriers.

Oligopolies in the markets adjacent to natural monopolies, which require special regulation, pose a particular danger. Regulation of competition in adjacent markets has the main goal of differentiating and preventing concentration, which provides for the consolidation of special rules at the legislative level.

It is impossible to ignore the fact that the low quality and competitiveness of Ukrainian goods, high production costs due to depreciation of fixed assets (especially at state-owned enterprises), in areas where subjects of natural monopolies operate and there is no competition, unfortunately create a situation according to which consumers are forced to receive vital services of low quality at inflated prices that do not meet the requirements of the world market.

Natural monopolies tend to operate in industries that provide essential goods. In particular, we are talking about the oil and gas complex (transportation of products by pipeline transport), rail transport, transportation of electricity, housing and communal services (the system of supplying heat, water, sewage) and communications (local telephone communication).

There is no doubt that these spheres of social production play an important role in the socio-economic development of the country and ensuring the well-being of the population. It should be noted that the concentration of economic power is dangerous for the economy, the concentration of entire production chains (from mining, processing, transportation and delivery to the end consumer) in one hand, which means that in order to fix this, it is necessary to use effective regulatory mechanisms, one of the which are unbundling.

The main objective of unbundling in the electricity and oil and gas sectors is to separate competitive (production and supply) activities in the energy and oil and gas sectors from non-competitive ones (transmission and distribution of electrical energy through power grids). In turn, unbundling in Naftogaz of Ukraine provides for the delimitation of transportation (that is, its exclusion from the scope of activity) of natural gas. We are talking about the creation of various, independent companies, in which the system operator has no right to sell it.

Key words: anti-monopoly and competition policy of the state, natural monopolies, de-oligarchization, unbundling, national commissions, oligopolistic structures.

Вступ. Натепер склалася ситуація, коли чинні антимонопольні норми не мають ефективного регулювання на ринках, не діють суб'єкти природних монополій, що призводить до зниження конкурентоспроможності товарів національного виробництва. Нині у більшості секторів економіки домінують олігархічні структури, що, безумовно, шкодить нормальному функціонуванню ринку і створює певні бар'єри. Необхідно відзначити, що небезпечними для економіки є концентрація економічної потужності, зосередження цілих ланцюгів виробництва (від видобування, переробки, транспортування і постачання кінцевому споживачу) в одних руках, а отже, для того щоб виправити це, треба використовувати дієві механізми регулювання, одним із яких є анбандлінг.

Постановка завдання. Натепер домінування олігархічних структур спостерігається майже в усіх секторах економіки України, а здебільшого можна побачити цілі ланцюги олігопольних

структур на ринках. У нашій країні великі монополії та олігархічні структури, які, безумовно, шкодять нормальному функціонуванню ринку та створюють певні бар'єри, можна перерахувати. Особливу небезпеку становлять олігополії на суміжних із природними монополіями ринках, що потребують особливого регулювання. Регулювання конкуренції на суміжних ринках повинне мати на меті розмежування і недопущення концентрації, що передбачає закріплення спеціальних норм на законодавчому рівні.

Боротьба із зловживаннями з боку монополістичних і олігополістичних структур потребує ретельного перегляду й удосконалення як законодавства, так і з практики його застосування, що передбачає, наприклад, перегляд функцій АМКУ як органу, відповідального за забезпечення конкурентності на ринку й недопущення його монополізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми регулювання на ринках, де діють суб'єкти природних монополій, висвітлюються у працях таких вчених-економістів і правників, як: О. Верещагіна, Л. Вергун, Л. Кузьменко, С. Кузьменко, В. Лагутін, Р. Мельник, Є. Петров, В. Паламарчук, І. Рудяга, Г. Филіок та інші.

Результати дослідження. Ринкова економіка передбачає наявність конкуренції та вільного виходу суб'єктів господарювання на ринки. Проте ступінь монополізації ринків в Україні є вкрай високим. Як відзначає Г. Филіок, ступінь монополізації ринків в Україні є майже тотальним: монополізовані не тільки окремі ринки, а й цілі галузі і сфери економіки. Науковець зазначає, що основну масу монополій утворень в Україні становлять інституційні, які реалізуються через домінування певних соціально-економічних інтересів завдяки контролю за самими «правилами гри»; ресурсні монополії (більшість вітчизняних монополістів зосереджена у сировинних і енергозатратних галузях економіки), монополію ренти, яку отримують завдяки експлуатації трудових і матеріальних ресурсів, які були приватизовані за мізерні суми на початку дев'яностих років, та природні монополії [1].

Водночас не варто забувати й те, що вітчизняна економіка успадкувала від колишнього Радянського Союзу невиправдано високий рівень концентрації виробництва в багатьох галузях господарства, який неминуче вступає у суперечність з умовами використання сучасних технологій, що, своєю чергою, тягне за собою низьку ефективність.

Не можна оминати й того факту, що низькі якість і конкурентоспроможність українських товарів, великі витрати на виробництво через застарілість основних фондів (особливо на державних підприємствах), у сферах, де діють суб'єкти природних монополій і відсутня конкуренція, створюють, на жаль, ситуацію, через яку споживачі змушені отримувати життєво необхідні послуги невисокої якості за завищеними цінами, що не відповідає вимогам світового ринку.

Найбільш монополізованими вважаються ринки металургії, електроенергетики, хімічних добрив, авіаперевезень тощо. Олігопольна модель і розподіл ринку між трьома-чотирма основними суб'єктами спостерігається на ринку телекомунікацій (мобільного зв'язку, ефірного телебачення), на ринках курятини, курячих яєць, соняшникової олії, солі, кондитерських виробів, нафтопродуктів тощо.

З огляду на сказане, можемо констатувати, що потрібно вживати заходів, спрямованих на деолігархізацію економічної та політичної системи України. Зокрема, із метою зменшення рівня концентрації економічної влади необхідно примусово розпустити найбільші вертикально та горизонтально інтегровані компанії, які натеper склалися у паливно-енергетичному комплексі, гірничо-металургійній галузі, агропромислового комплексу тощо [2].

Проте необхідно зазначити, що в деяких сферах економіки існування конкуренції є недоцільним, а регулювання у цих сферах потребує особливого механізму. Такі сфери мають назву «природні монополії».

У контексті сказаного зауважимо, що головними причинами виникнення природних монополій виступають технологічні особливості, пов'язані зі значними капітальними вкладеннями; великий ефект масштабу й обсягів виробництва продукції; відсутність товарів-взаємозамінників; невідповідність існування традиційної конкурентної боротьби.

Природні монополії, як правило, функціонують у галузях, які забезпечують життєво необхідні товари. Зокрема, йдеться про нафтогазовий комплекс (транспортування продукції трубопровідним транспортом), інфраструктура залізничного транспорту, транспортування електроенергії, житлово-комунальне господарство (система постачання теплоенергії, води, каналізація) і зв'язку (місцевий телефонний зв'язок). Не викликає сумніву, що ці сфери суспільного виробництва відіграють важливу роль у соціально-економічному розвитку країни й забезпеченні добробуту населення.

Отже, природна монополія є особливим видом монополії, коли суб'єкт господарювання наділений правом займатися підприємницькою діяльністю не на основі конкурентних відносин, а завдяки рішенню держави стосовно недоцільності використання конкуренції у цій галузі.

Розглядаючи законодавство про природні монополії, можна поділити його на чотири частини, розмежувавши нормативні акти на ті, які: регулюють лише природні монополії (Закон України «Про природні монополії» [3]); формують конкурентне законодавство, проте деякі їх частини стосуються природних монополій (закони України «Про Антимонопольний комітет України» [4], «Про захист економічної конкуренції» [5], «Про захист від недобросовісної конкуренції» [6]); врегульовують діяльність природних монополій залежно від сфери (закони України «Про нафту і газ» [7], «Про транспорт» [8], «Про ринок електричної енергії» [9]); стосуються окремих питань природної монополії чи відповідальності за вчинення протиправних дій у цій сфері (Конституція України, Господарський кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення тощо).

Водночас через відсутність конкуренції як приватні, так і державні монополії натепер не несуть відповідальності перед споживачами їх продукції. Крім того, через це в них зникає необхідність покращувати стандарти діяльності, шукати інноваційні напрями й новітні технології. Беручи все наведене до уваги, більшість іноземних країн намагається врегульовувати це питання завдяки створенню комісій, мета діяльності яких – контролювати цінову політику та якість виробленої продукції. В Україні такими регуляторами на ринках, де діють суб'єкти природних монополій, є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, та Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації [10; 11].

Необхідно відзначити, що актуальним питанням є мінімізація негативних дій з боку суб'єктів природних монополій, діяльність яких часто має негативний вплив на економіку. Як зазначає І. Рудяга, «окреме місце посідають природні монополії, які функціонують у дуже значних галузях господарювання, таких як: ядерна й гідроенергетика, нафтогазова промисловість, залізничний транспорт, поштовий зв'язок, телекомунікації, житлово-комунальне господарство тощо, бо їх розвиток сприяє прискоренню зростання національної економіки України і підвищує привабливість для потенційних інвесторів» [12, с. 92].

Крім того, у сферах, у яких діють суб'єкти природних монополій, регулювання цін і тарифів є вкрай важливим і актуальним завданням для держави, адже суб'єкти природних монополій діють у тих галузях, які є необхідними для суспільства загалом і споживачів зокрема. Природні монополії в галузі ЖКХ, наприклад, не можуть бути замінені альтернативними послугами, а отже, споживач змушений сплачувати за тими тарифами, які йому нав'язує держава. При цьому якість наданих послуг не завжди відповідає належним стандартам.

Варто підтримати думку Л. Кузьменко і С. Кузьменко стосовно того, що ефективна діяльність суб'єктів природних монополій залежить від вдалих механізмів державного регулювання в цих сферах, як «формування ефективного підґрунтя для оптимального функціонування й розширеного відтворення виробництва суб'єктів природних монополій». Науковці наголошують на необхідності створення сприятливих умов, стимулювання інвестування в розвиток виробництва в цих сферах та забезпечення захисту інтересів споживачів послуг. Наведене дозволяє стверджувати, що регулювання має відбуватися з урахуванням балансу публічних і приватних інтересів [13, с. 67].

Аналіз ситуації, що нині склалася на ринку, дозволяє зробити висновок, що наявна велика кількість зловживань цінового характеру як у сфері ЖКХ, електроенергетиці, так і на транспорті, зокрема залізничному. Тому в цьому сенсі зауважимо, що нині потрібно модернізувати систему регулювання цін і тарифів, переглянути умови функціонування і діяльності суб'єктів природних монополій задля забезпечення більш суворого контролю і припинення зловживань з боку суб'єктів природних монополій.

Необхідно зазначити, що важливим у боротьбі зі зловживаннями монополюючим становищем є *анбандлінг* (з англ. *unbundling – розділення*), що означає процес розподілення ланцюжка (етапів) створення вартості у вертикально інтегрованих нафтових компаніях (ВІНК) між різними підприємствами. Процедура анбандлінгу передбачає три моделі: 1) майновий розділ із наступним продажем мережевого бізнесу третім особам (*ownership unbundling*). Вибравши цю модель, перейти до іншої неможливо; 2) модель незалежного системного оператора (*independent system operator – ISO*); 3) модель незалежного оператора мережі (*independent transport operator – ІТО*). У сфері електроенергетики це передбачає поділ генерації потужності, передачі, розподілу і продажу. У нафтогазі цей поділ має такий вигляд: розвідка, видобуток, транспортування, розподіл,

а в нафтопереробці: первинна і вторинна переробка. Цілі поділу – полегшити контроль над монопольними сферами; створити більш ефективну структуру.

Принагідно зауважити, що анбандлінг передбачений і Третім енергопакетом ЄС, до якого приєдналася Україна, чим взяла на себе певні зобов'язання, зокрема в нафтогазовій та енергетичній сферах.

Так, у 2009 році спільним рішенням Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу прийнято *Третій енергетичний пакет*, спрямований на розвиток і встановлення дійсного конкурентного середовища на ринку електричної енергії та природного газу.

Для того щоб виконати взяті на себе зобов'язання по Третьому енергетичному пакету Європейського Енергоспівтовариства, в Україні пропонується провести анбандлінг в енергетичній та нафтогазовій сферах.

Основним завданням анбандлінгу на ринку електроенергетики є відокремлення конкурентних (виробництво і постачання електроенергії) видів діяльності в енергетичній сфері від неконкурентних (передача і розподіл електричної енергії через електромережі). Йдеться про створення різних, незалежних одна від одної компаній, у яких оператор системи не має права її продавати. Більш того, його діяльність обмежується Постановою НКРЕКП № 1406 від 27.12.2017 р. [14], згідно з приписами якої оператор не в змозі займатися виробництвом і постачанням електроенергії, не має можливості перешкоджати конкуренції на ринку, а також зобов'язаний надавати вільний та недискримінаційний доступ до мережі для всіх постачальників без жодного винятку.

Проте поділ за власністю та розділення з однієї вертикально інтегрованої структури, але за умови обмеженого впливу материнської компанії на енергомонополіста і моніторингу цього впливу з боку регулятора, не передбачено.

До сказаного додамо, що в нашій державі діє профільний нормативно-правовий Закон «Про ринок електричної енергії». Цей Закон встановлює, «що оператор системи передачі – юридична особа, яка не є складником вертикально інтегрованого суб'єкта господарювання та яка здійснює господарську діяльність, що не залежить від діяльності з виробництва, розподілу, постачання електричної енергії та трейдерської діяльності» [9].

Відповідно до пункту 1 частини 4 статті 32 («Відокремлення оператора системи передачі») «із метою забезпечення незалежності оператора системи передачі будь-яка фізична чи юридична особа не має права одночасно здійснювати прямо або опосередковано одноосібний чи спільний контроль як над принаймні одним суб'єктом господарювання (у тому числі іноземним), який провадить діяльність із виробництва (видобутку) та/або постачання електричної енергії (природного газу), так і оператором системи передачі (у тому числі бути власником останньої) або користуватися будь-яким правом щодо оператора системи передачі (у тому числі будь-якими правами щодо самої цієї системи)» [9].

Своєю чергою анбандлінг у «Нафтогаз України» передбачає відмежування транспортування (тобто виключення його зі сфери діяльності) природного газу. Такий підхід є повністю узгодженим з приписами основного нормативно-правового акта, яким регулюється це питання, – Законом України «Про ринок природного газу».

Крім того, 18 вересня 2019 року Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову «Про відокремлення діяльності з транспортування природного газу та забезпечення діяльності оператора газотранспортної системи» № 840 [15], яка саме і забезпечить виконання Україною зобов'язань, взятих на себе перед Енергетичним Співтовариством, трансформувавши ринок природного газу відповідно до вимог директив та вищезгаданого Закону.

Так, Постанова містить план заходів щодо відокремлення і незалежності оператора газотранспортної системи. Анбандлінг буде здійснюватися за моделлю ISO (Independent system operator) із переходом у майбутньому до моделі OU (Ownership unbundling), відповідно до останньої оператор газотранспортної системи є складником вертикально інтегрованої організації (суб'єкта господарювання, що має контроль над іншими суб'єктами (групою суб'єктів) господарювання, що пов'язані між собою відносинами контролю, що виконує щонайменше одну із функцій транспортування, розподілу, зберігання (закачування, відбору) природного газу або надання послуг з поставки зрідженого природного газу і щонайменше одну із функцій постачання або видобутку природного газу) і провадить свою діяльність незалежно від видобутку, розподілу, постачання природного газу, діяльності оптових продавців.

Висновки. Забезпечення нормального функціонування ринку і боротьба з монопольними утвореннями – одна з основних цілей конкурентної політики держави, яка реалізується через застосування антимонопольними органами дієвих механізмів боротьби з конкурентними

правопорушеннями. Це питання набуває особливої актуальності через надвисокий рівень монополізації багатьох ринків як усередині країни, так і на світовому ринку, що, безумовно, потребує винайдення дієвих механізмів реалізації конкурентної політики. Досягти цього можна лише шляхом реформування законодавства з теоретичної і практичної точок зору.

На особливу увагу заслуговує такий напрям конкурентної політики, як *деолигархізація*, яка є складним об'єктом суспільно-політичного й економічно-правового впливу, метою якого є обмеження «впливу суб'єктів економічної влади – господарських організацій особливого типу на зміст і параметри агрегатного стану національної економіки ринкового типу». Досягнення цієї мети господарсько-правовими засобами стає можливим передусім за рахунок недопущення монополізації ринків, встановлення ефективних параметрів економічної концентрації, вжиття заходів нагляду за суб'єктами природних монополій, урахування особливого характеру процесів приватизації та націоналізації тощо.

Важливим напрямом конкурентної політики також є удосконалення системи контролю й регулювання на ринках, де діють суб'єкти природних монополій, і суміжних ринках. Під час аналізу ситуації, що склалася в Україні, з'ясовано, що система контролю потребує модернізації та удосконалення як з точки зору впровадження нових регуляторів, так і налагодження чіткої взаємодії між національними комісіями та АМКУ. На жаль, низькі якість і конкурентоспроможність вітчизняних товарів, великі витрати на виробництво через застарілість основних фондів (особливо на державних підприємствах) у сферах, де діють суб'єкти природних монополій, відсутність конкуренції створюють ситуацію, через яку споживачі змушені отримувати життєво необхідні послуги невисокої якості, але за завищеними цінами. Крім того, небезпечними для економіки є концентрація економічної потужності, зосередження цілих ланцюгів виробництва (від видобування, переробки, транспортування і постачання кінцевому споживачу) в одних руках, а отже, для того щоб виправити це, треба використовувати дієві механізми регулювання, одним із яких є анбандлінг.

Концентрація економічної потужності, зосередження цілих ланцюгів виробництва (від видобування, переробки, транспортування і постачання кінцевому споживачу) в одних руках є небезпечною і потребує дієвих механізмів регулювання, бо це стосується передусім питань національної безпеки країни. У контексті сказаного необхідно додати, що ефективна реалізація анбандлінгу дозволить ринки нафтогазу та електроенергетики зробити конкурентними, тим самим конкурентоспроможними. На нашу думку, надалі доцільно запровадити систему анбандлінгу і в інші сфери, де діють суб'єкти природних монополій.

Список використаних джерел:

1. Филлок Г. Високий рівень монополізації української економіки – бар'єр на шляху підвищення її конкурентоспроможності. *Сучасний економічний розвиток* : наук. журн. URL: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjU0bDZuuLiAhUBIYsKHZtYDpQQFjAAegQIBRAC&url=http%3A%2F%2Ffirbis-nbu.gov.ua%2Fcgi-bin%2Ffirbis_nbu%2Fcgiiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26121DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1%26Image_file_name%3DPDF%2Fvkpnuen_2015_10_19.pdf&usq=AOvVaw2PNmh08gMQiLJsl-VLhzbL.
2. Швидка Т.І. Економічна конкуренція: сучасний стан законодавчого забезпечення та перспективи його модернізації : монографія. Харків : Право. 2020. 376 с.
3. Про природні монополії : Закон України від 20 квітня 2000 р. №1682–III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. №30. Ст. 238.
4. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26 листопада 1993 р. №3659–XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. №50. Ст. 472.
5. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січня 2001 р. №2210–III. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. №12. Ст. 64.
6. Про захист від недобросовісної конкуренції : Закон України від 7 червня 1996 р. №236/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №36. Ст. 164.
7. Про нафту і газ : Закон України від 12 липня 2001 р. №2665–III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. №50. Ст. 262
8. Про транспорт : Закон України від 10 листопада 1994 р. №232/94–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. №51. Ст. 446.
9. Про ринок електричної енергії : Закон України від 13 квітня 2017 р. №2019–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. №27–28. Ст. 312. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19>.

10. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 22.09.2016 № 1540-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 51. Ст. 833.

11. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації : Указ Президента України від 23.11.2011 № 1067/2011. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1067/2011/stru2#Stru>.

12. Рудяга І.М. Господарсько-правове забезпечення функціонування залізничного транспорту України в умовах реформування : монографія. Харків : Юрайт, 2017. 196 с

13. Кузьменко Л. Г., Кузьменко С. В. Основні напрями вдосконалення системи регулювання тарифів суб'єктів природних монополій. *Наукові записки НаУКМА. Економічні науки*. 2006. Т. 56. С. 67–70.

14. Про затвердження Порядку складання, подання, погодження, оприлюднення програми відповідності оператора системи розподілу, звіту про її виконання та погодження уповноваженої особи з питань відповідності : Постанова НКРЕКП від 27.12.2017 № 1406. URL: <http://www.nerc.gov.ua/index.php?id=29918>.

15. Про відокремлення діяльності з транспортування природного газу та забезпечення діяльності оператора газотранспортної системи : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 84. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/840-2019-п#n2>.

**ТРУДОВЕ ПРАВО;
ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

УДК 349.235(477+100)
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.6>

ВОЛОШИНА В.В.

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОБОТИ
ПОНАД ВСТАНОВЛЕНУ НОРМУ ТРИВАЛОСТІ РОБОЧОГО ЧАСУ****FOREIGN EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION OF OVERTIME WORK**

Статтю присвячено актуальності правового регулювання понаднормових робіт в умовах ринкових відносин. Зазначено роль їх впливу як на економічний результат виробничого процесу, так і на ефективність трудової функції працівників. Метою роботи є вивчення міжнародного досвіду реформування та функціонування положень трудового права, що стосуються роботи понад встановлену норму тривалості робочого часу. У статті проведено комплексне дослідження та порівняння правового регулювання роботи понад встановлену норму тривалості робочого часу в Україні та за кордоном, зокрема в таких країнах, як Бельгія, Королівство Данія, Іспанія, Туреччина, Румунія, Болгарія, Молдова та Грузія. Встановлено особливості правового регулювання понаднормової роботи у кожній із зазначених держав, види компенсації за роботу понад встановлену норму тривалості робочого часу, підстави залучення до надурочних робіт, а також їх максимальну тривалість. Проаналізовано переваги та недоліки регулювання понаднормової роботи на прикладі країн держав-учасниць Європейського Союзу, а також тих країн, зовнішня політика яких орієнтована на вступ до Європейського співтовариства. Встановлено, що у чинному законодавстві про працю країн Центральної та Східної Європи досі зберігається чимало положень із соціалістичного минулого, які витримали перевірку часом і водночас не суперечать основоположним засадам ринкової економіки і європейським трудовим стандартам. На підставі аналізу норм трудового законодавства, які регулюють понаднормову роботу в зарубіжних державах, зроблено висновок про те, що норми трудового законодавства України все ще потребують удосконалення та суттєвих змін. Актуальність статті полягає в узагальненні практичного й теоретичного досвіду правового регулювання роботи понад встановлену норму тривалості робочого часу країн Європейського Союзу, а також у розширенні можливостей удосконалення вітчизняного законодавства на етапі розроблення положень нового Трудового кодексу європейського зразка.

***Ключові слова:** регулювання понаднормової роботи, понаднормовий час, надурочна робота, реформування трудового законодавства, європейський досвід.*

The article is devoted to the relevance of legal regulation of overtime work in market relations. The role of its influence both on the economic result of the production process and on the efficiency of the labor function of employees is indicated. The purpose of the work is to study the international experience of reforming and functioning of the

provisions of labor law relating to work above the established norm of working hours. The article conducts a comprehensive study and comparison of legal regulation of work above the established norm of working hours in Ukraine and abroad, in particular, in countries such as Belgium, the Kingdom of Denmark, Spain, Turkey, Romania, Bulgaria, Moldova and Georgia. The peculiarities of the legal regulation of overtime work in each of these states, the types of compensation for work in excess of the established norm of working hours, the grounds for involvement in overtime work, as well as their maximum duration. The advantages and disadvantages of overtime regulation are analyzed on the example of the member states of the European Union, as well as those countries whose foreign policy is focused on accession to the European Community. It is established that the current labor legislation of Central and Eastern Europe still contains many provisions from the socialist past, which have stood the test of time and at the same time do not contradict the fundamental principles of a market economy and European labor standards. Based on the analysis of the norms of labor legislation that regulate overtime work in foreign countries, it is concluded that the norms of labor legislation of Ukraine still need improvement and significant changes. The relevance of the article is to summarize the practical and theoretical experience of legal regulation of work above the established norm of working hours of the European Union, as well as to expand opportunities to improve domestic legislation at the stage of developing a new European Labor Code.

Key words: *regulation of overtime work, overtime, overtime hours, reform of labor legislation, European experience.*

Вступ. Установлення норм тривалості робочого часу привело до появи такого явища, як робота понад встановлену норму тривалості робочого часу, та зумовило необхідність її детальної регламентації. Робота понад встановлену норму тривалості була неодноразово об'єктом наукових досліджень багатьох вчених-теоретиків. Така робота є категорією багатоаспектною, що поєднує дві складові частини, а саме правову та економічну. Однак у більшості наукових робіт, присвячених темі робочого часу, ненормованого робочого дня й понаднормової роботи, ці явища досліджуються виключно як правові категорії.

В умовах світової фінансової кризи роботодавці все частіше вдаються до механізмів забезпечення безперервності виробничих процесів шляхом ефективного використання робочого часу задля досягнення позитивного економічного й соціального ефекту. Перехід до ринкової економіки зумовив потребу роботодавців у збільшенні кількісних результатів діяльності. Проте найчастіше це досягається через використання екстенсивних факторів, насамперед збільшення часу використання робочої сили. При цьому працівники погоджуються на роботу понад встановлену норму тривалості робочого часу, усвідомлюючи потенційну або реальну ймовірність звільнення й намагаючись створити більш сприятливу думку про себе у роботодавця.

У 2009 р. Міжнародна організація праці (МОП), проводячи дослідження заходів у сфері зайнятості та соціального захисту у відповідь на глобальну економічну кризу, відзначала, що понаднормова робота знижує продуктивність праці, підриває фізичне й розумове здоров'я, порушує рівновагу між трудовим та особистим життям, а також часто свідчить про зниження погодинної оплати праці.

Зазначене обумовлює важливість теми правового регулювання роботи за межами встановленої тривалості робочого часу, високий ступінь її актуальності у правовому просторі як нашої держави, так і зарубіжних країн.

Постановка завдання. Метою статті є узагальнення практики регулювання роботи за межами встановленої норми тривалості робочого часу в інших державах.

Результати дослідження. Відповідно до Директиви 2003/88/ЄС Європейського парламенту і Ради «Про деякі аспекти організації робочого часу» від 4 листопада 2003 р., щотижневий робочий час, в тому числі понаднормовий час, не може перевищувати 48 годин [5].

Так, максимальний середній робочий час у Бельгії становить 38 годин на тиждень і 8 годин на день. Проте максимальна тривалість робочого часу на тиждень у деяких галузях промисловості встановлюється у колективному договорі або угоді й може бути меншою порівняно з нормою, встановленою законом. Є кілька винятків з цього правила. Щоденний робочий час можна збільшити таким чином: до 9 годин, якщо працівник не працює більше п'яти з половиною днів на тиждень; до 10 годин, якщо працівники відсутні вдома більше 14 годин на день через відстань між робочим місцем і місцем їх проживання чи перебування [6].

У Королівстві Данія державна політика утримується від втручання у регулювання умов праці, але законодавство містить вимогу про те, що робочий час повинен бути організований таким чином, щоби передбачити мінімум 11 годин поспіль на відпочинок кожні 24 години. Пунктом 13:1 Індустріальної угоди 2017–2020, укладеної між датською організацією роботодавців і Данським союзом Промислових робітників, який охоплює близько одного мільйона робітників, визначено, що понаднормові роботи – це роботи, що виконуються поза добовим робочим часом, визначеним для кожного окремого працівника. Робочий час повинен базуватися на середньому робочому часі 37 годин на тиждень. Відповідно до пункту 13:3 зазначеної Угоди, допускається максимум 5 годин понаднормового часу на календарний тиждень та 1 годину на робочий день. Угода встановлює також конкретну надбавку до заробітної плати за години понаднормового часу. Понаднормова робота компенсується відповідною кількістю годин відпустки.

В Іспанії робочий час також переважно регулюється законодавством, але деякі аспекти, такі як тривалість робочого дня, залишаються на узгодження колективними договорами. Іспанський Статут прав робітників передбачає максимальну тривалість робочого часу у кількості 40 годин на тиждень. Усі годин роботи, що перевищують максимальну тривалість звичайного робочого дня, слід вважати понаднормовими годинами. Ці години підлягають компенсації відповідно до положень, зазначених у колективному договорі або, якщо такої угоди не існує, в індивідуальних трудових договорах. Якщо взагалі не існує угоди про надбавку за понаднормовий час або заміщення його відгулами, застосовується таке правило: надається відгул у розрахунку «година за годину». Крім того, понаднормові години мають бути добровільними, а кількість понаднормових годин не може перевищувати 80 годин на рік [4].

Протягом тривалого часу Україну охопив процес активного реформування економіки. Останніми роками в нашій країні йдеться про розроблення положень нового Трудового кодексу України, тому доцільним є вивчення практики регулювання трудових правовідносин у «нових» трудових кодексах постсоціалістичних країн Центральної та Східної Європи на прикладі країн Болгарії та Румунії [1].

Відповідно до статті 143 Трудового кодексу Болгарії, понаднормовою вважається робота, виконана працівником за пропозицією, розпорядженням і без заперечень з боку наймача або відповідного керівника понад встановлену для нього тривалість робочого часу.

Понаднормові роботи дозволяються виключно у таких випадках: проведення робіт у зв'язку з обороною країни; виконання працівниками Міністерства внутрішніх справ робіт, пов'язаних із проведенням виборів, підготовкою експертиз та психологічною допомогою в оперативно-розшуковій діяльності та контролем критичних ситуацій, а також щодо інших робіт, пов'язаних із безпекою та охороною громадського порядку; запобігання, контроль та подолання наслідків катастроф; виконання невідкладних соціально необхідних робіт з відновлення водопостачання, електропостачання, опалення, каналізації, транспорту та зв'язку, медична допомога; проведення аварійно-відновлювальних робіт та ремонтів у робочих приміщеннях, машинах чи інших приміщеннях; завершення розпочатої роботи, яку не можна виконувати у звичайний робочий час; проведення інтенсивних сезонних робіт. Максимальна тривалість понаднормових робіт у календарному році обмежена законодавством і не може перевищувати 150 годин. Колективним трудовим договором може бути узгоджена більша тривалість понаднормової роботи, але не більше 300 годин протягом календарного року.

Тривалість понаднормової роботи не може перевищувати 30 годин дня або 20 годин ночі роботи за 1 календарний місяць; 6 годин дня або 4 годин роботи вночі за 1 календарний тиждень; 3 годин дня або 2 годин роботи вночі протягом 2 робочих днів поспіль.

У Румунії робочий час, як правило, регулюється законодавчо. Трудовий кодекс визначає максимальну тривалість робочого часу, яка не може перевищувати 48 годин, включаючи надурочний час. Стандартний обліковий період становить три місяці, однак законодавством закріплена можливість змінювати галузевими колективними договорами цей обліковий період від трьох до дванадцяти місяців. У статті 112 Трудового кодексу Румунії зазначено, що нормальна тривалість робочого часу становить вісім годин на день і 40 годин на тиждень. Стаття 120 Кодексу стосується надурочних робіт, тобто всі години в перевищення нормальної тривалості робочого часу на тиждень слід вважати понаднормовою роботою. Стаття 122 Кодексу зазначає, що понаднормові роботи повинні компенсуватись відпустками, наданими протягом найближчих 30 днів, а якщо це неможливо, то працівник має отримати компенсацію відповідно до колективного договору або контракту з надбавкою за понаднормовий час не менше 75% нормальної погодинної заробітної плати. Умови колективного договору можуть змінювати норми, встановлені законом. Однак

регулювання робочого часу через колективні договори протягом останнього десятиліття було менш ефективним [4].

До речі, згідно з Трудовим кодексом Угорщини, понаднормовою визнається не тільки робота, виконана понад нормальну тривалість робочого часу працівника, але й робота у вихідні та святкові дні [2, с. 981]. Максимальна тривалість понаднормових робіт у календарному році обмежена законодавством і становить 144 години, однак актами колективно-договірного регулювання ця норма може бути збільшена до 200 годин на рік [2, с. 982].

У Республіці Туреччина робочий час фактично регулюється законодавством. Стаття 63 Закону про працю Туреччини № 4857 передбачає, що максимальний робочий час на тиждень становить 45 годин. Розподіл робочого часу може бути визначений сторонами, але максимальний щоденний робочий час не повинен перевищувати 11 годин, а середній тижневий робочий час протягом 2 місяців не повинен перевищувати максимальний тижневий робочий час. Крім того, колективні договори можуть збільшити цей обліковий період до чотирьох місяців. Стаття 41 зазначеного Закону визначає, що понаднормовий час – це робота, яка перевищує 45 годин на тиждень. Робочий час понад 45 годин не слід вважати понаднормовим за умови, що середнє значення робочого часу за контрольний період не перевищує максимального тижневого робочого часу. Премія за понаднормові години в півтора рази перевищує звичайну погодинну ставку. Якщо щотижня робочий час за контрактом встановлюється нижче 45 годин, робота, яка перевищує середньотижневий робочий час і триває до 45 годин, слід розглядати не як понаднормовий час, а як додаткові години, які преміюються у розмірі чверті звичайної погодинної ставки. Максимальна загальна надурочна робота становить 270 годин на рік.

Державами, які підписали Угоду про асоціацію з Європейським Союзом і мають європейську перспективу для членства, явно визнаного ЄС, є Грузія, Молдова та Україна. На їх прикладі розглянемо стан реформування вітчизняного законодавства стосовно надурочних робіт до міжнародних трудових стандартів.

Відповідно до статті 104 Трудового кодексу Республіки Молдова, понаднормовою роботою вважається робота за межами нормальної тривалості робочого часу, передбаченої цим Кодексом. Частина 2 статті 104 цього Кодексу встановлює, що нормальна тривалість робочого часу працівників підприємств не може перевищувати 40 годин на тиждень. Скорочена тижнева тривалість робочого часу встановлена для працівників віком від п'ятнадцяти до шістнадцяти років, становлячи 24 години; для працівників віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, становлячи 35 годин; для працівників, зайнятих на роботах зі шкідливими умовами праці, згідно з переліком, затвердженим Урядом, становлячи 35 годин. Отже, понад ці межі тривалості робочого часу робота вважається понаднормовою.

Зазначений нормативний документ розмежує випадки, за яких роботодавець має право залучити працівника до понаднормових робіт без згоди останнього, та випадки, коли письмова згода робітника під час залучення його до понаднормових робіт є необхідною умовою. Так, наприклад, письмова згода робітника повинна бути отримана роботодавцем за необхідності закінчити почату роботу, яка внаслідок непередбаченої затримки, пов'язаної з технічними умовами виробничого процесу, не могла бути закінчена протягом нормальної кількості робочих годин, якщо не закінчення цієї роботи може викликати псування або загибель майна роботодавця або власника, муніципального або державного майна; для проведення тимчасових робіт із ремонту та відновлення механізмів або установок, якщо їх несправність могла б викликати припинення робіт на невизначений час і для великого числа осіб. В інших випадках, не передбачених частинами 2 та 3 статті 104 Трудового кодексу Республіки Молдова, залучення до надурочних робіт допускається з письмової згоди працівника й представників працівників.

На вимогу роботодавця працівники можуть працювати понаднормово не більше 120 годин протягом календарного року. У виняткових випадках тривалість понаднормової роботи може бути збільшена за згодою представників працівників до 240 годин протягом календарного року. Залучення до надурочних робіт здійснюється на підставі обґрунтованого наказу (розпорядження, рішення, постанови) роботодавця, який доводиться до відома працівників під розписку.

Відповідно до статті 24 Трудового кодексу Грузії, тривалість робочого часу, протягом якого працівник виконує роботу, не повинна перевищувати 40 годин на тиждень, а на підприємстві зі специфічним режимом роботи, де трудовий процес передбачає безперервний режим, – 48 годин на тиждень. Перелік галузей зі специфічним режимом роботи визначає керівництво Грузії.

Понаднормовою роботою вважається виконання за погодженням сторін працівником роботи протягом відрізка часу, тривалість якого для повнолітнього перевищує 40 годин на тиждень,

для неповнолітнього віком від 16 до 18 років – 36 годин на тиждень, а для неповнолітнього віком від 14 до 16 років – 24 годин на тиждень. При цьому тривалість часу виконання надурочної роботи для неповнолітніх не повинна перевищувати сумарно 2 годин протягом робочого дня й 4 годин протягом тижня.

Працівник зобов'язаний виконувати понаднормову роботу щодо запобігання стихійним лихам або (і) ліквідації їх наслідків без винагороди; щодо запобігання виробничим аваріям або (і) ліквідації їх наслідків з належною винагородою. Забороняється доручати виконання понаднормових робіт вагітним жінкам або породіллям, особам з обмеженими можливостями, неповнолітнім без їх згоди.

Понаднормові роботи оплачуються у збільшеному розмірі погодинної ставки заробітної плати. Розмір цієї оплати визначається за погодженням сторін. Сторони можуть укласти угоду про надання працівникові часу додаткового відпочинку замість оплати понаднормових робіт.

Згідно зі статтею 424 Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку, ратифікованої 16 вересня 2014 р., Україна зобов'язалася поступово наблизити своє законодавство до Директиви ЄС 2003/88/ЄС у строки, які визначить Рада асоціації після набуття Угодою чинності.

Статтею 6 Директиви ЄС № 2003/88/ЄС від 4 листопада 2003 р. встановлений обов'язок держав-членів вжити необхідні заходи, щоб середня тривалість робочого часу впродовж кожного семиденного періоду, включаючи надурочні години, не перевищувала сорока восьми годин.

Нормальна тривалість робочого часу в Україні становить 40 годин на тиждень. Відповідно до ст.65 КЗпП, надурочні роботи не повинні перевищувати для кожного працівника чотирьох годин протягом двох днів поспіль і 120 годин на рік. Проектом Трудового кодексу України врахована частина норм зазначеної Директиви, зокрема визначені терміни «робочий час», «період відпочинку». Однак положення чинного трудового законодавства України не передбачають максимальну межу тривалості щотижневого робочого часу, що може створити умови для використання положень статті 65 КЗпП не на користь працівника (наприклад, залучення його протягом кожного робочого дня тижня до надурочної роботи тривалістю менше 4 годин за 2 дні поспіль).

Висновки. Норми українського трудового законодавства та норми законодавства про працю європейських країн у питанні щодо роботи понад встановлену норму тривалості робочого часу мають багато спільного. Особливо ця схожість притаманна постсоціалістичним європейським країнам. Процес реформування вітчизняного трудового законодавства розпочався у нашій державі дещо пізніше, ніж у країнах Центральної та Східної Європи, тому аналіз їх трудового законодавства, досвід реформування відносин на ринку праці мають велике теоретичне та практичне значення для приведення положень нового Трудового кодексу до стандартів трудового права Європейського Союзу.

Список використаних джерел:

1. Цесарський Ф.А. Типові моделі правової регламентації трудових договорів у законодавстві країн Центральної та Східної Європи. *Вісник Академії правових наук України*. 2011. № 2 (65). С. 167–174.
2. Пилипенко А.А., Михалко Ю.Р., Жаров О.А. Правове регулювання робочого часу в Україні і за кордоном. *Молодий вчений*. 2017. № 11. С. 979–983.
3. Левченко Н.І. Правове регулювання робочого часу: європейський досвід. *Журнал східноєвропейського права*. 2015. № 14.
4. Overtime work: A review of literature and initial empirical analysis. 2012. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_663072.pdf.
5. Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 concerning certain aspects of the organization of working time. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/88/oj>.
6. Employment law overview. Belgium, 2019–2020. URL: https://knowledge.leglobal.org/wp-content/uploads/sites/2/LEGlobal-Employment-Law-Overview_Belgium_2019-2020.pdf

КРІЧФАЛУШІЙ-СТЕПАНОВА К.М.

**РОБОТА НАУКОВО-ПЕДАГОГІЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ
ЗА МЕЖАМИ НОРМАЛЬНОЇ ТРИВАЛОСТІ РОБОЧОГО ЧАСУ**

**WORK OF SCIENTIFIC AND PEDAGOGICAL WORKERS BEYOND
THE NORMAL DURATION OF WORKING HOURS**

Мета статті полягає у визначенні специфіки роботи науково-педагогічних працівників за межами нормальної тривалості робочого часу та у розробці в такому контексті шляхів удосконалення правового регулювання робочого часу. У статті відображено специфіку роботи науково-педагогічних працівників за межами нормальної тривалості робочого часу та запропоновано шляхи вдосконалення правового регулювання дистанційного робочого часу цих працівників. Окреслено особливості здійснення професійної діяльності та фіксації виконання запланованого навантаження в умовах дистанційної роботи. Доведено, що у під час дистанційної роботи у науково-педагогічних працівників виникає певне перенавантаження, яке не було передбачене у разі планування навчального навантаження на поточний навчальний рік з урахуванням саме аудиторної роботи, це призводить до значного психологічно-емоційного перенавантаження науково-педагогічного працівника. Визначено, що така проблема потребує чіткого визначення та регламентації у відповідній кількості годин, і це має бути закріплене в Інструкції з планування робочого часу науково-педагогічних працівників, яка відображає норми часу для планування і обліку, навчальної роботи та переліків основних видів методичної наукової та організаційної роботи науково-педагогічних працівників в умовах дистанційної роботи. Обґрунтовано, що під час виконання роботи за сумісництвом важливо дотримуватися балансу граничної тривалості робочого часу за основним місцем роботи і за сумісництвом, щоб уникати перенапруження та забезпечити ефективність і збалансованість освітнього процесу. Встановлено, що удосконалення кваліфікації та відповідність новим сучасним тенденціям розвитку освіти в міжнародному суспільстві спрямоване на залучення науково-педагогічних працівників до програм академічної мобільності, що своєю чергою вказують на вектор універсальності та координації безперервної освіти у сучасному суспільстві, це потребує законодавчого врегулювання питання щодо виконання навантаження науково-педагогічного працівника за умови проходження підвищення кваліфікації очно та стосовно гарантій для працівників, які проходять курси підвищення кваліфікації дистанційно.

Ключові слова: *правове регулювання, робочий час, дистанційне навчання, науково-педагогічні працівники, трудові відносини, трудове право.*

The purpose of the article is to determine the specifics of the work of research and teaching staff outside the normal working hours and to develop in this context ways to improve the legal regulation of working time. The article reflects the specifics of the work of scientific and pedagogical workers outside the normal working hours and suggests ways to improve the legal regulation of remote working hours of these workers. The peculiarities of professional activity and fixation of the planned workload in the conditions of remote work are outlined. It is proved that during remote work of scientific and pedagogical workers there is a certain overload, which was not provided when planning the workload for the current school year, taking into account the classroom work, it leads to significant psychological and emotional overload of the scientific and pedagogical worker. It is determined that this problem needs to be clearly defined and

regulated in the appropriate number of hours, and should be enshrined in the Instruction on planning of working hours of scientific and pedagogical workers which reflects time norms for planning and accounting, educational work and lists of basic types of methodical scientific and organizational work of and scientific pedagogical workers in the conditions of remote work. It is substantiated that when performing part-time work, it is important to keep a balance of the maximum working hours at the main place of work and part-time work to avoid overstrain and ensure the efficiency and balance of the educational process. It is established that the improvement of qualification and compliance with new modern trends in education in the international community is aimed at attracting research and teaching staff to academic mobility programs, which in turn indicate the vector of universality and coordination of continuing education in modern society performance of the workload of the research and teaching staff, subject to in-service training and in respect of guarantees for employees who take advanced training courses remotely.

Key words: *legal regulation, working hours, distance learning, scientific and pedagogical workers, labour relations, labour law.*

Вступ. Нині новим викликом для світового співтовариства, країн став спалах COVID-19. Міжнародна організація праці зазначає, що наслідки пандемії будуть масштабними, але важко-прогнозованими і залежатимуть від тривалості епідемії і міцності економіки країн та їх ринків праці. У цій ситуації ринок освітніх послуг не став винятком. У цих складних обставинах для освітян сформувалися нові умови праці – дистанційна робота. Запровадження дистанційної роботи у всіх можливих сферах виробництва і праці докорінно змінило режим роботи працівників, а науково-педагогічні працівники одними з найперших розпочали впровадження сучасних віддалених форм роботи. Все це позначається на співвідношенні робочого часу та часу відпочинку науково-педагогічних працівників і ускладнює облік робочого часу цієї категорії працівників. Тому трудове право як право захисту трудових прав та інтересів працівника потребує оновлення відповідно до наявних умов праці з метою максимального захисту науково-педагогічних працівників як найманих працівників.

Стан дослідження. Правові питання робочого часу науково-педагогічних працівників були предметом дослідження таких учених: О.А. Абрамова, Ю.В. Баранюк, О.Л. Войно-Данчишиної, Г.С. Гончарової, Н.М. Демченко, Л.І. Лазор, Р.З. Лівшиця, О.Є. Пашерстника, П.Д. Пилипенка, О.І. Процевського, В.М. Смирнова, М.Л. Смолярової, М.П. Стадника, Н.М. Хуторян. Проте натеper залишається значна кількість актуальних питань, які торкаються специфіки роботи науково-педагогічних працівників у закладах вищої освіти України.

Постановка завдання. Мета дослідження полягає у визначенні специфіки роботи науково-педагогічних працівників за межами нормальної тривалості робочого часу та у розробці в цьому контексті шляхів удосконалення правового регулювання робочого часу.

Результати дослідження. Особливої уваги в рамках питання, що розглядається, заслуговує проблема основних принципів правового регулювання праці, які є фундаментом та каркасом усього комплексу трудового права. У доктрині трудового права зазначається, що такі принципи визначають створення, реалізацію та захист норм трудового законодавства, але не встановлюють, на відміну від конкретної правової норми, правил поведінки в окреслених ситуаціях і не мають елементів норми права – гіпотези, диспозиції та санкції [1, с. 199].

Правила і стандарти забезпечення дисципліни праці, що ґрунтуються на основних принципах правового регулювання праці, за своєю сутністю деталізують такі принципи у рамках питання забезпечення нормального трудового процесу, оптимального виробництва, на що прямо впливає забезпечення дисципліни праці. На думку Т.В. Колесник, саме забезпечення дисципліни праці не повинне будуватись лише на принципах правового регулювання праці чи взагалі бути хаотичним. По-перше, сам процес забезпечення має відбуватись відповідно до сформованих у законодавстві або прямо не заборонених законодавцем методів, у певних формах та способах. По-друге, правовими формами такого регулювання в Україні є: національні закони; національні підзаконні нормативно-правові акти; локальні нормативно-правові акти [2, с. 48–49].

Отже, вищезазначене свідчить, що забезпечення дисципліни праці тісно пов'язане із правовим регулюванням такої дисципліни та відбувається на двох рівнях – центральному і локальному, що безпосередньо спрямовують суб'єктів трудового правовідношення до виконання норм чинного законодавства, закріплених як на центральному, так і локальному рівнях.

Безумовно, зазначене стосується саме правового регулювання у сфері праці, адже нині на національному рівні відбуваються значні перетворення, які прямо відображаються на трудових правовідносинах в умовах дистанційної роботи. При цьому зауважимо, що зміна законодавства (в загальному розумінні) відбувається в інтересах людини, суспільства й держави, причому, як правило, разом зі зміною фактичної дійсності, яка зачіпає інтереси вказаних суб'єктів і мобілізує державу до нормотворчої діяльності для підтримання актуальності правового регулювання та його здатності зменшувати негативний вплив неочевидності змін у соціальних відносинах, соціальних процесах, які для людини наповнені певними ризиками [3, с. 8–9].

Для уникнення та зменшення ризиків в умовах нестабільної епідемічної ситуації науково-педагогічні працівники за погодженням з керівництвом закладу вищої освіти визначають режим (синхронний або асинхронний) проведення окремих навчальних занять. При цьому не менше 30 відсотків навчального часу, передбаченого освітньою програмою закладу освіти, організовується у синхронному режимі (решта навчального часу організовується в асинхронному режимі). Асинхронний режим передбачає взаємодію між суб'єктами дистанційного навчання, під час якої учасники взаємодіють між собою із затримкою у часі, застосовуючи при цьому інтерактивні освітні платформи, електронну пошту, форуми, соціальні мережі тощо. Відповідно, синхронний режим – це взаємодія між суб'єктами дистанційного навчання, під час якої учасники одночасно перебувають в електронному освітньому середовищі або спілкуються за допомогою засобів аудіо-, відеоконференції.

Слід зазначити, що планування і звітування про виконання роботи науково-педагогічними працівниками може здійснюватися шляхом складання різних форм документів, передбачених положенням про організацію освітнього процесу чи іншими внутрішніми документами закладів вищої освіти. При цьому індивідуальний робочий план викладача використовується як основний звітний документ про виконання ним навчальної, наукової, методичної, організаційної та іншої запланованої роботи згідно з посадовою інструкцією, розподілом педагогічного навантаження, величиною ставки. У разі необхідності може бути внесено зміни до індивідуальних робочих планів викладачів стосовно термінів виконання, переліку та обсягу завдань з метою чіткого відображення в них діяльності у період карантину, зокрема: зміни в розкладі занять на період карантину; виконання наукових досліджень і підготовки публікацій; заходи професійного розвитку, зокрема, опанування технологій дистанційного навчання; додаткове розроблення методичного забезпечення дисциплін для дистанційного навчання; проведення індивідуальних консультацій і додаткових контрольних заходів тощо [4].

В умовах дистанційної роботи слід звернути увагу на питання фіксації виконання запланованого навантаження. З цього питання Міністерство освіти і науки рекомендує:

1) здійснювати фіксацію викладачам у різній доступній формі виконання ним педагогічного навантаження, тобто фактів проведення занять, видачі завдань, їх перевірки, консультування, проведення поточного і підсумкового контролів, що засвідчить виконання педагогічного навантаження;

2) у разі неможливості виконання в повному обсязі годин аудиторних занять рекомендуємо зараховувати замість них години роботи викладача зі студентами у формі індивідуальних занять або консультацій у синхронному режимі, забезпечивши при цьому: доведення до студентів інформації про розклад таких занять або консультацій, що має бути складений із дотриманням загалом обсягу аудиторних годин, із зазначенням каналів зв'язку; належну фіксацію відпрацьованого таким чином робочого часу.

3) забезпечити доступність викладача для студента, його присутність на віртуальному робочому місці у встановлені години. Аналогічний підхід рекомендується використовувати для звітування про виконання педагогічного навантаження науково-педагогічними працівниками, які працюють за сумісництвом і робота яких оплачується за фактично відпрацьовані години.

Розглядаючи проблему звітування щодо проведення різних видів занять в умовах дистанційного навчання, відзначимо, що навіть формат лекції не обмежує викладача лише презентацією певного обсягу теоретичного матеріалу і не виключає:

– по-перше, проведення опитування для активування раніше здобутих знань чи отримання зворотного зв'язку про попереднє опрацювання рекомендованого матеріалу, рівень розуміння поточного викладу;

– по-друге, застосування методів активного навчання, постановки завдань студентам, виконання яких є найкращим підтвердженням проведення заняття та його результативності.

При цьому в кожному конкретному випадку Міністерство освіти і науки рекомендує знайти збалансований підхід до бюджету часу на виконання педагогічного навантаження

в окреслених навчальних годинах. Аналогічний підхід використовується і для звітування про виконання педагогічного навантаження науково-педагогічними працівниками, які працюють за сумісництвом і робота яких оплачується за фактично відпрацьовані години.

Облік навчальних занять і результатів навчання здобувачів освіти під час дистанційного навчання здійснюється відповідно до законодавства (в журналах, залікових відомостях). Відповідно, облік робочого часу та оплата праці науково-педагогічних працівників, які організують дистанційне навчання, здійснюється відповідно до законодавства, не обмежуючи їхніх соціальних прав та гарантій.

На нашу думку, окреслене коло питань потребує чіткого визначення та регламентації у відповідній кількості годин, оскільки у разі дистанційної роботи є певне навантаження, яке не було передбачене під час роботи в аудиторних умовах (завантаження тестових завдань, індивідуальна перевірка завдань, виконаних за темою семінарського заняття, та ін.), що потребує значно більше часу і призводить до значного перенавантаження (психологічного, емоційного, фізіологічного). Специфіка характеру й режиму праці (значне розумове напруження та інші навантаження) призводять до зміни функціонального стану центральної нервової системи працівника, нервово-м'язового апарату його рук у разі роботи з клавіатурою. Нераціональні конструкції й невдале розташування елементів робочого місця викликають потребу підтримувати вимушену робочу позу. Тривалий дискомфорт в умовах гіпокінезії зумовлює розвиток у працівника загальної втоми і зниження працездатності. Під час постійної роботи за екраном комп'ютера з'являється виражене напруження зорового апарату, виникає незадоволеність роботою, головний біль, роздратованість, порушення сну, втоми і хворобливі відчуття в очах, попереку, в шиї тощо [5, с. 16].

Тому вважаємо за доцільне розробити чіткий алгоритм визначення показників та відобразити їх в Інструкції з планування робочого часу науково-педагогічних працівників, яка закріплює норми часу для планування і обліку, навчальної роботи та переліків основних видів методичної наукової і організаційної роботи науково-педагогічних працівників в умовах дистанційної роботи.

Основними причинами варіативності трудової поведінки працівників є необхідність отримання достатньої винагороди за працю, реалізація трудового потенціалу, набуття певного статусу в суспільстві, бажання самореалізації в іншій професії тощо. Окрім здійснення трудової діяльності на основній роботі, науково-педагогічний працівник має надану законодавством можливість провадити додаткову трудову діяльність. Відповідно до ч. 2 ст. 21 КЗпП України працівник має право реалізувати свої здібності до продуктивної і творчої праці шляхом укладення трудового договору на одному або одночасно на декількох підприємствах, в установах, організаціях, якщо інше не передбачене законодавством, колективним договором або угодою сторін. Принагідно відзначити, що реалізація наданого права можлива як у рамках наявних трудових відносин, так і за допомогою укладення самостійного трудового договору для повноцінної реалізації трудового потенціалу працівника.

Відсутня єдність поглядів учених та працівників також стосовно розуміння ролі і сутності соціально-юридичного явища суміщення посад чи професії. В одних наукових джерелах поняття такого явища визначається як виконання працівником за його трудовою функцією поряд зі своєю професією (посадою) додаткової роботи за іншою професією (посадою) [6, с. 184]. В інших зазначається, що це «засвоєння й виконання працівником, окрім роботи за своєю основною спеціальністю, роботи за іншою спеціальністю» [7, с. 394] або ж «виконання працівником на тому ж підприємстві, в установі, організації поряд зі своєю основною роботою, обумовленою трудовим договором, додаткової роботи за іншою професією (посадою) в межах одного й того ж робочого часу з доплатою в розмірах, передбачених у колективних договорах» [8, с. 100].

В умовах низької заробітної плати на ринку праці з метою досягнення необхідного соціального та економічного рівня, реалізації трудового потенціалу, самореалізації в іншій професії певний відсоток науково-педагогічних працівників намагається одночасно з основною діяльністю виконувати трудові функції на додаткових роботах, реалізувати свої здібності до продуктивної і творчої праці шляхом укладення трудового договору. Принагідно зазначити, що розрізняють два види сумісництва: внутрішнє (за основним місцем роботи) і зовнішнє (в іншого роботодавця). Згоди роботодавця за місцем основної роботи на укладення трудового договору за сумісництвом не потрібно. Такі відносини вже стали звичним явищем і тому потребують чіткого правового регулювання держави.

Нині на порядку денному постає проблема адаптації чинного трудового законодавства до процесів, які відбуваються у суспільстві та забезпечення ефективної системи юридичного захисту як працівника, так і роботодавця. Чинна нормативно-правова база у сфері регулювання

сумісництва здебільшого сформована без урахування ринкових реформ в українській економіці та дублює нормативні акти «радянської» епохи. У зв'язку з цим чимало питань, які ставить перед нами життя, залишаються без відповіді, що є реальною перешкодою реалізації права громадян на працю [9, с. 12–14].

Головною передумовою суміщення професій (посад) є наявність вакансії суміщеної професії (посади) у штатному розписі. Пункт 2 Постанови Кабінету Міністрів України «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій» від 3 квітня 1993 року № 245 (далі – Постанова № 245) містить обмеження на сумісництво для працівників державних підприємств, до яких належать працівники державних закладів освіти [10].

Обсяг викладацької роботи, виконуваної на умовах сумісництва, тобто за межами основного робочого часу, не може перевищувати для керівників навчальних закладів чотирьох годин на день і повного робочого дня у вихідний день (п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 03.04.1993 р. № 245). Загальна тривалість роботи за сумісництвом протягом місяця не повинна перевищувати також половини місячної норми робочого часу, тобто як це встановлено для всіх працівників, що працюють за сумісництвом. Розглядаючи питання сумісництва для керівників закладів вищої освіти, слід зазначити, що наприклад проректор закладу вищої освіти може працювати за сумісництвом на 0,5 штатної посади доцента поза межами основного робочого часу та (або) здійснювати викладацьку роботу в основний робочий час обсягом не більше 240 годин на рік. Слід звернути увагу, що положеннями зазначеної постанови не обумовлено, якою роботою визначається норма тривалості робочого часу впродовж місяця – за основною посадою чи на посаді за сумісництвом. Отже, у разі виконання роботи за сумісництвом важливо дотримуватися балансу граничної тривалості робочого часу за основним місцем роботи і за сумісництвом, щоб уникати перенапруження та забезпечити ефективність і збалансованість освітнього процесу.

Нині наукова спільнота акцентує увагу на академічній мобільності, що визначена у Законі України «Про вищу освіту» як можливість учасників освітнього процесу навчатися, викладати, стажуватися чи проводити наукову діяльність в іншому закладі вищої освіти (науковій установі) на території України чи поза її межами [11].

З цього питання слухною є позиція М.В. Вієвської, вона ґрунтується на сучасних мотиваційних векторах, де спрямовують кожного, зокрема і науково-педагогічного працівника, до професійного саморозвитку та вдосконалення.

По-перше, потреба у саморозвитку визначається як ставлення індивіда до самого себе, за якого формується готовність до перетворення власної життєдіяльності на пошук можливостей максимальної професійної самореалізації.

По-друге, потреба у саморозвитку виникає тоді, коли індивід усвідомлює не тільки власний етап розвитку, а й визначає зону потенційного розширення професійних потреб і можливостей.

По-третє, процес професійного саморозвитку потребує дослідження механізмів його мотиваційного забезпечення, починаючи з етапу навчально-професійної підготовки, коли відбувається вплив особистісних характеристик на соціальний досвід і компетентність індивіда, його індивідуальні характеристики, особливості та детермінанти професійної діяльності.

По-четверте, формування стійкої мотивації саморозвитку фахівця забезпечує його орієнтованість на необхідність оволодіння управлінськими компетенціями, постійного самовдосконалення у процесі безперервної професійної освіти, де поняття «компетенція» відображає готовність і здатність до виконання конкретних видів діяльності [12, с. 89].

Принагідно відзначити, що на сучасному етапі вища освіта виступає основним соціальним інститутом, який задовольняє інтереси суспільства у формуванні висококваліфікованих кадрів, у збереженні та розвитку системи загальних та наукових знань, формуванні загальної культури та соціальних норм. Будучи основою формування кадрового потенціалу суспільства, вища освіта безпосередньо пов'язана з функціонуванням ринку праці. Водночас вона сама є сферою докладання праці, причому в освітніх закладах зайнята найбільш кваліфікована частина робочої сили [13, с. 114].

При цьому зауважимо, що в європейських країнах окресленому питанню приділяється значна увага, про що свідчить напрацьована законодавча база. Відповідно, деякі з цих актів ратифіковані нашою державою та обов'язкові до виконання – це Рекомендація щодо професійної орієнтації і професійної підготовки в галузі розвитку людських ресурсів № 150. Основна мета документа – надання рекомендації державам щодо адаптації національного законодавства до норм Європейського Союзу. Його положення застосовуються для проведення професійної орієнтації і підготовки молодих людей і дорослих в усіх галузях економічного, соціального

і культурного життя і на всіх рівнях професійної кваліфікації і відповідальності. Відповідно до ст. 24 цієї Рекомендації початкова і подальша професійна підготовка, яка веде до одержання визнаної професійної кваліфікації, повинна, наскільки це можливо, регулюватись загальними нормами, встановленими або затвердженими компетентним органом після консультації з відповідними організаціями роботодавців і працівників [14].

З метою удосконалення своєї кваліфікації та відповідності новим сучасним тенденціям розвитку освіти в міжнародному суспільстві та флагманам європейської освіти науково-педагогічні працівники докладають певних зусиль для вдосконалення потенціалу та оволодіння новітніми тенденціями для впровадження в національний розвиток освітньої сфери.

Педагогічні та науково-педагогічні працівники закладів вищої та післядипломної освіти підвищують свою кваліфікацію згідно з Порядком підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників № 800 не рідше одного разу на п'ять років. Результати підвищення кваліфікації враховуються під час проведення атестації педагогічних працівників закладів вищої та післядипломної освіти, а також під час обрання на посаду за конкурсом чи укладення трудового договору з науково-педагогічними працівниками таких закладів (п. 21, 22) [15].

Участь педагогічних та науково-педагогічних працівників у програмах академічної мобільності на засадах, визначених законами України «Про освіту», «Про вищу освіту», Положенням про порядок реалізації права на академічну мобільність, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2015 р. № 579, та іншими актами законодавства, визнається педагогічними (вченими) радами відповідних закладів як підвищення кваліфікації педагогічних та науково-педагогічних працівників.

Педагогічні і науково-педагогічні працівники можуть підвищувати кваліфікацію за різними формами, видами. Формами підвищення кваліфікації є інституційна (очна (денна, вечірня), заочна, дистанційна, мережева), дуальна, на робочому місці, на виробництві тощо. Форми підвищення кваліфікації можуть поєднуватись. Основними видами підвищення кваліфікації є: навчання за програмою підвищення кваліфікації, у тому числі участь у семінарах, практикумах, тренінгах, вебінарах, майстер-класах тощо. Деякі види діяльності педагогічних та науково-педагогічних працівників виокремлені у п. 26 цього Порядку, участь у програмах академічної мобільності, наукове стажування, самоосвіта, здобуття наукового ступеня, вищої освіти можуть бути визнані як підвищення кваліфікації.

Обсяг (тривалість) підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників устанавлюється в годинах та/або кредитах Європейської кредитної трансферно-накопичувальної системи (один кредит ЄКТС становить 30 годин) за накопичувальною системою. Підвищення кваліфікації педагогічними і науково-педагогічними працівниками здійснюється згідно з планом підвищення кваліфікації закладу освіти на певний рік, що формується, затверджується і виконується відповідно до цього Порядку, також працівники мають право на підвищення кваліфікації поза межами плану підвищення кваліфікації закладу освіти.

Відповідно до п.п. 32, 34 зазначеного Положення джерелами фінансування підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників є кошти державного, місцевих бюджетів, кошти фізичних та/або юридичних осіб, інші власні надходження закладу освіти та/або його засновника, інші джерела, не заборонені законодавством. Також науково-педагогічні працівники можуть здійснити фінансування підвищення кваліфікації за власні кошти, а отримати відшкодування витрат у порядку, визначеному законодавством. На час підвищення кваліфікації педагогічним або науково-педагогічним працівником відповідно до затвердженого плану з відривом від виробництва (освітнього процесу) в обсязі, визначеному законодавством, за педагогічним або науково-педагогічним працівником зберігається місце роботи (посада) із збереженням середньої заробітної плати.

Але у цьому положенні не врегульоване питання щодо виконання навантаження науково-педагогічного працівника за умови проходження підвищення кваліфікації очно та стосовно гарантій для працівників, які проходять курси підвищення кваліфікації дистанційно. З цього питання надані лише роз'яснення у листі Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України № 3511-06/37744-09, де зазначено, якщо працівник, навчаючись дистанційно, не здійснює поїздки до місця навчання та відповідно не перебуває в дорозі, а також не здійснює витрати на проживання у зв'язку з переїздом на навчання, то відшкодування таких витрат не може здійснюватися. Водночас у разі, якщо працівник підтвердить відповідні витрати, гарантії, передбачені постановою № 695, мають бути забезпечені [16].

З урахуванням викладеного слід зазначити, що окреслені напрями розвитку безперервної освіти вказують на вектор універсальності та координації освіти у сучасному суспільстві.

Практичне застосування принципів безперервної освіти для науково-педагогічних працівників, які бажають паралельно з професійною діяльністю підвищувати власний рівень професійної компетентності є особливо корисним.

Висновки. Отже, треба констатувати, що під час дистанційної роботи у науково-педагогічних працівників виникає певне перенавантаження, яке не було передбачене у разі планування навчального навантаження на поточний навчальний рік з урахуванням саме аудиторної роботи, це призводить до значного перенавантаження під час виконання навчальної роботи та психологічно-емоційного перенавантаження науково-педагогічного працівника. Тому окреслене коло питань потребує чіткого визначення та регламентації у відповідній кількості годин, має бути закріплене в Інструкції з планування робочого часу науково-педагогічних працівників, яка відображає норми часу для планування і обліку, навчальної роботи та переліків основних видів методичної наукової і організаційної роботи науково-педагогічних працівників в умовах дистанційної роботи.

Удосконалення кваліфікації та відповідність новим сучасним тенденціям розвитку освіти в міжнародному суспільстві спрямоване на залучення науково-педагогічних працівників до програм академічної мобільності, що своєю чергою вказують на вектор універсальності та координатії безперервної освіти у сучасному суспільстві. Практичне застосування принципів безперервної освіти для науково-педагогічних працівників, які бажають паралельно з професійною діяльністю підвищувати власний рівень професійної компетентності, є особливо корисним і потребує законодавчого врегулювання питання щодо виконання навантаження науково-педагогічного працівника за умови проходження підвищення кваліфікації очно та стосовно гарантій для працівників, які проходять курси підвищення кваліфікації дистанційно.

Список використаних джерел:

1. Вапнярчук Н.М. Правове регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Луганськ, 2010. 199 с.
2. Колеснік Т.В. Забезпечення дисципліни праці в умовах ринкової економіки: теорія та практика : монографія. Харків : У справі, 2017. 428 с.
3. Гладкий В.В. Мінливість і занепад законодавства: постановка питання. *Актуальні проблеми реформування сучасного законодавства* : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 14–15 верес. 2017 р.). Харків : Молодий вчений, 2017. С. 5–10.
4. Щодо окремих питань діяльності закладів освіти під час карантину : Лист Міністерства освіти і науки від 27. 04. 2020. № 1/9-224. URL: http://osvita.ua/legislation/Vishya_osvita/73280/.
5. Крушельницька Я.В. Фізіологія і психологія праці : підручник. Київ : КНЕУ, 2003. 367 с.
6. Толкунова В.Н., Гусов К.Н. Трудовое право России : учебное пособие / под ред. В.Н. Толкуновой. Москва, 1996.
7. Трудовое право. Энциклопедический словарь / ред. кол.: Динисов А.И., Александров Н.Г., Бондарченко А.Б., Гинцбург Л.Я. и др. Москва, 1959.
8. Трудовое право в вопросах и ответах : учебно-справочное пособие / под ред. В.В. Жернакова. Харьков, 2000.
9. Веренич Н.В. Особливості правового регулювання праці за сумісництвом та суміщенням професій (посад) : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення». Національний університет внутрішніх справ. Харків : 2003. 19 с.
10. Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 03. 04. 1993. № 245. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/245-93-%D0%BF>.
11. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014. № 1556-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 37-38. Ст. 2004.
12. Вієвська М. Мотивація професійного саморозвитку у реалізації стратегій формування управлінських компетенцій. *Вища школа*. 2010. № 3. С. 89–104.
13. Крижевська О.О. Освіта як один із чинників конкурентоспроможності молоді на ринку праці України. *Державна політика регулювання ринку праці в Україні: сучасні виклики та концепція розвитку* : матеріали Всеукраїнської міждисциплінарної науково-практичної конференції (м. Київ, 26 листопада 2020 р.) / за ред. І.С. Сахарук, А.М. Магомедової. Київ : ВД «Дакор», 2020. С. 114–118.
14. Рекомендація щодо професійної орієнтації і професійної підготовки в галузі розвитку людських ресурсів № 150 МОП від 23.06.1975. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_092.

15. Порядок підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників : затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 800. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-2019-п#Text>.

16. Про гарантії і компенсації для працівників, які направляються для підвищення кваліфікації, підготовки, перепідготовки, навчання інших професій з відривом від виробництва : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.05.1997. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-97-%D0%BF#Text>.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.8>

ПІДПАЛА І.В.

МОРЯК ЯК СУБ'ЄКТ МІЖНАРОДНОГО ТРУДОВОГО ПРАВА

SAILOR AS A SUBJECT OF INTERNATIONAL LABOR LAW

Міжнародне трудове право є однією з галузей у системі сучасного міжнародного права і очевидним є той факт, що його суб'єктний склад не може бути ширшим від суб'єктів міжнародного права. З'ясування правового статусу суб'єктів у ньому базується на тих самих теоретичних засадах, що вироблені теорією міжнародного права. Суб'єкт міжнародного права – це носій міжнародних прав та обов'язків, які виникають згідно із загальними нормами міжнародного права або приписами міжнародно-правових актів. Отже, суб'єктом міжнародного трудового права вважаються такі носії прав і обов'язків у сфері міжнародного правового регулювання трудових відносин, які є учасниками таких відносин через свій міжнародно-правовий статус. Моряк як суб'єкт права характеризується такими правовими категоріями, як здібність до правоволодіння, до правореалізації, сама реалізація права, правові наслідки правоволодіння і правореалізації, в тому числі юридична відповідальність, юридичні гарантії. Будучи єдиним носієм, що здібний до праці у світових водяних просторах, моряк посідає центральне місце серед інших суб'єктів міжнародного трудового права, призваних своєю діяльністю створювати умови для ефективної реалізації своїх здібностей до праці на міжнародному рівні. При цьому суб'єкти міжнародного права, а саме моряки, визнані такими, що володіють рівними загальносуб'єктивними правами і обов'язками. Зроблено висновок, що саме трудова правосуб'єктність є складовою частиною правового статусу моряка у сфері міжнародного трудового права, але не навпаки, яка виступає необхідною передумовою виникнення трудових прав і обов'язків. За наявності трудової правосуб'єктності моряк є суб'єктом міжнародного трудового права, тому щоб мати цю можливість – стати суб'єктом міжнародних трудових відносин у сфері застосування найманої праці, моряк обов'язково повинен володіти трудовою правосуб'єктністю. Необхідно підкреслити, що трудова правосуб'єктність має виняткову важливість у сфері міжнародного трудового права, оскільки вона є вихідною, необхідною передумовою участі моряка у відносинах із застосуванням найманої праці, законодавчо надаючи йому можливість бути учасником цих відносин.

Ключові слова: суб'єкт міжнародного трудового права, міжнародне право, національне законодавство, моряк, судновласник, трудові відносини.

International labor law is one of the branches in the system of modern international law and it is obvious that its subject composition cannot be broader than the subjects of international law. Clarification of the legal status of the subjects in it is based on the same theoretical foundations produced by the theory of international law. The subject of international law is the bearer of international rights and obligations that arise in accordance with the general norms of international law or the prescriptions of international legal acts. Thus, the subjects of international labor law are such holders of rights and obligations in the field of international legal regulation of labor relations, who are participants in such relations by virtue of their international legal status. A seaman, as a subject of law, is characterized by such legal categories as: the ability to hold rights, to fulfill the law, the very implementation of the law, the legal consequences of legal ownership and legal implementation, including legal responsibility, legal guarantees. Being the only carrier capable of working in the world's waterways, the sailor occupies a central place among other subjects of international labor law, whose activities are called upon to create conditions for the effective realization of their abilities to work at the international level. At the same time, the subjects of international law, namely seafarers, are recognized as such, as well as those claiming such a status, having equal rights and obligations outside the country. It is concluded that labor legal personality is an integral part of the legal status of a seafarer in the field of international labor law, but not vice versa, which is a necessary prerequisite for the emergence of labor rights and responsibilities. In the presence of labor legal personality, a seafarer is a subject of international labor law, because to have this opportunity – to become a subject of international labor relations in the field of employment, the seafarer must have labor legal personality. It should be emphasized that labor legal personality is of paramount importance in the field of international labor law, as it is the initial, necessary prerequisite for the participation of seafarers in relations with the use of hired labor, legally giving him the opportunity to be a party to these relations.

Key words: *subject of international labor law, international law, national legislation, seaman, ship owner, labor relations.*

Вступ. Передусім до суб'єктів міжнародного трудового права належать держави, об'єднання держав, міжнародні організації та фізичні особи. Міжнародно-трудова правосуб'єктність при цьому визначається обсягом прав та обов'язків суб'єктів міжнародного права. Важливим для визначення правового статусу цих суб'єктів є право брати участь у міжнародному співробітництві з будь-яких питань, що становлять міжнародний інтерес та обов'язок забезпечувати і дотримувати належний рівень гарантування та захисту основних прав і свобод на відповідній території, що водночас є і основними принципами сучасного міжнародного права.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд суб'єктів міжнародного права, зокрема моряків.

Результати дослідження. Суб'єкти міжнародного трудового права, по-перше, мають право реалізувати свої інтереси у сфері праці, трудової міграції, соціального забезпечення шляхом укладення міжнародних договорів на дво- та багатосторонній основі; по-друге, вони мають право брати участь у діяльності міжнародних організацій з універсальним та спеціальним статусом і у прийнятті правових приписів щодо правового регулювання праці; по-третє, їм надано право об'єднуватись і виробляти спільні рішення у цій сфері на регіональній основі [1].

Глобалізаційні та інтеграційні процеси сьогодення сприяють розвитку суспільних приватноправових відносин з так званим іноземним елементом. Саме інтернаціоналізація цивільно-правових відносин та мобільність людей ставлять на перший план необхідність подолання колізій національних законодавств. Робота моряків за контрактом на судах іноземних судовласників, на відміну від роботи представників інших (берегових) професій, найтіснішим чином та найчастіше пов'язана з необхідністю подолання таких колізій. Це зумовлене, перш за все, специфікою морського транспорту та складнощами, викликаними присутністю в таких відносинах іноземного елемента. Під останнім, згідно із Законом «Про міжнародне приватне право», слід розуміти ознаку, яка характеризує приватноправові відносини та виявляється в одній або кількох таких формах: хоча б один учасник правовідносин є іноземцем, особою без громадянства або іноземною юридичною особою; об'єкт правовідносин перебуває на території іноземної держави;

юридичний факт, який впливає на виникнення, зміну або припинення правовідносин, мав чи має місце на території іноземної держави (ст. 1) [2]. У сучасних умовах, коли флоти традиційних морських націй, які звичайно відрізнялися високим рівнем безпеки, зменшуються, кількість суден під прапорами інших держав з невеликим досвідом судноплавства зростає. З кожним роком скорочуються екіпажі суден, а їх технічне обладнання та технологія перевезень стають більш складними. Все більшого поширення набувають багатонаціональні екіпажі, в яких спілкування людей та, як наслідок, їхня спільна діяльність із забезпечення безпеки судна є утрудненою. Згідно з цим, моряки є суб'єктами міжнародного трудового права, позаяк працюють у іноземного судовласника [3]. Довгий час уявлення про міжнародне право як регулятора виключно міжнародних відносин породжувало «прив'язку» суб'єктів господарської діяльності тільки до цих відносин, згодом суб'єктів приватних відносин. Учасники вказаних відносин у разі такого підходу почали претендувати на міжнародну правосуб'єктність. Тому у вітчизняній теорії отримало поширення особливе поняття суб'єкта міжнародного права, що відрізняється від поняття суб'єкта у загальній теорії права. Концепція особливого статусу моряка як суб'єкта міжнародного права полягає в тому, що здібність брати участь у відносинах, що регулюються міжнародно-правовими нормами, розглядається як передумова, але не головна риса суб'єкта. Риси, що відрізняють суб'єктів міжнародного права, виявляються в тому, що вони не перебувають під чією-небудь владою і юрисдикцією і займають незалежне стосовно один одного положення. Насамперед такий особливий статус визнається за державами, оскільки вони є учасниками міждержавних відносин, а також за міжнародними (міжурядовими) організаціями [4].

Особлива властивість суб'єктів міжнародного права – це, безперечно, юридична здібність володіти міжнародними правами і нести обов'язки. У численних визначеннях суб'єкта міжнародного права підкреслюються і інші його властивості: участь у міжнародних правовідносинах у розробці і створенні норм міжнародного права, відповідальність за порушення цих норм і принципів та ін. Тільки владні суб'єкти можуть володіти частиною таких ознак, іншими словами, держави. Не володіють незалежним становищем у міжнародних відносинах фізичні особи (індивіди) і юридичні, тому що перебувають під владою відповідних держав, їх самостійний міжнародно-правовий статус заперечується традиційною доктриною міжнародного права, яка не визнає індивідів суб'єктами міжнародного права. Визнання індивіда суб'єктом міжнародного права потребувало б зміни самої природи цього права, але з такою думкою неможливо погодитися, позаяк природа міжнародного права залишається незмінною. Визнання індивіда суб'єктом міжнародного права розширить регулятивну здібність міжнародного права. З позиції поняття міжнародного права в широкому сенсі, а не тільки як міждержавного (міжнародного публічного) можна натепер визначити місце індивіда у системі суб'єктів міжнародного права [5]. Оскільки реалізація міжнародних зобов'язань на внутрішньодержавному рівні здійснюється шляхом входження норм міжнародного права у норми внутрішньодержавного права, сам процес входження норм міжнародного права до національного законодавства є імплементацією. Засоби входження іменуються трансформацією. Трансформація може бути загальною та індивідуальною. У разі загальної трансформації держава встановлює, що всі або тільки певні види прийнятих нею міжнародно-правових норм є частиною національного права країни. У разі індивідуальної трансформації в кожному випадку необхідно вводити міжнародні норми до національного права країни спеціальним актом [6].

При цьому суб'єктами міждержавного права можуть бути тільки держави чи створені ними похідні суб'єкти – міжнародні міжурядові організації і вони правомочні на створення норм міжнародного права шляхом погодження своїх свобод. Така ознака міжнародної правосуб'єктності, як участь у міжнародних правовідносинах, не може відноситися тільки до держав, учасниками більшості міжнародних відносин можуть ставати індивіди та юридичні особи. Індивід і держава – явища не однопорядкові, лише завдяки нормотворчим зусиллям одних інші здібні набувати того чи іншого міжнародно-правового статусу. Фізична особа не в змозі створювати своїми діями норми міжнародного права. Однак безпосереднім адресатом деяких із таких норм, а отже, і суб'єктом міжнародних правовідносин фізична особа, безперечно, є. Відсутність при цьому в індивіда нормоутворюючих функцій свідчить лиш про його специфічність як суб'єкта права, а не про те, що у нього немає і не може бути міжнародної правосуб'єктності. Багато міжнародно-правових норм, зокрема норми міжнародного трудового права, спеціально адресовані індивідам з метою застосування правовідносин з їх участю. До правовідносин з участю держави такі норми не можуть бути застосовані, позаяк одним із суб'єктів таких правовідносин повинен виступати робітник – індивід [7].

Працівники є суб'єктами трудового права, які можуть створювати об'єднання з метою захисту своїх соціально-трудова прав. Раніше найбільш поширеною формою такого об'єднання виступав «трудова колектив». З легкої руки законотворців поняття «трудова колектив» стало замінюватися невизначеним терміном «працівники». Поняття «колектив працівників» окремих професій, таких як моряки, що є суб'єктом трудових правовідносин, входить у зміст багатьох конвенцій МОП (Конвенція 2006 р. «Про працю в морському судноплаванні», Конвенція 1996 р. № 178 «Про інспекцію умов праці та побуту моряків»). Як суб'єкт трудового права працівники являють собою об'єднання громадян, пов'язаних спільною метою, загальним трудовим процесом і системою правил поведінки, а також організаційною структурою, що забезпечує їх внутрішню єдність, і беруть участь своєю працею в діяльності судноплавної компанії на основі трудового договору з нею. Наявність безпосередньо соціально-трудова зв'язків між працівниками, спільність завдань зумовлюють психологічний клімат, що виражається в реакціях працівників на різні фактори, що впливають на трудовий процес. Тому працівники – це не випадкове скупчення людей за якоюсь ознакою, а соціально-трудова об'єднання, що володіє організаційною єдністю, спільними органами управління, що діють у рамках конкретної організації, яка застосовує працю працівників. Як суб'єкти трудового права працівники діють на рівні організації загалом та її структурних підрозділів (цехи, виробництва, відділи і т.д.) [8].

У більшості здійснення і гарантії трудових прав залежать від держави, яка призвана приймати відповідні правові норми. Однак навіть відсутність у національному законодавстві тих чи інших норм про працю не може свідчити про відсутність відповідних прав чи гарантії у суб'єктів трудового права – працівників. У такому разі держава відіграє важливу роль у реалізації прав і гарантії робітників, але від її діяння не завжди залежить набуття чи втрата робітником своїх суб'єктивних трудових прав. У міжнародному праві відсутні норми, які б перешкоджали індивідам набувати прав, що надаються звичайним чи договірним міжнародним правом.

Визнання моряка суб'єктом міжнародного права, в тому числі міжнародного трудового права, яке відповідає прийнятому у загальній теорії права розумінню суб'єкта, є найбільш правильним. У науці міжнародного права немає підстав відмовлятися від загальноприйнятого визначення «суб'єкт права», що служить для позначення тих, до кого звернено право, на кого поширюються його норми. Слід визнати правильним також те, що «якість» правосуб'єктності особа набуває незалежно від величини кола правовідносин, в яких вона бере участь чи може брати участь. Досить присутності однієї такої правовідносини, щоб набути «якість» правосуб'єктності [9].

Тому суб'єктом міжнародного права необхідно вважати такого учасника міжнародних відносин, поведінка якого безпосередньо регулюється нормами міжнародного права. Іншими словами, суб'єкт міжнародного права – це учасник міжнародних відносин, який має міжнародні права та несе міжнародні обов'язки або є носієм міжнародної правосуб'єктності [10].

Поняття суб'єкта міжнародного права за такого підходу ідентифікується з юридичною можливістю участі в правовідносинах, що регулюються міжнародно-правовими нормами і володінням необхідними для цього правами і обов'язками. Загальнотеоретичне визначення суб'єкта права поєднано з констатацією суб'єктивного права участі у відносинах, які регулюються тільки правовими нормами. Відповідно до цього носії прав і обов'язків, встановлених правовими нормами, характеризуються як суб'єкти права. Суб'єкти права – це учасники суспільних відносин, які за своїми особливостями можуть бути носіями суб'єктивних юридичних прав і обов'язків. Можна дійти висновку про необхідність перегляду традиційного для міжнародно-правової доктрини визначення суб'єкта міжнародного права, в основу якого покласти ознаки самостійності і незалежності носіїв міжнародної правосуб'єктності, а також їх здібність брати участь у міжнародному нормотворчому процесі [11].

Таким чином, суб'єктами міжнародного трудового права виступатимуть моряки як носії міжнародних прав і обов'язків, що закріплені у загальноновизначених нормах міжнародного трудового права, поведінка яких безпосередньо буде регулюватися цими нормами і які вступають чи можуть вступати у міжнародні правовідносини, що виникають у процесі використання Світового океану і морського дна.

Характеристику суб'єкта міжнародного трудового права відображають різноманітні аспекти його міжнародної морської правосуб'єктності, які своєю чергою відображають здібність цього суб'єкта, а саме моряка, з одного боку, підпадати під безпосередній вплив норм міжнародного трудового права, з другого – володіти міжнародними правами і обов'язками міжнародного морського права і з третього – бути учасником міжнародних трудових і морських правовідносин [12].

У відповідності до сучасного трактування предмета міжнародно-правового регулювання приймають характеристику суб'єкта міжнародного трудового права як діючого чи можливого

учасника трудових правовідносин, що регулюються міжнародно-правовими нормами, та як носія встановлених цими нормами прав і обов'язків, тому визнається і пов'язана з цим підходом реальність входження у сферу такого роду відносин нових учасників: міжнародних об'єднань і неурядових організацій, юридичних осіб, фізичних осіб (індивідів) [9].

У наявній правовій системі суб'єкти міжнародного трудового права розглядається як держави, міждержавні організації і здебільшого фізичні особи, які мають міжнародну правосуб'єктність. У міжнародному праві держави і міждержавні організації посідають головне місце, оскільки міжнародне право походить від природи, виду та сутності суб'єктів міжнародного права, потім юридичні і фізичні особи. Міжнародне право служить інтересам і потребам указаних суб'єктів, регулює відповідні суспільні відносини між ними, визначає їхній статус, права та обов'язки, оскільки на все це є воля відповідних суб'єктів міжнародного права [13].

Моряк як суб'єкт права характеризується такими правовими категоріями, як: здібність до праволодіння, до правореалізації, сама реалізація права, правові наслідки праволодіння і правореалізації, в тому числі юридична відповідальність, юридичні гарантії. Будучи єдиним носієм, що здібний до праці у світових водяних просторах, моряк посідає центральне місце серед інших суб'єктів міжнародного трудового права, призначених власною діяльністю створювати умови для ефективної реалізації своїх здібностей до праці на міжнародному рівні. При цьому суб'єкти міжнародного права, а саме моряки, визнані такими, що володіють рівними загальносуб'єктивними правами й обов'язками. До таких прав і обов'язків, зокрема, належать:

- право (юридична здібність) участі у відносинах, які регулюються міжнародно-правовими нормами, та взаємодії з іншими суб'єктами;
- право реалізації у цих відносинах своєї суб'єктивної правомочності і несення обов'язків;
- право захисту своїх прав, передбачених юридичними нормами;
- обов'язок поваги статусу інших суб'єктів;
- обов'язок сумлінного додержання міжнародних правил і норм [6].

Найбільш чітко визнає суб'єктами фізичних та юридичних осіб, які прямо чи опосередковано беруть участь у трудових і тісно пов'язаних з ними відносинах, трудове право. Як зазначено у Великому юридичному словнику, суб'єкт права у національному праві – особа (фізична, юридична), держава, державне або інше утворення, що володіє здатністю мати та здійснювати безпосередньо або через представника права і юридичні обов'язки (тобто правосуб'єктність). Тому моряк як суб'єкт права має обов'язки, що є елементом правовідносин морських, трудових галузей права, але в кожній з них положення його як суб'єкта має певну специфіку, позаяк основними суб'єктами трудового права є працівники та роботодавці, а в поєднанні з морським правом це будуть моряки і судовласники [14].

Особи, що є учасниками трудових відносин, користуються також правами і обов'язками. Стосовно до міжнародного морського трудового права такими особами є робітник – моряк, судовласник, агентство найму – кріюінг, фрахтувальник (у тайм – чартері), при чому всі вони одночасно можуть бути учасниками одних і тих же правовідносин. Такі особи беруть участь у правовідносинах, які носять характер трудових, і відносин, безпосередньо пов'язаних з трудовими. При цьому поняття суб'єкта трудового права не є тотожним поняттю суб'єкта трудових правовідносин. Позаяк у суб'єкта трудових правовідносин, окрім суб'єктивних прав, наданих йому законодавством, є і конкретні права і обов'язки, набуті в таких правовідносинах. Вступаючи у ці відносини, особа, що володіє здібністю до праці, вже повинна бути суб'єктом трудового права, здатним нести права, обов'язки і відповідальність у межах цих відносин. Згідно з цим загально-визначеність моряка як суб'єкта права, що походить від робітника, буде відображати фізичну особу, що перебуває у трудових правовідносинах з роботодавцем – судовласником та користується відповідними суб'єктивними трудовими правами і обов'язками [5].

Становлення трудових відносин зародило появу приватного комерційного сектору, де велика кількість працездатного населення звільнялася з державних підприємств і влаштовувалася на роботу в комерційні структури. У результаті цього склалися інші правовідносини до праці і змінилися суб'єкти такого роду правовідносин. З одного боку, керівник як роботодавець, а з іншого – працівник, все це стосується і моряків. Вони в основному трудяться в комерційній сфері з тих же причин. Однак слід враховувати, що моряк – це особливий суб'єкт трудового права, позаяк на нього мають поширюватися відповідно і спеціальні норми права, які охоплюють міжнародні звичаї, правила і закони [15].

Аналіз трудових правовідносин показує, що одні автори вкладають у поняття трудової правосуб'єктності здатність до праволодіння ще не працюючої особи і праволодіння

працюючої особи (за загальним правилом обмежується його статутними суб'єктивними правами), водночас інші ототожнюють правосуб'єктність тільки зі здатністю працюючої особи до правоволодіння. Трудова правосуб'єктність являє собою правову категорію, що виявляє наявність прав і обов'язків, які безпосередньо витікають із закону щодо здібності громадян бути суб'єктами трудових правовідносин, набуваючи своїми діями права і створюючи для себе обов'язки, пов'язані із вступом у ці правовідносини [16].

При цьому правовий стан моряків у міжнародному праві визначається можливістю їх як суб'єктів бути учасниками відносин, що регулюються нормами права цієї трудової системи, їхній правовий стан розкривається через категорії правоздатності та дієздатності. Однак ці дві зазначені категорії термінологічно розрізняються не в усіх правових системах.

Так, наприклад в Англії та США дієздатність і правоздатність визначаються одним терміном "legal capacity" (правова здатність). У судовій практиці застосовується також термін "passive capacity" (пасивна правова здатність, що за смислом, який вкладають у це поняття англійські юристи, відповідає поняттю дієздатності, та "active capacity" (активна правова здатність), а також "capacity for performance of legal act" (здатність до здійснення правового акта), що означає дієздатність.

У французькому законодавстві між цими поняттями також немає чіткої термінологічної відмінності.

Германське цивільне уложення застосовує три терміни: "Rechtsfähigkeit" (правоздатність), "Geschäftsfähigkeit" (дієздатність) та "Deliktsfähigkeit" (деліктоздатність).

Стосовно моряка під правоздатністю розуміють його здатність бути носієм прав і обов'язків, що допускаються об'єктивним правом відповідної країни. Правоздатність може бути цивільною, яка притаманна кожній фізичній особі як життєздатній істоті і не залежить від її розумових здібностей, стану здоров'я та ін. Однак правоздатність може бути обмежена судом, зокрема, може бути винесене рішення про заборону займатися певною професією. Правоздатність припиняється зі смертю або оголошенням особи померлою на підставі презумпції безвісної відсутності протягом визначеного у законі терміну або ж (у деяких країнах) оголошенням судового рішення про безвісну відсутність.

Під дієздатністю моряка розуміють його здатність своїми діями набувати права та обов'язки. Аби бути дієздатним, він має усвідомлювати і правильно оцінювати характер і значення дій, які чинить, котрі мають правове значення, тобто ця правова властивість його як суб'єкта залежить від розумового стану. Законодавством більшості країн встановлено, що дієздатним у повному обсязі громадянин стає після досягнення визначеного законом віку, тобто повноліття. Саме досягнення певного віку є обов'язковою умовою для можливості працевлаштування на морському транспорті. Так, відповідно до національного морського права України для роботи у складі екіпажів суден такий вік має бути не меншим за вісімнадцять років. Аналогічний підхід закладений у міжнародних правових актах: у 1936 р. у рамках МОП прийнято Конвенцію № 58 «Про мінімальний вік на морі».

Національні морські законодавства самостійних держав допускають можливість роботи «іноземців» як членів екіпажів з вісімнадцяти років, що відповідають кваліфікаційним вимогам. Наприклад, ст. 53 КТМУ закріпило право іноземних громадян бути членами екіпажу (за винятком капітана) судна, зареєстрованого в Державному судновому реєстрі України або у Судновій книзі України. У Російській Федерації відповідно до ст. 56 КТМ до складу екіпажу судна під державним прапором «можуть входити іноземні громадяни та особи без громадянства», котрі не можуть обіймати посаду капітана судна, старшого механіка і радіоспеціаліста [17].

З формально-юридичної точки зору здатність людини до праці трансформується у здатність вступати у відповідні правові відносини і тим самим покладати на себе суб'єктивні права і обов'язки. При цьому напрям, за яким суспільство опосередкує фактичну здатність людини до праці, в юридичному плані визначається як трудова правоздатність і трудова дієздатність. Цю категорію – правоздатність і дієздатність – характеризують і як правовідносини, і як стан, передумову та умову правовідносин, особливу якість суб'єкта, своєрідне суб'єктивне право. Деякі автори розуміють під правоздатністю можливість бути суб'єктом права, інші, навпаки, вважають, що особа, вже визнана ним, набуває правоздатності. Треті признають правоздатність правовим зв'язком і не вважають її правовідносинами, оскільки неможливо ототожнювати здібність і те, для чого вона дана [18].

Моряки набувають дієздатності як суб'єкти своєї професії, коли отримують посвідчення особи моряка, що дозволяє бути носієм, а саме правоздатним до користування своїми специфічними правами та обов'язками. Згідно з цим моряк може укладати трудовий договір, де буде

однією зі сторін, а іншою буде судновласник, і статусу моряк як працівник набуде з моменту укладання трудового договору. Але щоб стати працівником, моряк повинен мати трудову правосуб'єктність, яка як категорія трудового права характеризується наявністю трьох елементів, які становлять в єдності її зміст: правоздатність, дієздатність і деліктоздатність. Трудова правоздатність – це забезпечена державою і встановлена законодавством про працю рівна можливість вступати в трудові та безпосередньо пов'язані з ними відносини. Трудова дієздатність – це встановлена законодавством про працю здатність і юридична можливість своїми діями здійснювати трудові права та обов'язки. У трудовому праві вони (правоздатність та дієздатність) неподільні та діють одночасно, на відміну від цивільного права, котре допускає існування правоздатності за відсутності дієздатності, коли можливість вступу в майнові відносини реалізується через представників. Це пов'язано з тим, що праця – особиста вольова діяльність моряка, здійснювана ним самим. Трудова праводієздатність доповнюється деліктоздатністю. Деліктоздатність як елемент трудової правосуб'єктності – це здатність суб'єкта трудового права відповідати за скоєні ним трудові (дисциплінарні та матеріальні) правопорушення. Правоздатність є елементарним, первинним правовим відношенням, позаяк вона становить необхідну умову для моряка як учасника правових відносин, що, по суті, є результатом реалізації права на здатність до праці. Правоздатність являє собою визнану державою можливість особи вступати в різні правові відносини. Реалізація цієї можливості щодо праці гарантується і юридично забезпечується тим, що держава покладає на судновласників обов'язок сприяти здійсненню моряками своїх прав. Як і будь-які правові відносини правоздатність має у своїй основі юридичний факт. Однією зі сторін трудових правовідносин може бути тільки громадянин – моряк, що має здатність до праці. Обов'язок виконувати доручену роботу він повинен здійснювати особисто і не має права передоручити її виконання іншій особі.

Трудова правоздатність є рівною для всіх, оскільки її обсяг визначається єдиною ознакою – особистою здатністю до праці, незалежно від статі, національності, раси, майнового стану, національного походження. Трудова правоздатність виникає, як правило, з досягненням вісімнадцятирічного віку, а в окремих випадках – з досягненням шістнадцяти, п'ятнадцяти чи навіть чотирнадцяти років (ст. 188 КЗпПУ).

Суб'єкти трудових правовідносин володіють і дієздатністю, яка є здатністю моряка своїми діями набувати для себе права і створювати для себе обов'язки. Трудова дієздатність настає з того ж віку, що й трудова правоздатність. Моряк може бути позбавлений трудової дієздатності повністю або частково лише за рішенням суду. У зв'язку з тим, що трудова правоздатність і трудова дієздатність настають одночасно з досягненням громадянином визначеного у законі віку, слід говорити про трудову праводієздатність як про єдине поняття. Тому трудове право і дієздатність виникають одночасно як єдина властивість, що утворює праводієздатність [14].

Досліджуючи правоздатність, одні автори роблять акцент на першій частині терміна – право – і доходять висновку, що правоздатність – це правовідносини або суб'єктивне право. Інші вважають правоздатність насамперед здатністю давати можливість бути суб'єктом права. Головне поняття правоздатності слід вбачати не в праві, а в здібності. Якщо розглядати її як право, то неможливо виявити носія кореспондуючих обов'язків: це не окрема людина, не організація, не держава, і на питання про склад таких обов'язків неможливо відповісти [19].

Правоздатність, по-перше, в загальному вигляді вказує на суб'єктивні права, які може набути громадянин, що бере участь у трудових правовідносинах, по-друге, вона розглядається як державний дозвіл на працю (юридична якість), по-третє, визначається як умова вільного вибору роду робіт і професій. Через особистий характер трудової діяльності здатність мати і самостійно здійснювати право на працю повинні співпадати в одній особі, інакше вона не може бути суб'єктом права. При цьому особистий характер правосуб'єктності моряка не допускає якої-небудь навіть відносної автономії її складників – правоздатності і дієздатності. У більш сучасній літературі з трудового права правоздатність розуміється як явище, що передуює виникненню правовідносин, та як здатність до правоволодіння, а також як здатність мати права й обов'язки, дієздатність при цьому як здатність суб'єкта своїми діями набувати і здійснювати свої права, обов'язки і нести відповідальність [20].

Чітке й однозначне розуміння основоположних правових категорій забезпечує ефективність правового регулювання трудових відносин серед різних категорій суб'єктів. Правосуб'єктність є однією з важливіших правових категорій у будь-якій галузі права, бо вона визначає здатність суб'єкта до правоволодіння. Особливого значення ця категорія набуває нині у сфері трудового права на міжнародному рівні, адже на сучасному етапі моряк може реалізовувати

конституційне право на працю за межами своєї країни, а також користуватися результатами чиєїсь праці різними засобами й на різних правових підставах. Тому важливим є однозначне розуміння того, що саме є правосуб'єктністю за трудовим правом і хто нею володіє. Але у сучасній науці трудового права є чимало проблемних питань щодо правосуб'єктності як категорії міжнародного трудового права. Правосуб'єктність як правова категорія визнає за моряком можливість бути учасником міжнародних правовідносин, тобто виступати суб'єктом права, а трудова правосуб'єктність визнає за ним здатність бути учасником правовідносин у сфері застосування найманої праці незалежно від національного чи міжнародного рівня.

На сучасному етапі у світовій спільноті право на працю визнано природним правом людини. Тому трудова правосуб'єктність визнається рівною мірою за всіма фізичними особами після досягнення ними певного віку. Законом також передбачено порядок виникнення й визнання трудової правосуб'єктності і роботодавця. Але для того щоб моряк набув трудові права й обов'язки, в наявності має бути не тільки визнана законом здатність мати зазначені права, а й необхідними мають бути його активні дії. Тобто, коли моряк досягає віку трудової правосуб'єктності, він набуває права реалізовувати свою здатність до праці. Для того щоб придбати конкретні суб'єктивні трудові права й обов'язки, моряк за власним вільним волевиявленням повинен вступити у трудове правовідношення, визначивши його рівень – національний чи міжнародний. У науці трудового права є досить поширеною точка зору, що правовий статус суб'єктів трудового права включає у себе: трудову правосуб'єктність, трудові права й обов'язки, юридичні гарантії цих прав і обов'язків, і відповідальність за порушення трудових обов'язків. Ця точка зору видається цілком обґрунтованою і переконливою. Одночасно у науці трудового права є твердження, що логічно було б саме правовий статус визначати як складову частину трудової правосуб'єктності. При цьому підкреслюється, що «...правосуб'єктність визначається як поєднання трьох компонентів – правоздатності, дієздатності та правового статусу» [12].

Висновки. Таким чином, можна цілком обґрунтовано зробити висновок, що саме трудова правосуб'єктність є складовою частиною правового статусу моряка у сфері міжнародного трудового права, але не навпаки, яка виступає необхідною передумовою виникнення трудових прав і обов'язків. За наявності трудової правосуб'єктності моряк є суб'єктом міжнародного трудового права, тому щоб мати цю можливість – стати суб'єктом міжнародних трудових відносин у сфері застосування найманої праці, моряк обов'язково повинен володіти трудовою правосуб'єктністю. Необхідно підкреслити, що трудова правосуб'єктність має виняткову важливість у сфері міжнародного трудового права, оскільки вона є вихідною, необхідною передумовою участі моряка у відносинах із застосуванням найманої праці, законодавчо надаючи йому можливість бути учасником цих відносин.

Список використаних джерел:

1. Баймуратов М.О. Міжнародне право. Харків : «Одіссей», 2002. С. 672.
2. Міжнародне право : навчальний посібник. / За ред. М.В. Буроменського. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 336 с. URL: <http://studrada.com.ua/content/1>.
3. Костылев И.И. Мотивация к выбору морской профессии как залог безопасности мореплавания. *Материалы XIII Международного семинара «Качественное судоходство: стандарт XXI века. Человек и море: долгий путь к гармонии»*. 20–21 октября 2010 г. Санкт-Петербург. URL: www.rs-head.spd.ru.
4. Лунц Л.А. Курс международного частного права. В 3 т. Москва : Спарк, 2002. С. 576.
5. Черданцев А.Ф. Теория государства и права : учебник для вузов. Москва, 2002. С. 292–297.
6. Черниенко С.В. Личность и международное право. Москва, 1974. С. 15.
7. Працівники як суб'єкти. Трудове право: конспект лекцій. URL: <http://studentu-vuza.ru/trudovoe-pravo/konspekt-lektsiy/materialnaya-otvetstvennost-rabotnika.html>.
8. Захарова Н.В. Индивид – субъект международного права. *Современное государство и право*. 1989. № 11. С. 114.
9. Міжнародне право : навчальний посібник / за ред. М.В. Буроменського. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 336 с.
10. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. 1982. С. 138–139.
11. Буткевич В.Г. Міжнародне право. Основи теорії : підручник / В.Г. Буткевич, В.В. Мисик, О.В. Задорожній ; За ред. В.Г. Буткевича. Київ : Либідь, 2002.
12. Бекашев Д.К. Міжнародно-правове регулювання праці моряків : дисертація кандидата юридичних наук : 12.00.05. Москва, 2001. 221 с.

13. Фельдман Д.И. Международная правосубъектность: Некоторые вопросы теории / Под редакцией Д.И. Фельдмана. Москва, 1971. С. 14.
14. Шемякін О.М. Міжнародне приватне морське право. Одеса : ЛАТСТАР, 2000. 272 с.
15. Маврин С.П. Работник как субъект трудового права / С.П. Маврин, Е.Б. Хохлов. *Правоведение*, 1996. № 4.
16. Гайворонський В.М. Міжнародне приватне право : навчальний посібник / За ред. В.М. Гайворонського, В.П. Жушмана. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 368 с.
17. Скобелкин В.Н. Трудовые правоотношения. Москва, 1999. 152 с.
18. Лазор Л.И. Трудовые правоотношения. 2011. URL: http://dspace.snu.edu.ua:8080/.../109/..._187.pdf.
19. Фізичні особи як суб'єкти. МПП. URL: http://http://librar.org.ua/sectionsr_46203.html.
20. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть : учебник. Москва, 1996. 152 с.

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

УДК 342.9:179
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.9>

БОЙКО А.В.

**СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ЯК ВАЖЛИВИЙ ІНСТРУМЕНТ
ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ТРАНСПОРТУ**

**STRATEGIC PLANNING AS AN IMPORTANT TOOL
OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF TRANSPORT**

У статті на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, з'ясовано сутність, зміст та особливості стратегічного планування розвитку державної транспортної політики як важливого інструменту її адміністративно-правового забезпечення. Встановлено, що у транспортній сфері стратегічне планування переслідує метою співробітництво усіх суб'єктів публічного адміністрування для формування та отримання інформації про потреби суб'єктів транспортної інфраструктури, транспортні послуги, якість їх надання, інструменти досягнення цілей, прогнозування попиту на такі послуги й тенденції впливу на попит (обсяги авіаційного, автомобільного, залізничного, морського перевезення). Визначено характерні риси, які притаманні загалом стратегічному плануванню у сфері реалізації державної транспортної політики, такі як спрямованість на середньострокову й довгострокову перспективу (на період понад одного року); орієнтація на вирішення ключових, визначальних для транспортної системи завдань, від яких залежить її поступовий прогрес; органічна пов'язаність намічених цілей з об'ємом і структурою ресурсів, що вимагаються для їх досягнення, причому як наявних інфраструктурних ресурсів, так і тих, що будуть створені в планованій перспективі реалізації державної транспортної політики; врахування особливостей численних зовнішніх чинників впливу на транспортну систему країни, як позитивних, так і негативних, а також розроблення заходів, спрямованих на їх нейтралізацію, передчасне запобігання та врахування особливостей для успішного вирішення стратегічних завдань державної транспортної політики України; адаптивний характер, тобто здатність передбачати зміни зовнішнього й внутрішнього транспортного середовища і пристосувати до них процес його функціонування. Розкрито зміст стратегічного планування у сфері реалізації державної транспортної політики, який визначають його процедури, основними з яких є стратегічне прогнозування (наприклад, прогнозування аварійності транспортних засобів, прогнозування пасажирських потоків, обсягів перевезень, надання транспортних послуг); транспортне планування; програмування (проекти стратегічних програм); проектування (проекти стратегічних планів).

Ключові слова: транспорт, політика, державна транспортна політика, система, транспортна система, суб'єкт адміністративно-правового забезпечення, реалізація державної транспортної політики, адміністративно-правові засоби, стратегічне планування, стратегічний план.

The article, based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodological sources, including foreign experience, clarifies the essence, content and features of strategic planning of state transport policy as an important tool for its administrative and legal support. It is established that in the field of transport strategic planning aims to cooperate with all subjects of public administration to formulate and obtain information about the needs of transport infrastructure, transport services, quality of their provision, tools to achieve goals, forecast demand for such services and trends in demand (aviation, road, rail, sea transportation). The characteristic features that are inherent in the overall strategic planning in the field of state transport policy, in particular: focus on the medium and long term (for a period of more than one year); focus on solving key, defining goals for the transport system, on the achievement of which depends its gradual progress; organic connection of the planned goals with the volume and structure of resources required for their achievement, and both the available infrastructural resources and those that will be created in the planned future implementation of state transport policy; taking into account the peculiarities of numerous external factors influencing the country's transport system, both positive and negative, as well as developing measures aimed at their neutralization, early prevention and taking into account the peculiarities for the successful solution of strategic objectives of Ukraine's state transport policy; adaptive nature, ie the ability to anticipate changes in the external and internal transport environment and adapt to them the process of its operation. The content of strategic planning in the field of state transport policy is revealed, which determines its procedures, the main of which are: strategic forecasting (for example, forecasting vehicle accidents, forecasting passenger flows, traffic volumes, provision of transport services, etc.); transport planning; programming (draft strategic programs), as well as design (draft strategic plans).

Key words: *transport, policy, state transport policy, system, transport system, subject of administrative and legal support, implementation of state transport policy, administrative and legal means, strategic planning, strategic plan.*

Вступ. Значний зарубіжний досвід переконливо доводить необхідність удосконалення системи довгострокового (стратегічного) планування та цільового програмування, а також прогнозування тенденцій розвитку транспортного сектору задля розширення перевізної спроможності транспортної мережі, забезпечення населення якісними, комфортними та безпечними транспортними послугами, оптимізації процесу технічного утримання транспортної інфраструктури, організації ефективного управління для забезпечення безперебійної його роботи у разі надзвичайних ситуацій та під час ліквідації їх наслідків, координації робіт, пов'язаних із запобіганням аваріям і правопорушенням на транспорті, а також організації взаємодії різних видів транспорту задля більш ефективного їх використання, підвищення якості обслуговування населення.

Стратегічне планування, як відомо, є найважливішою складовою частиною стратегічного менеджменту та одним з основних напрямів теорії управління, що чималою мірою сприяє ефективній діяльності відповідних суб'єктів. Впровадження стратегічного планування дає змогу поєднувати вирішення поточних завдань підприємства з перспективними цілями, більш повно використовувати її потенційні можливості та зміцнювати ринкові позиції в конкурентному середовищі, розробляти якісні товари, що відповідають вимогам ринкової кон'юнктури [1].

Відомим фактом є те, що без правильно побудованого планування, цільового програмування та перспективного прогнозування неможливо досягти бажаних цілей. Саме через механізми стратегічного планування стає можливим як спрогнозувати тенденції розвитку транспортної галузі, так і окреслити майбутні перспективи досягнення цілей її окремими складовими частинами.

Постановка завдання. Попри те, що згаданим питанням уже приділялась певна увага в роботах О.М. Бандурки, О.І. Безпалової, Д.В. Белиха, В.М. Бесчастного, І.В. Булгакової, Г.В. Галімишиної, А.В. Гаркуші, В.В. Гаркуші, В.К. Гіжевського, С.В. Гизимчука, Г.К. Голубевої, Т.О. Гуржія, С.М. Гусарова, Е.Ф. Демського, Е.М. Деркач, Є.В. Додіна, М.М. Долгополової, О.В. Домашенка, В.В. Доненка, В.В. Єгупенка, А.П. Калініченко, М.В. Коваліва, Ю.С. Коллера, Ю.І. Марценишина, А.В. Мілашевича, О.Л. Міленіна, М.А. Микитюка, В.А. Мисливого, В.Ф. Муцка, В.Я. Настюка, В.В. Новікова, А.М. Подоляки, В.Й. Развадовського, О.Ю. Салманової, А.О. Собакаря, М.М. Стоцької, Я.І. Хом'яка, О.Б. Чорномаз, М.Л. Шелухіна, В.М. Шудрікова та інших учених-правників, саме

недостатня вивченість таких інструментів реалізації державної транспортної політики, як планування, програмування та прогнозування державної транспортної політики, не дає повного уявлення про механізм підвищення її ефективності. Наявність неоднозначних формулювань породжує труднощі у правозастосуванні, актуалізує проблему та ставить за мету у статті з'ясувати сутність, зміст та особливості стратегічного планування розвитку державної транспортної політики як важливого інструменту її адміністративно-правового забезпечення.

Результати дослідження. Стратегічне планування в управлінні розвитком транспортної інфраструктури розглядається з позиції застосування системного підходу через залучення органів управління залежно від виду інфраструктури, цільового підходу до планування [2].

Планування посідає найважливіше місце в сучасному управлінні як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях (місцевому рівнях). З одного боку, воно знижує невизначеність розвитку, створює стійкі очікування щодо майбутнього керованої системи, а з іншого боку, виконує функції навчання, відбору ефективних рішень, накопичення корисного досвіду. Результатом такого планування завжди виступають нові інфраструктурні проєкти, якщо ми говоримо про транспортну сферу, принципово нові цілі задоволення потреб економіки та населення у перевезеннях, створення нових якісних, комфортних та надійних транспортних послуг, підвищення рівня безпеки на транспорті та зниження аварійності під час перевезень пасажирів або вантажів тощо.

«Стратегія, – як слушно зазначає К.О. Михайличенко, – це документ, який має визначити довгостроковий вектор розвитку транспортного сектору України з урахуванням майбутніх викликів і загроз внутрішнього та зовнішнього характеру» [3, с. 88]. К.О. Михайличенко вважає, що «визначені пріоритети розвитку повинні забезпечити очікуваний вихід галузі з кризи та надати необхідний імпульс для подальшої модернізації, дати змогу вжити дієвих заходів державної політики та здійснити низку ефективних економічних, структурних, організаційних, технологічних та інституційних перетворень на транспорті» [3, с. 88].

Сьогодні немає остаточного розуміння поняття «стратегія», що пояснюється широтою охоплення важливих питань розвитку тієї чи іншої сфери, на яку спрямовані для реалізації стратегічні плани. Попри безліч визначень та підходів до розуміння сутності стратегії, причому з різних галузевих позицій, головним узагальненим критерієм виступає те, що будь-яка стратегія – це перш за все певна можливість, окреслена державою для вирішення проблем і досягнення цілей, або план дій, реалізація якого передбачає вибір різних варіантів стратегічних альтернатив та координацію досягнення цілей.

Іншими словами, стратегічний план є незвичним плановим документом, хоча має перспективну назву та довгострокові наміри, адже йому притаманна ціла система якісних ознак, що принципово відрізняють його від інших планувальних правових актів, а головним все ж таки, враховуючи викладені міркування вітчизняних та зарубіжних вчених, маємо вважати послідовний інтеграційний процес, що має за мету довгострокову (тривалу) перспективу щодо розв'язання найбільш важливих для певної галузі проблем через застосування відповідних форм і методів.

Більш того, стратегія (та її окремі різновиди – стратегічний план) є інтегрованим поняттям, що включає ключові, перспективні та загальностратегічні напрями розвитку певного питання, встановлену законодавством на тривалий період сукупність норм, сфер, способів і правил діяльності, що забезпечують рух у тих чи інших питаннях, важливих для розвитку держави та суспільства.

Отже, стратегічне планування, як слушно відзначають учені, являє собою особливий вид практичної діяльності людей – планової роботи, що полягає в розробленні стратегічних рішень (у формі прогнозів, проєктів програм і планів), які передбачають висування таких цілей і стратегій поведінки відповідних об'єктів управління, реалізація яких забезпечує їх ефективне функціонування в довгостроковій перспективі, швидку адаптацію до мінливих умов зовнішнього середовища [4, с. 21].

У транспортній сфері стратегічне планування переслідує метою співробітництво усіх суб'єктів публічного адміністрування задля формулювання та отримання інформації про потреби суб'єктів транспортної інфраструктури, транспортні послуги, якість їх надання, інструменти досягнення цілей, прогнозування попиту на такі послуги й тенденції впливу на попит (обсяги авіаційного, автомобільного, залізничного, морського перевезення) [5, с. 280–287].

До речі, визначення та документальне закріплення мети, завдань та принципів державної транспортної політики відповідними суб'єктами публічного адміністрування також можна розглядати як елементи стратегічного планування, що має також враховувати тенденції зарубіжних країн, більшість яких є лідерами на ринку транспортного обслуговування та надання якісних транспортних послуг. Попри визначення у багатьох програмах та стратегіях розвитку різних

видів транспорту, як і транспортної галузі загалом, узагальнених напрямів та заходів їх реалізації (забезпечити, удосконалити, необхідність фінансування, якість послуг тощо), нечіткість та розмитість формулювань унеможливають досягнення бажаного результату, окресленого метою відповідної стратегії.

Доречно сказати про вміння використовувати різні способи впливу державної політики на сферу транспорту, адже реалізація стратегії є практичним адміністративним завданням, що передбачає вдосконалення системи управління транспортним комплексом країни, розроблення фінансових важелів впливу на ресурси транспортного комплексу тощо. При цьому В.Ю. Степанов слушно зазначає, що «стратегія розвитку транспортного комплексу повинна базуватися на теорії програмно-цільового управління й передбачати постановку стратегічних (глобальних) і тактичних (локальних) цілей, а також визначення критеріїв їх досягнення – кількісних показників або склад оцінки досягнення мети порівняно з іншими можливими варіантами розвитку транспортного комплексу» [6, с. 50–51].

Стратегічне планування розвитку сталої національної транспортної політики, «яка буде охоплювати всі види транспорту, зокрема задля забезпечення ефективних і безпечних транспортних систем, і сприяти інтеграції ініціатив у сфері транспорту в інші напрями політики», відповідно до статті 369 Угоди про асоціацію України з ЄС, представлено насамперед схваленою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 року № 430-р Національною транспортною стратегією України на період до 2030 року, яка спрямована на комплексне розв'язання проблем у транспортній галузі та містить пріоритети її розвитку, зокрема в контексті впровадження євроінтеграційного курсу та імплементації Угоди про асоціацію [7]. Слід сказати, що на виконання Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року було також розроблено проект плану заходів з її реалізації у 2019–2021 роках, проте досі цей важливий стратегічно-планувальний документ залишився на стадії проекту.

Не можна сказати, що стратегічному плануванню у сфері реалізації державної транспортної політики не приділяється увага, адже у складі Міністерства інфраструктури України навіть створений і діє Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції, до складу якого входять експертна група з питань планування державної політики, експертна група з питань координації бюджетного планування та тарифної політики, експертна група з питань інвестиційної політики, а також Головне управління моніторингу та аналізу політики в галузі транспорту.

Сьогодні маємо тенденцію до приділення законодавцем значної уваги необхідності окреслення стратегічних пріоритетів розвитку транспортної галузі загалом та її складових частин зокрема. Однак, попри такі кроки, хибною залишається політика розгляду стратегічного планування виключно в аспекті визначення довгострокових заходів розв'язання певної проблеми транспортної галузі, що є наслідком суперечливої системи планування через створення значної кількості різних за змістом програм, концепцій, стратегій, планів, які лише збільшують нормотворчість, унеможливають ефективний документообіг, протирічять один одному, мають недосяжні цілі та необґрунтовані заходи.

В нинішніх умовах розвитку транспортної галузі має йтися про перехід до нового бачення стратегічного планування заходів реалізації державної транспортної політики, що передбачатиме таке:

- 1) зміна сутності планування як інструменту науково обґрунтованих та збалансованих рішень, а не системи адміністративно-командних та примусових заходів;
- 2) посилення стратегічного характеру планування з урахуванням значної кількості критично важливих для країни об'єктів транспортної інфраструктури;
- 3) покладення в основу стратегічного планування ідей не довгострокового планування, а саме вироблення стратегічних пріоритетів розвитку галузі;
- 4) врахування регіональних особливостей транспортної системи та інтересів територіальних громад під час розроблення стратегічно важливих планових документів;
- 5) забезпечення громадської участі у розробленні стратегічних планів та їх інтеграції з іншими національними стратегіями (концепціями) соціально-економічного розвитку країни з огляду на особливості бюджетного планування;
- 6) залучення фахівців та наукової спільноти до вироблення стратегічних заходів, узагальнених у відповідному плановому документі;
- 7) встановлення юридичної відповідальності за невиконання або неналежне виконання окреслених у документах стратегічного планування розвитку транспортної системи країни заходів.

Загалом стратегічному плануванню у сфері реалізації державної транспортної політики притаманні такі характерні риси:

спрямованість на середньострокову й довгострокову перспективу (на період понад одного року);

орієнтація на вирішення ключових, визначальних для транспортної системи цілей, від досягнення яких залежить її поступовий прогрес;

органічна зв'язаність намічених цілей з об'ємом і структурою ресурсів, що вимагаються для їх досягнення, причому як наявних інфраструктурних ресурсів, так і тих, що будуть створені в планованій перспективі реалізації державної транспортної політики;

врахування особливостей численних зовнішніх чинників впливу на транспортну систему країни, як позитивних, так і негативних, а також розроблення заходів, спрямованих на їх нейтралізацію, передчасне запобігання та врахування особливостей для успішного вирішення стратегічних завдань державної транспортної політики України;

адаптивний характер, тобто здатність передбачати зміни зовнішнього й внутрішнього транспортного середовища і пристосувати до них процес його функціонування.

Стратегічне планування у сфері реалізації державної транспортної політики можна розглядати як процес практичної діяльності відповідних суб'єктів публічного адміністрування транспортною галуззю, що має свій зміст, охоплює не лише сутність, але й процедури розроблення стратегічних прогнозів, проектів, програм і планів розвитку транспортної системи України.

Зміст стратегічного планування у сфері реалізації державної транспортної політики розкривають його процедури, основними з яких є стратегічне прогнозування (наприклад, прогнозування аварійності транспортних засобів, прогнозування пасажирських потоків, обсягів перевезень, надання транспортних послуг); транспортне планування; програмування (проекти стратегічних програм), а також проєктування (проекти стратегічних планів).

Процес стратегічного планування у сфері реалізації державної транспортної політики може бути результативним лише тоді, коли всі поточні програми, плани розвитку окремих транспортних галузей в основі мають стратегічну мету.

Національна транспортна стратегія України є доволі перспективним документом, адже складена на дванадцятирічну перспективу та має за мету окреслення концептуального бачення щодо розвитку транспортної галузі та її окремих складових частин, розроблена для комплексного розв'язання наявних проблем у транспортній галузі та містить пріоритети її розвитку, зокрема в контексті впровадження євроінтеграційного курсу та імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншого боку, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII, а також зміни геополітичного середовища в регіоні. Стратегія визначає основні напрями підвищення якості надання транспортних послуг, передбачає наближення рівня їх надання та розвитку інфраструктури до європейських стандартів, підвищення рівня безпеки та зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище, реагує на необхідність поліпшення системи управління, проведення адміністративної реформи та децентралізації повноважень центральних органів виконавчої влади, запровадження антикорупційної політики, корпоративного управління у державному секторі економіки [7].

Водночас детальне вивчення цього стратегічно-планувального документа засвідчило, що мета й пріоритети розвитку транспортного сектору на перспективу сформульовані дуже загально й потребують уточнення. Головним недоліком стратегії є те, що вона у запропонованому вигляді не дасть змогу змінити сутність деструктивних тенденцій та вирішити основні проблеми, характерні для сучасного транспорту України, а саме проблеми технологічної відсталості та неефективності роботи транспортних підприємств, високого ступеня фізичного й морального зносу основних фондів, відсутності фінансування для відтворення та модернізації рухомого складу та інфраструктури, низької якості та високої вартості транспортних послуг, втрати транзитних вантажопотоків, які дедалі частіше спрямовуються в обхід території України [3, с. 86].

Крім цього, у Національній транспортній стратегії України як важливого стратегічно-планувальному документі представлені сценарії розвитку транспортної галузі, що, безумовно, є його плюсом. Однак суттєвим мінусом є відсутність економічних розрахунків, на яких ці сценарії могли б базуватися. Стратегія також включає план реалізації та механізми оцінки, які здійснюються на основі розробленої для документа методики розрахунку показників. Більш того, загалом структура стратегії дуже нерівномірна, адже має вступну частину та об'ємну аналітичну частину, яка досить рельєфно прописана, а також частини не врівноважені власне стратегічними цілями, завданнями та пріоритетами, які вкрай мінімізовані. Також можна спостерігати змістовну розбіжність аналітичної і декларованої частин, що стосується загальних принципів і підстав для

розвитку транспортної галузі з позначеними пріоритетами, що фокусуються переважно навколо завдань певних відомств.

Незважаючи на нібито певну зацікавленість держави у стратегічному плануванні заходів щодо розвитку транспортної галузі, рівень організації та виконання програмно-цільових заходів є неадекватним заявленим цілям.

Висновки. Таким чином, підсумовуючи викладене, маємо підкреслити значення стратегічного планування у сфері реалізації державної транспортної політики, яке запропоновано розглядати як процес практичної діяльності відповідних суб'єктів публічного адміністрування транспортною галуззю, що має свій зміст, охоплює не лише сутність, але й процедури розроблення стратегічних прогнозів, проєктів, програм і планів розвитку транспортної системи країни.

Удосконалення системи стратегічного планування та цільового програмування у сфері реалізації державної транспортної політики вбачається у такому:

1) доповнення Закону України «Про транспорт» новою статтею «Стратегічне планування та цільове програмування на транспорті»;

2) прийняття Стратегічного плану розвитку транспортної системи України, що включатиме стратегічні цілі та власне стратегію розвитку транспортного комплексу на довгострокову перспективу; мінімальний транспортний стандарт, що відображатиме основні вимоги до функціонування транспорту, виходячи з необхідності досягнення встановленого рівня розвитку транспорту, визначеного державною політикою, а також саму програму розвитку транспортного комплексу на черговий плановий період (охоплюватиме період не менше 25 років), що стане частиною державної цільової програми розвитку транспорту та програми соціально-економічного розвитку держави.

Список використаних джерел:

1. Бубнов Г.Г., Паутова А.В., Золотарев В.И. Стратегическое планирование как важнейшая функция управления. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategicheskoe-planirovanie-kak-vazhneyshaya-funktsiya-upravleniya>.

2. Задоя В.О. Щодо питання удосконалення системи управління інфраструктурою залізничного транспорту в умовах ринку. *Збірник наукових праць Дніпропетровського національного університету залізничного транспорту імені академіка В. Лазаряна. Проблеми економіки транспорту*. 2015. Вип. 10. С. 45–49. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpdnuzt_pet_2015_10_7.

3. Михайличенко К.О. Транспортна стратегія у національних інтересах України. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2017. № 2. С. 82–94.

4. Стратегическое планирование / под ред. Э.А. Уткина. Москва : Ассоциация авторов и издателей «ТАНДЕМ» ; ЭКМОС, 1998. 440 с.

5. Поздняков А.А., Мироненко В.К., Позднякова О.О. Інформаційна модель розвитку залізничної транспортної інфраструктури в системі мультимодальних пасажирських перевезень. *Наукоємні технології*. 2019. № 2. С. 280–287.

6. Степанов В.Ю. Механізм стратегічного управління розвитком транспортного комплексу. *Державне управління*. 2014. № 1. С. 49–53.

7. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 року № 430-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80#Text>.

**ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
ОКРЕМИХ СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ**

**CONCEPTS AND FEATURES OF ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL
ACTIVITIES OF INDIVIDUAL SUBJECTS OF STATE POLICY
IN THE FIELD OF PREVENTION OF DOMESTIC VIOLENCE**

Актуальність статті полягає в тому, що умови зміни ідеології функціонування державних органів сучасний розвиток соціальних процесів та запровадження концепції сервісної держави, основною метою якої є не керування суспільством, а надання йому послуг, вимагають переосмислення питання про сутнісні ознаки та оновлення змісту адміністративно-юрисдикційної діяльності окремих суб'єктів реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству. Водночас перш ніж перейти до визначення поняття «адміністративно-юрисдикційна діяльність суб'єктів реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству», необхідно коротко дослідити категоріальний апарат таких понять, як «юрисдикція», «адміністративна юрисдикція», «адміністративно-юрисдикційна діяльність». У статті досліджено категоріальний апарат основних юридичних понять у досліджуваній проблематиці, з огляду на які надано авторське поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності суб'єктів реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству та визначено її основне організуюче значення. З огляду на авторське визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності суб'єктів реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству виділено її такі характерні ознаки: правовий (легітимний) характер; підвідомчий характер; таку діяльність здійснюють уповноважені органи державної влади, органи місцевого самоврядування, виходячи з їх компетенції та специфіки їх діяльності; вона має специфічну мету, а саме запобігання домашньому насильству; така діяльність обумовлена принципами, системою, формами реалізації, завданнями та функціями діяльності суб'єктів реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству; має державно-владний характер і здійснюється в офіційному порядку. Зроблено висновок, що адміністративно-юрисдикційна діяльність у сфері реалізації державної політики щодо запобігання домашньому насильству має широке коло суб'єктів, яким гарантовано відповідні права та обов'язки, на рівні законодавства визначено їх компетенцію та повноваження. З огляду на це сьогодні адміністративно-юрисдикційна діяльність розглядається не лише як діяльність каральної спрямованості, але й як діяльність, призначення якої полягає в забезпеченні охорони адміністративно-правових відносин, включаючи правовий захист прав і свобод громадян та юридичних осіб.

Ключові слова: юрисдикція, адміністративна юрисдикція, запобігання домашньому насильству, адміністративно-юрисдикційна діяльність.

The relevance of the article is that the conditions for changing the ideology of state bodies, modern development of social processes and the introduction of the concept of “service state”, the main purpose of which is not to manage society but to provide services, require rethinking the essential features and updating the content of administrative

jurisdictional activities of individual subjects of state policy in the field of prevention of domestic violence. At the same time, before proceeding to the definition of “administrative and jurisdictional activities of the subjects of state policy in the field of prevention of domestic violence”, it is necessary to briefly examine the categorical apparatus of such concepts as “jurisdiction”, “administrative jurisdiction”, “administrative-jurisdictional activities”. The article examines the categorical apparatus of the main legal concepts in the study, in view of which, the author’s concept of administrative and jurisdictional activities of the subjects of state policy in the field of prevention of domestic violence and identifies its main organizational value. Given the author’s definition of administrative and jurisdictional activities of the subjects of state policy in the field of prevention of domestic violence, its characteristic features are highlighted: 1) legal (legitimate) nature; 2) subordinate nature; 3) such activities are carried out by authorized bodies of state power and bodies of local self-government, based on their competence and the specifics of their activities; 4) has a specific purpose – to prevent domestic violence; 5) such activity is conditioned by the principles, system, forms of realization, tasks and functions of activity of subjects of realization of the state policy in the field of prevention of domestic violence; 6) has a state-authoritative character and is carried out officially. It is concluded that the administrative and jurisdictional activities in the field of implementation of state policy on the prevention of domestic violence, has a wide range of entities that are guaranteed the relevant rights and responsibilities, at the legislative level defined their competence and authority. In view of this, today administrative-jurisdictional activity is considered not only as a punitive activity, but also as an activity whose purpose is to ensure the protection of administrative-legal relations, including legal protection of the rights and freedoms of citizens and legal entities.

Key words: *jurisdiction, administrative jurisdiction, prevention of domestic violence, administrative-jurisdictional activity.*

Вступ. Умови зміни ідеології функціонування державних органів, сучасний розвиток соціальних процесів та запровадження концепції сервісної держави, основною метою якої є не керування суспільством, а надання йому послуг, вимагають переосмислення питання про сутнісні ознаки та оновлення змісту адміністративно-юрисдикційної діяльності окремих суб’єктів реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству. Водночас перш ніж перейти до визначення поняття «адміністративно-юрисдикційна діяльність суб’єктів реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству», необхідно коротко дослідити категоріальний апарат таких понять, як «юрисдикція», «адміністративна юрисдикція», «адміністративно-юрисдикційна діяльність».

Проблемні питання визначення поняття юрисдикції досліджувало велике коло науковців, таких як Т.В. Аверочкіна, О.В. Бачун, В.М. Бевзенко, А.К. Гасанова, А.А. Горошко, О.О. Дудоров, О.А. Жаркова, А.Р. Каюмова, Б.М. Клименко, А.Л. Колодкін, Т.О. Коломієць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, О.М. Пасенюк, Ю.С. Ромашев, О.П. Рябченко, Т.І. Співакова, Д.В. Фетішев, В.Ф. Царев, О.С. Черниченко, С.В. Черниченко. Незважаючи на вагомий науковий доробок, дослідження поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності суб’єктів реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству проводилось фрагментарно.

Постановка завдання. Метою статті є визначення поняття та ознак адміністративно-юрисдикційної діяльності суб’єктів реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству.

Результати дослідження. Словник української мови розкриває поняття «юрисдикція» таким чином: право чинити суд, розглядати і вирішувати правові питання; сфера, на яку поширюється таке право [1, с. 615]. В юридичній науці юрисдикція – це компетенція судових органів щодо розгляду цивільних, кримінальних чи інших справ; коло питань, що належить до ведення держави або державної установи [2, с. 525]. Проаналізувавши сучасну літературу, бачимо, що більшість підходів до розуміння цього терміна юрисдикцію розглядає як підвідомчість, судочинство, підсудність; сукупність повноважень державних органів влади щодо вирішення відповідних правових питань та застосування санкцій; компетенцію судових органів щодо вирішення кримінальних, цивільних чи інших справ. Якщо звернутися до галузей права, спостерігаємо, що поняття «юрисдикція» вживається в усіх галузях права, зокрема адміністративному, кримінальному,

цивільному, міжнародному, господарському. Водночас у кожній з названих галузей права юрисдикція має власну генезу свого застосування та дослідження. З огляду на те, що поняття «юрисдикція» також активно вживається у мові основоположних міжнародних документів, таких як Загальна декларація прав людини 1948 року, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року, Конвенція про попередження злочину геноциду і покарання за нього 1948 року (підписана Україною 16 грудня 1949 року; ратифікована Україною 22 липня 1954 року; вступила в дію для України 15 лютого 1955 року), Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини 1950 року (підписана Україною 9 грудня 1995 року; ратифікована Україною 17 липня 1996 року), доходимо висновку, що зазначена фундаментальна правова категорія у правознавстві вважається носієм різних дискусійних понять. Так, В.А. Глухверя визначає, що юрисдикція – це вид діяльності органів публічної влади, безпосередньо пов'язаний з охороною суспільних відносин, що полягає в розгляді суб'єктом владних повноважень (органами публічної адміністрації) юридичної справи по суті та прийнятті по ній рішення, виконання якого може забезпечуватися примусовою силою держави [3, с. 12]. Як установлену законом чи іншим нормативно-правовим актом сукупність повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори й розглядати справи про правопорушення, тобто давати оцінку суб'єктам права з точки зору їх правомірності чи неправомірності, розглядає юрисдикцію М.І. Смокович [4, с. 38]. В.В. Аргунов дійшов висновку, що юрисдикція – це сукупність повноважень державних органів, органів місцевого самоврядування чи окремих осіб на здійснення певного роду діяльності або сама діяльність, яку пропонує, незважаючи на тавтологію, так і називати – юрисдикційною діяльністю [5].

З аналізу наведених наукових поглядів вбачається, що юрисдикцію можна розглядати або як певну сукупність повноважень державних органів чи органів місцевого самоврядування на здійснення певної діяльності, або як саму таку діяльність. Водночас, на наш погляд, надавати прерогативу одному із зазначених підходів до визначення поняття «юрисдикція» дещо недоцільно, оскільки в кожному з них досліджуються різні сторони одного й того ж правового явища. Зазначене пояснюється тим, що група авторів, які дотримуються позиції, що юрисдикція – це певна сукупність повноважень державних органів чи органів місцевого самоврядування на здійснення певної діяльності, зосереджують свою увагу на особливостях діяльності державних органів чи органів місцевого самоврядування. Інша група науковців, які дотримуються точки зору, що юрисдикція – це певна діяльність, зосереджують увагу саме на процедурних особливостях цього правового явища. Також доходимо висновку, що не можна ототожнювати юрисдикцію з правосуддям чи діяльністю окремих судових інститутів, оскільки юрисдикційну діяльність здійснюють різні державні органи, органи місцевого самоврядування чи окремі громадські інститути, яким чинним законодавством України надано такі юрисдикційні повноваження. Як зазначає О.Р. Сірат, з думкою якої доцільно погодитися, останні реалізують процесуальні норми відповідно до конкретних фактів, їм не властиве створення в процесі своєї діяльності правових норм [6].

Щодо самого поняття «адміністративна юрисдикція», то ставлення до нього також є неоднозначним. Вперше зазначений термін розкрито Н.Г. Саліщевою, яка розглядала цей вид юрисдикції як окремий вид виконавчої та розпорядницької діяльності, що пов'язана з можливістю реалізації у примусовому порядку відповідних адміністративно-правових актів, які визначають права та обов'язки учасників адміністративних правовідносин [7]. Здійснюючи подальше дослідження зазначеного питання, бачимо, що у наукових колах надане Н.Г. Саліщевою визначення науковцями визнано досить широким поняттям такого правового явища, як адміністративна юрисдикція. Таким чином, переважна частина вчених-адміністративістів дотримується позиції трактування адміністративної юрисдикції саме у вузькому значенні. Так, здебільшого адміністративна юрисдикція ототожнюється з діяльністю щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та винесення відповідних рішень у встановлених законом формах або як урегульована законом діяльність уповноваженого органу, посадової особи щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та вжиття заходів адміністративної відповідальності – адміністративних стягнень. Зокрема, О.І. Безпалова визначає, що адміністративна юрисдикція – це особливий вид правозастосовної діяльності органів публічної адміністрації, яким на законодавчому рівні надано повноваження щодо розгляду адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі (без звернення до суду) та накладення адміністративних стягнень [8, с. 2–3]. Таке розуміння досліджуваного явища, на нашу думку, відображає дуже звужений підхід. На відміну від нього, проведений О.С. Іщуком аналіз наукового доробку щодо визначення поняття адміністративної юрисдикції вказує на більш широкий підхід до розуміння сутності адміністративної юрисдикції,

який включає вирішення питань, які виникають у специфічній сфері взаємних правовідносин між державою й громадянином, передусім у сфері здійснення державної виконавчої влади, тому, на думку автора, у широкому розумінні адміністративна юрисдикція – це врегульована законом діяльність уповноваженого органу державної влади, посадової особи щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ (спорів), пов'язаних з адміністративно-правовими відносинами громадянина або недержавної організації з державним органом (його посадовою особою) під час здійснення цим органом публічної влади, як правило, виконавчої влади [9]. У методологічній сфері великого для нашого дослідження значення набуває позиція Л.С. Анохіної, котра розглядає поняття «адміністративна юрисдикція» у двох аспектах, а саме статичному (сукупність повноважень суб'єкта адміністративної юрисдикції) та функціонально-динамічному (як особливий вид правозастосовної діяльності) [10]. Як бачимо, поняття «адміністративна юрисдикція» вченими розглядається як у вузькому, так і в широкому розуміннях, які не суперечать між собою, тому, погоджуючись із думкою Ю.С. Педька, відзначимо, що адміністративна юрисдикція є одним із видів юрисдикційної діяльності органів державної влади чи місцевого самоврядування, а також виступає складовою частиною реалізації публічної влади [11].

Якщо звернутися до законодавства України, то бачимо, що нормативно-правову основу адміністративно-юрисдикційної діяльності суб'єктів реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству складає широке коло нормативно-правових актів національного законодавства, серед яких особливе місце посідають Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 7 грудня 2017 року № 2229-VIII, Закон України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» від 24 січня 1995 року № 20/95-ВР, Закон України «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 року № 2402-III, Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII, Закон України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» від 21 червня 2001 року № 2558-III, Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 8 вересня 2005 року № 2866-IV, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Положення про Міністерство соціальної політики України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 року № 423, Указ Президента України «Про невідкладні заходи із запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі, захисту прав осіб, які постраждали від такого насильства» від 21 вересня 2020 року № 398/2020, Концепція Державної соціальної програми запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі на період до 2023 року, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2018 року № 728-р. Так, Законом України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 7 грудня 2017 року № 2229-VIII встановлено, що під поняттям «запобігання домашньому насильству» слід розуміти систему заходів, що здійснюються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, а також громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, та спрямовані на підвищення рівня обізнаності суспільства щодо форм, причин і наслідків домашнього насильства, формування нетерпимого ставлення до насильницької моделі поведінки у приватних стосунках, небайдужого ставлення до постраждалих осіб, насамперед до постраждалих дітей, викорінення дискримінаційних уявлень про соціальні ролі та обов'язки жінок і чоловіків, а також будь-яких звичаїв і традицій, що на них ґрунтуються [12].

З викладеного також випливає, що основне організуюче значення адміністративно-юрисдикційної діяльності окремих суб'єктів реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству полягає в тому, що через вжиття заходів, визначених нормами права, держава в особі відповідних органів прагне забезпечити належну правомірну поведінку осіб та сформулювати в них уявлення про таке негативне явище, як домашнє насильство.

Узагальнення різних варіантів і підходів до визначення поняття юрисдикції та адміністративної юрисдикції визначає, що у процесі здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності відповідні органи державної виконавчої влади, їх посадові й службові особи забезпечують захист суспільних відносин, що складаються у сфері державного управління, ведуть боротьбу з найбільш численним різновидом правопорушень, якими є адміністративні. Таким чином, предметом і змістом адміністративно-юрисдикційної діяльності переважно є розгляд справ про адміністративні правопорушення та прийняття щодо них відповідних рішень. Водночас зауважимо, що викладене притаманне загальній діяльності органів публічного адміністрування. Той факт, що запобігання домашньому насильству наявне, коли домашнє насильство фактично не розпочалося, а органи державної влади в межах наданої їм компетенції здійснюють дії, спрямовані на

профілактику виникнення цього явища, дає нам можливість визначити власне поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності окремих суб'єктів реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству. Таким чином, під цим поняттям пропонуємо розуміти визначене адміністративно-правовими нормами коло повноважень суб'єктів, що вживають заходів у сфері запобігання домашньому насильству, для належного впровадження в практичну діяльність заходів, спрямованих на підвищення рівня обізнаності суспільства про форми, причини й наслідки домашнього насильства, формування нетерпимого ставлення до насильницької моделі поведінки у приватних стосунках, небайдужого ставлення до постраждалих осіб, викорінення дискримінаційних уявлень про соціальні ролі та обов'язки жінок і чоловіків, а також будь-яких звичаїв і традицій, що на них ґрунтуються.

Наявність власних ознак адміністративно-юрисдикційної діяльності окремих суб'єктів реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству не дає змогу ототожнити її з іншими видами діяльності органів публічної адміністрації. Зазначене пояснюється тим, що особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності суб'єктів реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству розкриваються через зв'язок цієї діяльності з метою та завданнями публічної адміністрації у цій сфері. До цих ознак адміністративно-юрисдикційної діяльності у досліджуваній сфері належать такі:

1) правовий (легітимний) характер, тобто адміністративно-юрисдикційна діяльність окремих суб'єктів реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству визначається її безумовним закріпленням у нормативно-правових актах; цим правовим закріпленням зумовлюється правовий статус юрисдикційної охорони права в системі публічного регулювання праввідносин і в більш глобальній системі публічного управління, а також статус уповноважених органів реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству в системі інших державних органів та інститутів і загалом у системі публічного управління;

2) підвідомчий характер; для визначення юрисдикції того чи іншого суб'єкта під час реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству великого значення набуває розмежування компетенції між ними, що дає змогу визначити конкретний предмет діяльності кожного із суб'єктів реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству;

3) таку діяльність здійснюють уповноважені органи державної влади, органи місцевого самоврядування, виходячи з їх компетенції та специфіки їх діяльності;

4) має специфічну мету, а саме запобігання домашньому насильству;

5) така діяльність обумовлена принципами, системою, формами реалізації, завданнями та функціями діяльності суб'єктів реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству;

6) має державно-владний характер і здійснюється в офіційному порядку, що пояснюється тим, що суб'єкти реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству наділяються широким колом повноважень у досліджуваній сфері.

Висновки. Резюмуючи викладене, зазначаємо, що адміністративно-юрисдикційна діяльність у сфері реалізації державної політики щодо запобігання домашньому насильству має широке коло суб'єктів, яким гарантовано відповідні права та обов'язки, на рівні законодавства визначено їх компетенцію та повноваження. З огляду на це сьогодні адміністративно-юрисдикційна діяльність розглядається не лише як діяльність каральної спрямованості, але й як діяльність, призначення якої полягає в забезпеченні охорони адміністративно-правових відносин, включаючи правовий захист прав і свобод громадян та юридичних осіб.

Список використаних джерел:

1. Словник української мови : в 11 т. Т. 11. 1980. URL: <http://sum.in.ua/s/jurysdykcija>.
2. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт.: В.К. Гіжевський, В.В. Головченко, В.С. Ковальський (кер.) та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 528 с.
3. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України : навчальний посібник / за заг. ред. В.А. Глуховері. Дніпро : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2016. 264 с.
4. Смокович М.І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 304 с.
5. Аргунов В.В. О поняті и юрисдикции. *Законодательство*. 2008. № 11. С. 56–65.
6. Сірат О.Р. Адміністративна юрисдикція – сучасні підходи до проблеми визначення. *Наше право*. 2017. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nashp_2017_2_25.pdf.

7. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. Москва : Юридическая литература, 1964. 158 с.
8. Безпалова О.І. Особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції. Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття. Харків, 2019. URL: <https://pp-ss.pro/wp-content/uploads/2020/06/%D0%91%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0.pdf>.
9. Ішук О.С. Поняття адміністративної юрисдикції: проблеми дефініції. *Форум права*. 2011. № 1. С. 419–424.
10. Анохіна Л.С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 ; Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2001. 15 с.
11. Педько Ю.С. Адміністративна юстиція і адміністративна юрисдикція: деякі теоретичні та практичні питання співвідношення. *Право України*. 2001. № 10. С. 72–75.
12. Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 7 грудня 2017 року № 2229-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19#Text>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.11>

ГРЕБЕНЮК А.О.

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРЕДМЕТ ПОСЯГАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТУПКУ, ПЕРЕДБАЧЕНОГО СТАТТЕЮ 482 МИТНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

**TO THE QUESTION OF THE SUBJECT OF ENCROACHMENT
ON AN ADMINISTRATIVE OFFENSE UNDER ARTICLE 482
OF THE CUSTOMS CODE OF UKRAINE**

Актуальність статті полягає в тому, що в умовах необхідності забезпечення економічної безпеки України та контролю за недоторканістю державних кордонів особливого значення набуває перевірка за дотриманням митного законодавства, у тому числі через притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за порушення митних правил. Встановлення предмета адміністративного правопорушення в кожному конкретному випадку сприяє визначенню масштабів заподіяння шкоди безпосередньому об'єкту, а також установленню розмірів та характеру наслідків діяння задля відмежування адміністративного проступку від суміжних кримінально караних діянь. Об'єктивне та неупереджене дослідження предмета адміністративного правопорушення сприяє дотриманню принципів верховенства права, законності та справедливості у процесі здійснення провадження у справах про порушення митних правил. Статтю присвячено дослідженню теоретичних та термінологічних питань предмета посягання як обов'язкового елементу складу адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 482 Митного кодексу України. Сформульовано визначення предмета посягання, надано перелік його ознак. Виявлено недоліки у правовому регулюванні за запропоновано шляхи їх вирішення через внесення змін до відповідних положень Митного кодексу України. З'ясовано, що до товарів віднесено не тільки певні предмети, але й послуги, роботи, немайнові права, які мають неречовий характер, отже, фізично не можуть бути переміщені через митний кордон України поза митним контролем. Однак електроенергія, незважаючи на свою нематеріальність, за митним законодавством України також належить до категорії товарів. Зроблено висновок, що

зادля полегшення кваліфікації діянь за переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України поза митним контролем, а також для розмежування адміністративної та кримінальної контрабанди необхідно змінити статтю 482 МК України шляхом об'єднання під одним збірним поняттям «товари комерційного призначення» товарів та транспортних засобів комерційного призначення.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, митні правила, адміністративний проступок, предмет складу адміністративного правопорушення, об'єкт адміністративного правопорушення, товари, транспортні засоби комерційного призначення.

The urgency of the article is that in conditions of the need to ensure the economic security of Ukraine and control over the inviolability of state borders, it is especially important to check compliance with customs legislation, including through bringing perpetrators to administrative responsibility for violating customs rules. Establishing the subject of an administrative offense in each case helps to determine the extent of damage to the immediate object, as well as helps to establish the size and nature of the consequences of the act in order to distinguish administrative misconduct from related criminal acts. An objective and impartial examination of the subject of an administrative offense contributes to the observance of the principles of the rule of law, legality and justice in the process of conducting proceedings in cases of violation of customs rules. The article is devoted to the study of theoretical and terminological issues of the subject of encroachment as a mandatory element of an administrative offense under Article 482 of the Customs Code of Ukraine. The definition of the object of encroachment is formulated; the list of its signs is given. Deficiencies in the legal regulation were revealed for the proposed ways to solve them through amendments to the relevant provisions of the Customs Code of Ukraine. It was found that the goods include not only certain items, but also services, works, intangible rights, which are intangible and therefore cannot be physically moved across the customs border of Ukraine outside customs control. However, electricity, despite its intangibility, according to the customs legislation of Ukraine also belongs to the category of goods. It is concluded that in order to facilitate the qualification of acts for movement or actions aimed at moving goods, commercial vehicles across the customs border of Ukraine outside customs control, as well as to distinguish between administrative and criminal smuggling, it is necessary to amend Art. 482 of the Criminal Code of Ukraine, by combining under one collective concept of “commercial goods” goods and commercial vehicles.

Key words: administrative liability, customs rules, administrative misconduct, subject of an administrative offense, object of an administrative offense, goods, commercial vehicles.

Вступ. В умовах необхідності забезпечення економічної безпеки України та контролю за недоторканістю державних кордонів особливого значення набуває перевірка за дотриманням митного законодавства, у тому числі через притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за порушення митних правил.

Встановлення предмета адміністративного правопорушення в кожному конкретному випадку сприяє визначенню масштабів заподіяння шкоди безпосередньому об'єкту, а також установленню розмірів та характеру наслідків діяння задля відмежування адміністративного проступку від суміжних кримінально караних діянь.

Об'єктивне та неупереджене дослідження предмета адміністративного правопорушення сприяє дотриманню принципів верховенства права, законності та справедливості у процесі здійснення провадження у справах про порушення митних правил.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження предмета складу адміністративного проступку, передбаченого статтею 482 Митного кодексу України (переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України поза митним контролем).

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які пов'язані з визначенням предмету складу адміністративного проступку, передбаченого статтею 482 МК України.

Предметом дослідження виступає предмет складу адміністративного правопорушення щодо переміщення або дій, спрямованих на переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України поза митним контролем.

Методологічну основу роботи склали різні методи наукового пізнання, зокрема діалектичний, порівняльно-правовий, метод аналізу та синтезу, методи індукції та дедукції, соціологічний, структурно-функціональний.

Розробленням теоретичних положень щодо вчення про предмет складу адміністративного проступку займалися такі відомі науковці, як В. Авер'янов, О. Бандурка, С. Баранов, Л. Батанова, Є. Додін, Р. Калюжний, Т. Коломоєць, В. Колпаков, В. Комзюк, А. Мілашевич, П. Пашко, Ю. Римаренко, В. Сидоренко, С. Стеценко, М. Тищенко, Д. Цаліна, І. Яромій. Проте, на жаль, проблематика саме предмету складу адміністративних деліктів, які стосуються митних правил (у тому числі, передбаченого статтею 482 МК України), є недостатньо дослідженою, що актуалізує наукові пошуки у цьому напрямі.

Результати дослідження.

Положення наукової доктрини про предмет посягання адміністративного правопорушення.

Для встановлення предмета адміністративного проступку, передбаченого за переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів, транспортних засобів митного призначення через митний кордон України поза митним контролем, перш за все необхідно зупинитись на положеннях доктрини адміністративного права про предмет складу адміністративного правопорушення.

Т. Гуржій вважає, що істотний вплив на «доктринальне уявлення як про сам предмет адміністративного проступку, так і про його співвідношення з безпосереднім об'єктом адміністративного проступку» здійснив «зміст відповідних положень Кодексу України про адміністративні правопорушення» [1, с. 193]. Як зазначає А. Макаренко, «поряд з поняттям «об'єкт» використовується поняття «предмет правопорушення» – предмет матеріального світу, щодо якого виникають суспільні відносини, що охороняються нормами адміністративного права» [2, с. 140]. О. Остапенко, здійснюючи характеристику юридичних складів військових адміністративних правопорушень, констатує, що «пояснення предмета протиправного посягання свідчить про те, що в об'єктивній реальності будь-який предмет не може бути простим, а, навпаки, є складним утворенням, яке складається з частин, що утворюють предмет» [3, с. 93].

А. Стрельников підходить до визначення предмета посягання комплексно, визначаючи його як «соціальне явище, загальнофілософське поняття, соціальний інститут, економічну категорію» [4, с. 9]. Т. Коломоєць вважає, що предметом адміністративного проступку слід вважати «речі, предмети матеріального світу, гроші, цінні папери, щодо яких виникають суспільні відносини, тобто предмет проступку необхідно розглядати як складову частину його об'єкта» [5, с. 283–284]. Авторський колектив підручника «Кримінальне право» вважає, що предметом правопорушення є «речі (фізичні утворення) матеріального світу, щодо яких чи у зв'язку з якими воно вчиняється; це факультативний елемент складу, який виявляється не у всіх правопорушеннях» [6, с. 130]. Як зазначає В. Шкарупа щодо розмежування об'єкта правопорушення та предмета посягання, «будь-який проступок посягає на конкретний об'єкт, на суспільні відносини, проте іноді шкода заподіюється об'єкту шляхом впливу на ті чи інші предмети матеріального світу» [7, с. 6].

Отже, слід констатувати наявну у наукових колах активну дискусію стосовно співвідношення об'єкта та предмета посягання адміністративного правопорушення. Так, одна група науковців отожднює предмет посягання проступку з об'єктом. Інша група вчених-адміністративістів наполягає на глибокому зв'язку об'єкта й предмета посягання, який полягає у встановленні їх співвідношення на рівні цілого та частини. Так, предмет адміністративного проступку є факультативною ознакою об'єкта адміністративного правопорушення, наявність якого є обов'язковою тільки тоді, коли це прямо зазначено у диспозиції статті.

Товари та транспортні засоби комерційного призначення як предмет адміністративного правопорушення.

У диспозиції статті 482 Митного кодексу України (далі – МК України) можна знайти таку вказівку на предмет посягання: «товари» та «транспортні засоби комерційного призначення» [8]. За визначенням, наданим у Академічному тлумачному словнику української мови, товаром є «призначений для обміну продуктом праці, що має споживну вартість і вартість; все, що становить предмет торгівлі» [9]. В Етимологічному словнику української мови висловлюється декілька припущень походження слова «товар»: запозичення з тюркської мови “tawar” – «майно, добро, багатство», з вірменської мови “tavar” – «вівця, гурт овець» або від чуваського «тавар» – «сіль» [10].

Відповідно до пункту 57 частини 1 статті 4 МК України, товарами є «будь-які рухомі речі, у тому числі ті, на які законом поширено режим нерухомої речі (крім транспортних засобів комерційного призначення), валютні цінності, культурні цінності, а також електроенергія, що переміщується лініями електропередачі» [8]. В інших нормативно-правових актах законодавець підходить до визначення поняття «товар» більш широко, охоплюючи різні властивості цього об'єкта. Так, у Законі України «Про захист економічної конкуренції» закріплено, що товаром слід вважати «будь-який предмет господарського обороту, в тому числі продукцію, роботи, послуги, документи, що підтверджують зобов'язання та права (зокрема, цінні папери)» [11]. Стаття 1 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» визначає товар як «будь-яку продукцію, послуги, роботи, права інтелектуальної власності та інші немайнові права, призначені для продажу (оплатної передачі)» [12].

Отже, до товарів віднесено не тільки певні предмети, але й послуги, роботи, немайнові права, які мають неречовий характер, отже, фізично не можуть бути переміщені через митний кордон України поза митним контролем. Однак електроенергія, незважаючи на свою нематеріальність, за митним законодавством України, також належить до категорії товарів. Доволі цікавим є той факт, що до 2012 року на рівні підзаконних нормативно-правових актів до товарів належали інші види енергії, які переміщуються трубопровідним транспортом, зокрема природний газ, нафта, нафтопродукти, етилен та аміак [13]. З огляду на це більш доцільним видається використання терміна «енергоносії» з уточненням щодо способу переміщення через митний кордон, а саме трубопровідним транспортом.

Згідно зі статтею 2 Закону України «Про трубопровідний транспорт», систему трубопровідного транспорту України становлять магістральний трубопровідний транспорт і промисловий трубопровідний транспорт [14]. З урахуванням специфіки дослідження особливу цікавість викликає магістральний трубопровідний транспорт – «технологічний комплекс, що функціонує як єдина система і до якого входить окремий трубопровід з усіма об'єктами і спорудами, зв'язаними з ним єдиним технологічним процесом, або кілька трубопроводів, якими здійснюються транзитні, міждержавні, міжрегіональні поставки продуктів транспортування споживачам, або інші трубопроводи, спроектовані та збудовані згідно з державними будівельними вимогами щодо магістральних трубопроводів» [14]. Правила та порядок переміщення енергоносіїв через митний кордон України трубопровідним транспортом (враховуючи переміщення енергоносіїв до/з митного складу) затверджені Наказом Міністерства фінансів України «Про митні формальності на трубопровідному транспорті та лініях електропередач» від 30 травня 2012 року № 629. Цей нормативно-правовий акт містить чіткий перелік дій, які підлягають виконанню відповідними особами та митними органами під час здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, які переміщуються трубопровідним транспортом, зокрема декларування та митне оформлення товарів, здійснення фактичного контролю товарів, здійснення митного контролю та митного оформлення обсягів балансування, балансуємих обсягів природного газу та обсягів природного газу за операціями із заміщення природного газу (бекхолу) [15].

Дискусійним видається віднесення до товарів культурних цінностей, оскільки такий підхід створює колізію між нормами кримінального та адміністративного права. Так, відповідно до статті 1 Закону України «Про музеї та музейну справу», культурними цінностями є «об'єкти матеріальної та духовної культури, що мають художнє, історичне, етнографічне та наукове значення і підлягають збереженню, відтворенню, охороні, перелік яких визначено Законом України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей»» [16]. Відповідний перелік об'єктів є одним з предметів кримінально караного діяння, передбаченого статтею 201 Кримінального кодексу України (далі – КК України). При цьому законодавцем не надано розмежувальних ознак, які б давали змогу відокремити кримінальне правопорушення від адміністративного делікту. Як слушно зазначає В. Тертишник, «культурні цінності потребують підвищеного захисту у зв'язку із загрозами не лише зовнішнього спрямування (контрабанда), але й внутрішнього характеру» [17, с. 163]. Схожих висновків доходять М. Міщенко, на думку якої, «підвищена суспільна небезпека контрабанди культурних цінностей обумовлюється тим, що цей злочин не лише посягає на встановлений порядок переміщення через митний кордон України названих предметів, але й може завдати шкоди культурному надбанню держави» [18, с. 311].

З урахуванням викладеного висловлюємося на підтримку думки, яка панує в наукових юридичних колах щодо доцільності притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності за контрабанду культурних цінностей, а не до адміністративної за статтею 482 МК України, отже, необхідності «винесення» культурних цінностей за рамки предмета посягання зазначеної статті.

Отже, вважаємо за доцільне викласти пункт 57 частини 1 статті 4 МК України у такій редакції: «товари – будь-які рухомі речі, у тому числі ті, на які законом поширено режим нерухомої речі (крім транспортних засобів комерційного призначення), валютні цінності, а також енергоносії, що переміщуються магістральним трубопровідним транспортом».

Відповідно до пункту 59 частини 1 статті 4 МК України, транспортними засобами комерційного призначення є «будь-яке судно (у тому числі самохідні та несамохідні ліхтери та баржі, а також судна на підводних крилах), судно на повітряній подушці, повітряне судно, автотранспортний засіб (моторні транспортні засоби, причепа, напівпричепа) чи рухомий склад залізниці, що використовуються в міжнародних перевезеннях для платного транспортування осіб або для платного чи безоплатного промислового чи комерційного транспортування товарів разом з їхніми звичайними запасними частинами, приладдям та устаткуванням, а також мастилами та паливом, що містяться в їхніх звичайних баках упродовж їхнього транспортування разом із транспортними засобами комерційного призначення» [8].

Станом на початок 2021 року до України було імпортовано легкових автомобілів та інших моторних транспортних засобів, призначених головним чином для перевезення людей (крім моторних транспортних засобів товарної позиції 8702), включаючи вантажопасажи́рські автомобілі-фургони та гоночні автомобілі, на суму 512,37 млн. дол.; моторних транспортних засобів, призначених для перевезення 10 осіб і більше, на суму 6,19 млн. дол.; тракторів на суму 98,86 млн. дол.; моторних транспортних засобів спеціального призначення на суму 32 млн. дол.; суден риболовних, плавучих баз та інших суден для переробки та консервування морських продуктів на суму 61,65 млн. дол.; яхт або інших плавучих засобів для дозвілля й спорту; гребних човнів та каное на суму 5,31 млн. дол. [19].

В середньому на оформлення однієї одиниці імпорту у 2020 році працівники митної служби витрачали 392 хвилини (для порівняння, на оформлення експорту витрачається 49 хвилин; транзиту – 32 хвилини) [19].

Щодо виявлених порушень митних правил, то у 2021 році працівниками Державної митної служби України було зупинено понад 1 тис. порушень митних правил на суму майже 144 млн. грн. Безпосередньо митниці розглянуто 253 справи про порушення митних правил, накладено штрафів на суму 9,9 млн. грн. На розгляд до суду передано 496 справ про порушення митних правил на суму 192 млн. грн. За результати розгляду 661 справи судами накладено стягнень на 115 млн. грн. [19].

Незважаючи на істотний прогрес у попередженні та припиненні митних правопорушень, пов'язаних з транспортними засобами комерційного призначення, слід констатувати наявність певних законодавчих суперечностей, які ускладнюють ефективне запобігання зазначеній категорії адміністративних проступків. Як слушно зазначає Т. Гуржій, «відносячи транспортні засоби комерційного призначення до предмета адміністративних проступків, законодавець невиправдано ототожнює його із зрядям правопорушення, тобто речами або предметами, які правопорушник використовує для деліктного задуму». Отже, на думку вченої, предметом посягання виступають не транспортні засоби комерційного призначення, а товари, які переміщуються за допомогою таких засобів.

Встановивши предмет посягання за статтею 482 МК України, маємо змогу надати загальне визначення поняття «предмет адміністративного проступку, передбаченого статтею 482 МК України»: це обов'язкова ознака об'єкта митного правопорушення за статтею 482 МК України (переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України поза митним контролем), яка має грошову цінність, може бути матеріальною або нематеріальною, щодо якої або шляхом безпосереднього впливу на яку вчиняється порушення митних правил.

Властивості предмета посягання за статтею 482 МК України можна розподілити на такі групи:

- 1) фізичні – матеріальність або нематеріальність, кількість, якість, стан, форма, вартість, функціональне призначення, приналежність;
- 2) юридичні – ті, що відображають його правові характеристики в аспекті порушення митних правил:
 - наявність вчиненого порушення митних правил щодо певних матеріальних цінностей;
 - безпосереднє законодавче визначення;
 - обов'язковість для цього складу правопорушення;
 - взаємозалежність з об'єктом правопорушення.

Висновки. Задля полегшення кваліфікації діянь за переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України поза митним контролем, а також для розмежування адміністративної та кримінальної контрабанди запропоновано змінити статтю 482 МК України шляхом об'єднання під одним збірним поняттям «товари комерційного призначення» товарів та транспортних засобів комерційного призначення.

Окрім того, запропоновано викласти статтю 57, частину 1 статті 4 МК України у такій редакції: «товари – будь-які рухомі речі, у тому числі ті, на які законом поширено режим нерухомої речі (крім транспортних засобів комерційного призначення), валютні цінності, а також енергоносії, що переміщуються магістральним трубопровідним транспортом».

Список використаних джерел:

1. Гуржій Т. Предмет адміністративного проступку. *Юридичний науковий журнал*. 2016. № 2. С. 193–194.
2. Макаренко А. Адміністративне право. Загальна частина : навчальний посібник для самостійного вивчення дисципліни. Київ : КНЕУ, 2008. 264 с.
3. Остапенко О.І. Про юридичну кваліфікацію військових адміністративних правопорушень. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2016. № 837. С. 92–99.
4. Стрельников А.В. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про рекламу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Одеса, 2004. 18 с.
5. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
6. Кримінальне право України: загальна частина : підручник / ред. В.А. Клименко, М.І. Мельник. Київ : Правові джерела, 2002. 432 с.
7. Шкарупа В.К. Доказування та докази в адміністративно-примусовій діяльності органів внутрішніх справ (міліції) : монографія. Київ, 1995. 127 с.
8. Митний кодекс України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. *Верховна Рада України. Законодавство* : офіційний вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
9. Академічний тлумачний словник. Словник української мови : вебсайт. URL: <http://sum.in.ua>.
10. Мельничук О. та ін. Етимологічний словник української мови : у 7 т. Київ : Наукова думка, 1982. Т. 5 : Р–Т / уклад. Р. Болдирев. 2006. 702 с.
11. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січня 2001 року № 2210-III. *Верховна Рада України. Законодавство* : офіційний вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14>.
12. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квітня 1991 року № 959-XII. *Верховна Рада України. Законодавство* : офіційний вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/959-12>.
13. Про митний контроль та митне оформлення природного газу, нафти, нафтопродуктів, етилену і аміаку, що переміщуються через митний кордон України трубопровідним транспортом : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2003 року № 1958 (втрата чинності 21 травня 2012 року). *Верховна Рада України. Законодавство* : офіційний вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1958-2003>.
14. Про трубопровідний транспорт : Закон України від 15 травня 1996 року № 192/96-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство* : офіційний вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/192/96>.
15. Про митні формальності на трубопровідному транспорті та лініях електропередач : Наказ Міністерства фінансів України від 30 травня 2012 року № 629. *Верховна Рада України. Законодавство* : офіційний вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1036-12>.
16. Про музеї та музейну справу : Закон України від 29 серпня 1995 року. *Верховна Рада України. Законодавство* : офіційний вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/249/95>.
17. Тертишник В., Ламанова І. Проблеми протидії посяганням на культурні цінності України. *Право і суспільство*. 2015. № 6-2. С. 161–166.
18. Міщенко М. Запобігання вчиненню контрабанди культурних цінностей. *Economic and law paradigm of modern society*. 2016. № 1. С. 310–313.
19. Статистичні дані Державної митної служби України. *Державна митна служба України* : офіційний вебсайт. URL: <https://customs.gov.ua>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.12>

КОНОНЕЦЬ В.П.

**АНАЛІЗ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЩОДО ПРИТЯГНЕННЯ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
УПОВНОВАЖЕНИХ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ
ТА ПРИВАТНИХ ВИКОНАВЦІВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ****ANALYSIS OF COURT DECISIONS CONCERNING RESPONSIBILITY
OF AUTHORIZED SUBJECTS OF THE STATE EXECUTIVE SERVICE
AND PRIVATE EXECUTIVE PERFORMERS**

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правового забезпечення відповідальності суб'єктів державної виконавчої служби та приватних виконавців. Акцентовується увага на елементах демократичного суспільства, що розвивається, яке відкрите для змін, реалізації та забезпечення судових рішень, якими користуються громадяни, де важлива роль відводиться законодавству про реалізацію норм виконавчого провадження. Зміни, що відбуваються в українському суспільстві, пробуджують високу активність та прагнення людей брати безпосередню участь у вирішенні проблем, які стосуються їх загальних інтересів, зокрема, з використанням права на мирні зібрання. Втім, незважаючи на всю важливість саме цього різновиду політичних прав, конституційні положення про захист прав громадян на справедливий судовий розгляд та виконання судового рішення досі належним чином не конкретизовані в поточному законодавстві, нерідко обмежуються, а то й просто порушуються. Сучасні динамічні зміни вітчизняного законодавства свідчать про глобальні загальнодержавні процеси реформування органів публічної адміністрації. Для державної виконавчої служби створено нове правове поле їх функціонування, поставлене перед необхідністю адаптації до конкуренції у сфері примусового виконання рішень. Процеси прискорення євроінтеграції України вимагали підвищення рівня виконання рішень уповноважених органів, проте низькі показники у цій сфері в Україні привели до радикальних змін у вітчизняній системі виконавчого провадження та запровадження інституту приватного виконавця. Як наслідок, склалася ситуація, коли під час розроблення нового законодавства, спрямованого на врегулювання діяльності органів та осіб, що здійснюють виконання судових рішень та рішень інших органів, законодавець розгубився у розмаїтті наукових підходів до питання визначення принципів такої діяльності. Оновлення законодавства у сфері виконавчого провадження та застарілість механізму притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення проти порядку управління призвели до того, що серед осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів, з'явилися некомпетентні працівники. Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях неодноразово доходив висновку, що невиконання судового рішення призводить до ситуації, несумісної з принципом верховенства права, негативно впливає на авторитет органів законодавчої, виконавчої та судової влади, оскільки в цьому разі не досягається кінцева мета правосуддя, якою є захист інтересів громадян і реальне поновлення їхніх порушених прав.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, органи Державної виконавчої служби, державні виконавці, приватні виконавці, примусове виконання, судові рішення.

The article is devoted to the study of administrative and legal support of the responsibility of the subjects of the state executive service and private executors. Emphasis is placed on the elements of a developing democratic society, which is open

to change, implementation and enforcement of court decisions used by citizens, where an important role is given to the legislation on the implementation of the rules of enforcement proceedings. The changes taking place in Ukrainian society arouse high activity and the desire of people to take a direct part in solving problems that concern their common interests, including the use of the right to peaceful assembly. However, despite the importance of this type of political rights, the constitutional provisions on the protection of citizens' rights to a fair trial and enforcement of a court decision, which are still not properly specified in current legislation, are often limited or even violated. Modern dynamic changes in domestic legislation indicate a global nationwide process of reforming public administration. For the state executive service, a new legal field of their functioning was created and it faced the need to adapt to competition in the field of enforcement. Processes of accelerating Ukraine's European integration required an increase in the level of implementation of decisions of authorized bodies, but low indicators in this area in Ukraine have led to radical changes in the domestic system of enforcement proceedings and the introduction of the institution of private enforcement. As a result, when developing new legislation aimed at regulating the activities of bodies and persons enforcing court decisions and decisions of other bodies, the legislator was confused by the variety of scientific approaches to defining the principles of such activities. The updating of the legislation in the field of enforcement proceedings and the obsolescence of the mechanism for bringing to administrative responsibility for offenses against the order of management, have led to the fact that among those who carry out enforcement of court decisions and decisions of other bodies. The European Court of Human Rights has repeatedly concluded that failure to comply with a judgment leads to a situation incompatible with the rule of law, adversely affects the authority of the legislature, the executive and the judiciary, as in this case the ultimate goal of justice is not achieved interests of citizens and the real restoration of their violated rights.

Key words: *administrative and legal status, bodies of the State Enforcement Service, state executors, private executors, enforcement, court decisions.*

Вступ. Слід зазначити, що, попри підвищення рівня активності громадян у реалізації права на забезпечення захисту своїх прав у рамках судочинства, що є проявом становлення демократії в нашій країні, вітчизняне законодавство лише частково регламентує порядок реалізації захисту прав громадян у разі бездіяльності органів та посадових осіб під час виконання судового рішення. Попри це, для країн з усталеними демократичними традиціями звичайною практикою є визначення основою забезпечення права гарантії судового розгляду та виконання винесеного судового рішення у кожному конкретному випадку через залучення механізмів правосуддя. Однак в Україні нині спостерігається стійка тенденція неготовності судової системи до оперативного та неупередженого винесення рішень та приведення їх до виконання із застосуванням норм як національного, так і міжнародного законодавства з урахуванням механізмів взаємодії органів, уповноважених до виконання судових рішень, у результаті чого громадяни все частіше звертаються за захистом до Європейського Суду з прав людини, тому автором акцентується увага на важливості нормативно-правового врегулювання механізму ефективного виконання судового рішення, оскільки це питання стало традиційним протягом усього періоду незалежності.

Україна виділяється на фоні Східної Європи як глобальними численними акціями протестів, які приводять до змін влади в країні, так і регіональними акціями зібрань, які впливають на соціально-політичну та економічну ситуацію в країні.

Отже, нами зосереджується увага на гострих та актуальних питаннях розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи під час виконання судового рішення, що бентежать та неодноразово привертають увагу науковців, таких як М.О. Баймуратов, В.В. Букач, О.В. Васьковська, Т.І. Гудзь, М.М. Денісова, О.С. Денісова, О.Ю. Дрозд, В.В. Заросило, О.В. Колісник, А.Т. Комзюк, Р.О. Куйбіда, М.І. Логвиненко, С.М. Міщенко.

Постановка завдання. Проблема дотримання прав громадян на судовий розгляд набула в Україні особливої актуальності через численні акції протесту, які вже неодноразово відбувалися в Україні, і нерідко залежить від соціально-політичної ситуації в країні.

Результати дослідження. Слід зазначити, що питання розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи під час виконання судового

рішення та кількість судових спорів щодо реалізації права громадян складають значну та складну практику діяльності адміністративних судів.

Автор вважає за необхідне представити аналіз судових рішень, де фігурують суб'єкти відносин у сфері забезпечення примусового виконання ухвал, постанов тощо. Отже, уповноваженими суб'єктами на цю діяльність є працівники державної виконавчої служби та приватні виконавці. Розпочнемо з приватних виконавців, а саме тлумачення самого поняття. Відповідно до Закону «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів», приватний виконавець – це офіційно уповноважений державою громадянин, який здійснює діяльність з примусового виконання судових рішень у встановленому законом порядку. Кожен приватний виконавець – це юрист із вищою освітою, у якого є як мінімум 2 роки досвіду роботи у сфері права, який успішно склав кваліфікаційний іспит і отримав офіційне посвідчення Міністерства юстиції перед тим, як почати свою діяльність [1].

Інститут приватних виконавців є офіційним та успішно функціонує з 2017 року. Приватні виконавці сьогодні наділені досить широким колом повноважень, у зв'язку з чим є найефективнішим методом повернення заборгованостей, а після успішного завершення провадження отримують свою винагороду в розмірі 10% від стягнутої з боржника суми.

Стосовно діяльності приватних виконавців та притягнення останніх до відповідальності, то явним прикладом є справа № 140/2740/19 Волинського окружного адміністративного суду за позовом приватного виконавця ОСОБА_1 до Міністерства юстиції України, Дисциплінарної комісії приватних виконавців про визнання протиправними та скасування рішення, наказу, зобов'язання вчинити дії. Приватний виконавець Клехо Анатолій Євгенович звернувся з позовом до Міністерства юстиції України Дисциплінарної комісії приватних виконавців про визнання протиправними та скасування рішення Дисциплінарної комісії приватних виконавців від 19 липня 2019 року, оформленого протоколом № 13, щодо застосування дисциплінарного стягнення у вигляді зупинення діяльності приватного виконавця строком на три місяці, Наказу Міністерства юстиції України «Про зупинення діяльності приватного виконавця Клеха А.Є.» від 9 серпня 2019 року № 2499/5 та зобов'язання Міністерство юстиції України виключити з Єдиного реєстру приватних виконавців України інформацію про застосування до позивача дисциплінарного стягнення у вигляді зупинення діяльності приватного виконавця виконавчого округу Волинської області А.Є. Клеха строком на три місяці.

Суд під час винесення рішення позов задовольнив частково, а саме постановив визнати протиправним та скасувати рішення Дисциплінарної комісії приватних виконавців від 19 липня 2019 року, оформлене протоколом № 13 щодо застосування до приватного виконавця виконавчого округу Волинської області Клеха Анатолія Євгеновича дисциплінарного стягнення у вигляді зупинення діяльності приватного виконавця строком на три місяці; визнати протиправним та скасувати Наказ Міністерства юстиції України «Про зупинення діяльності приватного виконавця Клеха А.Є.» від 9 серпня 2019 року № 2499/5. В задоволенні решти позовних вимог відмовлено [2].

Наступною показовою справою є судова справа № 520/3783/19 за позовом приватного виконавця Виконавчого округу Харківської області Бабенка Дмитра Анатолійовича, що звернувся до Харківського окружного адміністративного суду з позовом, у якому просить суд визнати протиправним та скасувати рішення Дисциплінарної комісії приватних виконавців від 29 березня 2019 року, оформлене протоколом № 9, щодо задоволення подання Міністерства юстиції України про притягнення приватного виконавця виконавчого округу Харківської області Бабенка Дмитра Анатолійовича до дисциплінарної відповідальності та застосування до нього дисциплінарного стягнення у вигляді догани; визнати протиправним та скасувати Наказ Міністерства юстиції України про введення в дію рішення Дисциплінарної комісії приватних виконавців від 29 березня 2019 року, оформлене протоколом № 9, щодо застосування до приватного виконавця виконавчого округу Харківської області Бабенка Дмитра Анатолійовича дисциплінарного стягнення у вигляді догани.

За висновками судових досліджень, у задоволенні адміністративного позову приватного виконавця Виконавчого округу Харківської області Бабенка Дмитра Анатолійовича було відмовлено [3].

Аналогічними є наступні рішення суду, в яких приватний виконавець подає позов про припинення застосування до нього дисциплінарних заходів, а саме визнати протиправним та скасувати рішення Дисциплінарної комісії приватних виконавців від 28 листопада 2018 року, оформлене протоколом № 6, про застосування до приватного виконавця виконавчого округу міста Києва ОСОБА_1 дисциплінарного стягнення у вигляді попередження; визнати протиправним та скасувати Наказ заступника Міністра юстиції України ОСОБА_4 про застосування до приватного виконавця виконавчого округу міста Києва ОСОБА_1 дисциплінарного стягнення від

26 грудня 2018 року № 4094/05; зобов'язати Мінюст України виключити з Єдиного реєстру приватних виконавців України інформацію про застосування до приватного виконавця виконавчого округу міста Києва ОСОБА_1 дисциплінарного стягнення у вигляді попередження, про що йдеться в справі № 1340/5185/18 Львівського окружного адміністративного суду, за результатами розгляду якої судом було прийнято рішення в повному задоволенні вимог [4].

Наступна справа № 320/1817/21 була розглянута щодо заяви, в якій зазначено низку позовних вимог та те, що зупинення діяльності приватного виконавця може призвести до того, що приватний виконавець буде позбавлений можливості своєчасно та в повному обсязі здійснювати виконавчі дії у виконавчих провадженнях, що перебувають на його виконанні.

До Київського окружного адміністративного суду звернувся ОСОБА_1 із заявою про забезпечення позову, в якій просить суд про таке:

– зупинити дію рішення Дисциплінарної комісії приватних виконавців від 4 квітня 2021 року, оформленого протоколом комісії № 52, щодо притягнення приватного виконавця виконавчого округу Київської області ОСОБА_1 (посвідчення приватного виконавця від 20 червня 2017 року № 0050) до дисциплінарної відповідальності та застосування дисциплінарного стягнення у вигляді зупинення діяльності приватного виконавця строком на два місяці до набуття законної сили остаточним рішенням суду по суті спору;

– заборонити Міністерству юстиції України вводити в дію Рішення Дисциплінарної комісії приватних виконавців від 4 лютого 2021 року, оформлене протоколом комісії № 52, щодо притягнення приватного виконавця виконавчого округу Київської області ОСОБА_1 (посвідчення приватного виконавця від 20 червня 2017 року № 0050), до дисциплінарної відповідальності та застосування дисциплінарного стягнення у вигляді зупинення діяльності приватного виконавця строком на два місяці до набуття законної сили остаточним рішенням суду по суті спору;

– заборонити Міністерству юстиції України до набуття законної сили остаточним рішенням суду по суті спору вносити до Єдиного реєстру приватних виконавців України запис про зупинення діяльності приватного виконавця виконавчого округу Київської області ОСОБА_1 на підставі Рішення Дисциплінарної комісії приватних виконавців від 4 лютого 2021 року, оформленого протоколом комісії № 52, про притягнення приватного виконавця виконавчого округу Київської області ОСОБА_1 до дисциплінарної відповідальності та застосування до нього відповідного дисциплінарного стягнення.

Заяву приватного виконавця виконавчого округу ОСОБА_1 про забезпечення позову суд задовольнив у повному обсязі [5].

Наступною показовою справою є справа від 3 вересня 2020 року № 640/19167/20 за позовом приватного виконавця виконавчого округу м. Києва ОСОБИ_1 до Окружного адміністративного суду міста Києва із заявою про забезпечення позову до подання позовної заяви, у якій просив суд вжити заходів забезпечення позову.

Ухвалою Окружного адміністративного суду міста Києва від 25 серпня 2020 року заяву ОСОБА_1 про вжиття заходів забезпечення позову до подання позовної заяви задоволено. Зупинена дія Рішення Дисциплінарної комісії приватних виконавців від 12 серпня 2020 року про притягнення приватного виконавця ОСОБА_1 до дисциплінарної відповідальності, щодо застосування до приватного виконавця виконавчого округу м. Києва ОСОБА_1 дисциплінарного стягнення у вигляді зупинення діяльності приватного виконавця строком на три місяці – до набуття законної сили рішенням по суті спору у справі. Заборонено Міністерству юстиції України до набуття законної сили рішенням по суті спору у справі вчиняти запис у Єдиному реєстрі приватних виконавців України про зупинення діяльності приватного виконавця виконавчого округу м. Києва ОСОБА_1 на підставі Рішення Дисциплінарної комісії приватних виконавців від 12 червня 2020 року про притягнення приватного виконавця ОСОБА_1 до дисциплінарної відповідальності. За результатами вивчення матеріалів суд призначив розгляд клопотання про заміну заходу забезпечення позову у судовому засіданні та в подальшому залишив його без розгляду [6].

Аналогічною є справа від 21 грудня 2020 року № 400/5954/20 за позовом ОСОБИ_1 до подачі позовної заяви про забезпечення позову шляхом зупинення дії рішення Дисциплінарної комісії приватних виконавців при Міністерстві юстиції України, оформленого Протоколом від 8 грудня 2020 року № 47, щодо притягнення його до дисциплінарної відповідальності за результатом розгляду подання за скагою ОСОБА_2, а також шляхом заборони Міністерству юстиції України (або іншим уповноваженим на це особам) вносити до Єдиного реєстру приватних виконавців України інформацію про рішення Дисциплінарної комісії приватних виконавців при Міністерстві юстиції України, оформленого Протоколом від 8 грудня 2020 року № 47, щодо

притягнення ОСОБА_1 до дисциплінарної відповідальності за результатом розгляду подання за скаргою ОСОБА_2.

Заява мотивована очевидними ознаками протиправності оскаржуваного рішення. Рішення щодо зупинення діяльності позивача може завдати неприпустимої шкоди законним правам та інтересам стягувачів за виконавчими провадженнями, які перебувають на примусовому виконанні заявника, оскільки останній позбавляється можливості здійснювати свої процесуальні функції. Порядку передачі справ іншому приватному виконавцю не розроблено. Отримання приватним виконавцем основної винагороди від здійснення своєї професійної діяльності є єдиним джерелом доходу. Додаткова шкода буде завдана найманому працівнику заявника. Рішення про притягнення приватного виконавця до дисциплінарної відповідальності вноситься до Єдиного реєстру приватних виконавців України на підставі Наказу Міністерства юстиції України, але таке внесення інформації унеможливить поновлення порушених прав позивача, оскільки вилучення інформації з реєстру не передбачено законом та неможливо технічно. Вжиття заходів забезпечення позову до його подання щодо збереження чинної діяльності приватного виконавця та убезпечення її від зупинення не в змозі завдати істотної шкоди, тоді як зупинення такої діяльності, безумовно, завдає більшої шкоди, ніж та, якій можна запобігти.

За результатами досліджень обставин справи суд постановив заяву про забезпечення позову повністю задовольнити [7].

Приватний виконавець ОСОБА_1 в межах судової справи № 140/2740/19 звернувся до Верховного Суду України з позовом до Міністерства юстиції України, Дисциплінарної комісії приватних виконавців про визнання протиправним та скасування Рішення Дисциплінарної комісії приватних виконавців від 19 липня 2019 року, оформленого Протоколом № 13, щодо застосування дисциплінарного стягнення у вигляді зупинення діяльності приватного виконавця строком на три місяці, Наказу Міністерства юстиції України «Про зупинення діяльності приватного виконавця ОСОБА_1» від 9 серпня 2019 року № 2499/5 та зобов'язання Міністерства юстиції України виключити з Єдиного реєстру приватних виконавців України інформацію про застосування до позивача дисциплінарного стягнення у вигляді зупинення діяльності приватного виконавця виконавчого округу Волинської області ОСОБА_1 строком на три місяці. Рішення суду по цій справі було таким: касаційну скаргу залишити без задоволення [8].

В межах наступного судового розгляду по справі № 320/5731/20, у якому до Київського окружного адміністративного суду звернувся приватний виконавець Чижик Андрій Павлович з позовом до Міністерства юстиції України, Дисциплінарної комісії приватних виконавців, у якому просив суд визнати протиправним та скасувати рішення Дисциплінарної комісії приватних виконавців від 22 травня 2020 року, оформлене Протоколом про застосування до приватного виконавця виконавчого округу міста Києва ОСОБА_1 дисциплінарного стягнення у вигляді догани від 22 травня 2020 року № 32; визнати протиправним та скасувати Наказ Міністра юстиції України Дениса Малюцьки про застосування до приватного виконавця виконавчого округу міста Києва ОСОБА_1 дисциплінарного стягнення у вигляді догани від 3 червня 2020 року № 1850/5; зобов'язати Міністерство юстиції України виключити з Єдиного реєстру приватних виконавців України інформацію про застосування до приватного виконавця виконавчого округу міста Києва ОСОБА_1 дисциплінарного стягнення у вигляді догани, суд постановив задовольнити позов у повному обсязі [9].

Наступною є судова справа про відмову у вжитті заходів забезпечення позову від 21 грудня 2020 року № 640/31146/20. Обставинами справи встановлено, що до Окружного адміністративного суду міста Києва надійшла заява ОСОБА_1 про забезпечення позову до подання позовної заяви до Міністерства юстиції України, адреса: 01001, місто Київ, вулиця Архітектора Городецького, будинок 13, Дисциплінарна комісія приватних виконавців при Міністерстві юстиції України, адреса: 01001, місто Київ, вулиця Архітектора Городецького, будинок 13, в якій заявник просив суд зупинити дію оформленого Протоколом від 8 грудня 2020 року № 47 рішення дисциплінарної комісії приватних виконавців при Міністерстві юстиції України щодо притягнення приватного виконавця виконавчого округу Миколаївської області ОСОБА_1 до дисциплінарної відповідальності за результатом розгляду подання про притягнення до дисциплінарної відповідальності за скаргою ОСОБА_2 у зведеному виконавчому провадженні № 59995205 та застосування до приватного виконавця виконавчого округу Миколаївської області ОСОБА_1 стягнення у вигляді зупинення діяльності на 1 місяць; заборонити Міністерству юстиції України (або іншим уповноваженим на це особам) вносити в Єдиний реєстр приватних виконавців України інформацію про рішення дисциплінарної комісії приватних виконавців, оформлене

Протоколом від 8 грудня 2020 року № 347, щодо притягнення приватного виконавця виконавчого округу Миколаївської області ОСОБА_1 до дисциплінарної відповідальності за результатом розгляду подання про притягнення до дисциплінарної відповідальності за скаргу ОСОБА_2 у зведеному виконавчому провадженні № 59995205 та застосування до приватного виконавця виконавчого округу Миколаївської області ОСОБА_1 стягнення у вигляді зупинення діяльності на 1 місяць.

У задоволенні заяви ОСОБА_1 про забезпечення позову до подання позовної заяви судом було відмовлено [10].

З матеріалів наступної проаналізованої справи № 420/2431/20 стає відомо, що приватний виконавець виконавчого округу Одеської області Качурка В'ячеслав Вікторович звернувся до Одеського окружного адміністративного суду з позовною заявою до Дисциплінарної комісії приватних виконавців, Міністерства юстиції України, в якій просив визнати протиправним та скасувати рішення Дисциплінарної комісії приватних виконавців, яке оформлено Протоколом від 6 березня 2020 року № 29, щодо застосування до приватного виконавця виконавчого округу Одеської області В.В. Качурки дисциплінарного стягнення, прийнятого за результатом розгляду скарги ОСОБА_2 від 20 листопада 2019 року; визнати протиправним та скасувати Наказ Міністерства юстиції України про зупинення діяльності приватного виконавця виконавчого округу Одеської області Качурки В.В. від 25 березня 2020 року № 1196/5.

Позов про визнання протиправними та скасування рішення та наказу судом було задоволено в повному обсязі [11].

З проведеного аналізу судових рішень щодо розгляду та вирішення скарг на дії чи бездіяльність посадових осіб органів державної виконавчої служби випливає, що суд виносить різні рішення як з відмови у задоволенні позову чи залишенні без розгляду, так і в задоволенні позовних вимог чи залишенні без руху.

Висновки. Отже, існують недосконалості та прогалини, які штучно створюються під час прийняття законодавчої бази, котрі суд у подальшому може навмисно та цілеспрямовано використовувати для винесення таких плачевних рішень по справі, які ми бачимо вище в аналізі та статистиці. Прийняття зазначених рішень є негативним наслідком у майбутньому для суспільного порядку та національного спокою загалом.

Список використаних джерел:

1. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1403-VIII.
2. Справа № 140/2740/19. Єдиний державний реєстр судових рішень.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86228415>.
3. Справа № 520/3783/19. Єдиний державний реєстр судових рішень.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82375209>.
4. Справа № 1340/5185/18. Єдиний державний реєстр судових рішень.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81482283>.
5. Справа № 320/1817/21. Єдиний державний реєстр судових рішень.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95001275>.
6. Справа № 640/19167/20. Єдиний державний реєстр судових рішень.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91335566>.
7. Справа № 400/5954/20. Єдиний державний реєстр судових рішень.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93663494>.
8. Справа № 140/2740/19. Єдиний державний реєстр судових рішень.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94296715>.
9. Справа № 320/5731/20. Єдиний державний реєстр судових рішень.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93535550>.
10. Справа № 640/31146/20. Єдиний державний реєстр судових рішень.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93746917>.
11. Справа № 420/2431/20. Єдиний державний реєстр судових рішень.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89350204>.

УДК 342.951(004.896)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.13>

КОСТЕНКО О.В.

**УПРАВЛІННЯ ІДЕНТИФІКАЦІЙНИМИ ДАНИМИ:
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АНОНІМІЗАЦІЇ ТА ПСЕВДОНІМІЗАЦІЇ**

**IDENTIFICATION DATA MANAGEMENT:
LEGAL REGULATION AND CLASSIFICATION**

У роботі досліджується питання розробки механізмів правового регулювання управління ідентифікаційними даними в частині їх анонімізації та псевдонімізації. Порівнюються сучасні підходи до створення дефініцій, які з юридичної точки зору описують механізми і процедури анонімізації та псевдонімізації ідентифікаційних даних суб'єктів та об'єктів в інформаційних системах та базах даних. Здійснено огляд правових позицій науковців та організацій, які акцентують увагу на дослідженні тенденцій у формуванні сучасних політик та стратегій управління ідентифікаційними даними.

Проаналізовано стан національного законодавства, що регулює правовідносини у сфері управління ідентифікаційними даними. З'ясовано, що натеper в Україні не досить приділяється уваги проблемам анонімізації та псевдонімізації даних, а також іншим проблемним питанням у сфері управління ідентифікаційними даними, які розміщені в реєстрах, державних базах даних та інформаційно-комунікаційних системах. Це характеризується відсутністю фахівців у сфері управління ідентифікаційними даними та ситуативною, несистемною і неструктурованою модернізацією національного законодавства, насиченням його не збалансованою юридичною термінологією.

Автором запропоновано сучасне рішення, яке полягає у створенні сучасних нормативно-правових актів, стандартів, юридичних правил та норм управління ідентифікаційними даними. Є нагальна потреба розроблення сучасних дефініцій у цій сфері та формування сучасної нормативно-правової бази, яка здійснюватиме регулювання суспільних відносин у сфері управління ідентифікаційними даними, а також забезпечить необхідне правове регулювання процесами управління ідентифікаційними даними.

Наголошено на доцільності створення комплексного законодавства у сфері управління ідентифікаційними даними, яке забезпечить якісне регулювання суспільних відносин у сфері управління ідентифікаційними даними та інформації, що застосовуються для ідентифікації суб'єктів та об'єктів у державних реєстрах, базах даних та інформаційно-комунікаційних системах.

Комплексне законодавство у сфері управління ідентифікаційними даними має на меті об'єднати сукупність норм, що зосереджені у взаємопов'язаних правових інститутах і інших галузях, та забезпечити регулювання і функціонування цілої сфери життєдіяльності суспільства. Це забезпечить у сфері ідентифікаційних даних запровадження надійних заходів державного контролю та примусу, підвищить рівень відповідного фізичного, технічного, правового регулювання і захисту такого стратегічного інформаційного ресурсу держави.

Ключові слова: *анонім, псевдонім, анонімізація, псевдонімізація, управління ідентифікаційними даними, персональні дані, ідентифікація, ідентифікаційні дані.*

The paper investigates the development of mechanisms for legal regulation of identification data management in terms of their anonymization and pseudonymization. Modern approaches to the creation of definitions are compared, which from the legal point of view describe the mechanisms and procedures of anonymization and pseudonymization

of identification data of subjects and objects in information systems and databases. A review of the legal positions of scientists and organizations that focus on the study of trends in the formation of modern policies and strategies for identity management.

The state of the national legislation regulating legal relations in the field of identification data management is analyzed. It was found that today in Ukraine not enough attention is paid to the problems of anonymization and pseudonymization of data, as well as other problematic issues in the field of identity management, which are placed in registers, state databases and information and communication systems. This is characterized by the lack of specialists in the field of identification data management and situational, unsystematic and unstructured modernization of national legislation, saturation of its unbalanced legal terminology and identity management standards. There is an urgent need to develop modern definitions in this area and form a modern legal framework that will regulate public relations in the field of identity management, as well as provide the necessary legal regulation of identity management processes.

Emphasis is placed on the feasibility of comprehensive legislation in the field of identification data management, which will ensure quality regulation of public relations in the field of identification data management and information used to identify subjects and objects in state registers, databases and information and communication systems.

Comprehensive legislation in the field of identification data management, it aims to unite a set of norms concentrated in interconnected legal institutions and other areas, and to ensure the regulation and functioning of the entire sphere of society. This will ensure the introduction of reliable measures of state control and coercion in the field of identification data, increase the level of appropriate physical, technical, legal regulation and protection of this strategic information resource of the state.

Key words: *anonymous, pseudonym, anonymization, pseudonymization, identification data management, personal data, identification, identification data.*

Вступ. Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій та мережі Інтернет у сучасну епоху характеризується експоненціальним створенням інформаційних баз і реєстрів з персональними даними користувачів та їх численним дублюванням. Ці дані використовуються для ідентифікації фізичних та юридичних осіб в інформаційних системах. Нині все більше державних та публічних інформаційних ресурсів відмовляються від політик знеособленого доступу користувачів до інформації на користь їх реальної ідентифікації. Вимоги до ідентифікації суб'єктів є скрізь і стрімко зростають. Користувачі різних систем мають варіаційні набори ідентифікаційних даних, якими потрібно керувати та ототожнювати з конкретною фізичною або юридичною особою. Накопичення персональних та ідентифікаційних даних третіми особами збільшує ризики їх незаконного використання. Фактично ідентифікаційні дані стали стратегічним ресурсом будь-якої держави і потребують відповідного фізичного, технічного та правового регулювання, а також обов'язкового захисту.

Управління ідентифікаційними даними у цифровому світі не має чітко визначеного значення, однак технологічне управління ідентифікацією в її найширшому розумінні належить до адміністрування та характеристик ідентифікаційних атрибутів, управління процесами ідентифікації та використання ідентифікаційних даних. Правове регулювання управління ідентифікаційними даними містить досить законодавчих проблем, які лежать як у площині інформаційного права, так і стосуються інших галузей права.

Серед праць вітчизняних учених, які досліджували проблеми інформаційного права: регулювання застосування персональних даних, систем управління інформаційною безпекою, штучного інтелекту, електронних довірчих послуг, слід виділити: А. Анісімова, І. Арістову, О. Баранова, Ю. Батурина, З. Богатиренко, В. Брижка, Н. Грицяка, І. Горбенка, О. Жуковську, Є. Захарова, Р. Марутяна, А. Минькова, Є. Муньє, В. Пилипчука, О. Потія, О. Радутного, А. Семенченка, В. Цимбалюка, М. Швеця.

Дослідження правових проблем впровадження та використання цифрових технологій у сфері управління ідентифікаційними даними та їх регулювання здійснюється вченими-дослідниками різних країн, але питання юридичних проблем та шляхи їх вирішення знаходяться на початковому етапі. Зокрема, подібні дослідження у сфері регулювання управління ідентифікаційними даними здійснюють учені: Samia Bouzefrane, Ann Cavoukian, Kim Cameron, Kim Tracy,

Marit Hansen, Eleni Kosta, Simone Fischer-Hübner, Elias Pimenidis, Jonathan Kok-Keong Loo, Mahdi Aiash, Jos Dumortier, Jackson Phiri та інші.

Питанням процесів створення та функціонування нормативно-правових інститутів приділено увагу у працях С. Алексєєва, О. Кирімової, І. Казьміна, А. Колодія, Н. Левицької, Л. Луць, А. Міцкевича, С. Полєніної, В. Перевалова, І. Смоценка та інших.

Роботи вказаних та багатьох інших авторів, безперечно, мають наукове і практичне значення, але повною мірою не розкривають проблему управління ідентифікаційними даними. Серед вітчизняних наукових організацій питання анонімізації та псевдонімізації раніше не порушувалося, а українськими вченими подібних досліджень не здійснювалося.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження правового забезпечення управління ідентифікаційними даними, а саме: правових механізмів процедури анонімізації та псевдонімізації ідентифікаційних даних, які застосовуються в реєстрах, базах даних та інформаційно-комунікаційних системах для теоретичного обґрунтування та наукової розробки пропозицій удосконалення національного законодавства.

Результати дослідження. Початковий етап розвитку мережі Інтернет характеризується тим, що користувачі в більшості були анонімними або використовували псевдоніми. Ця обставина мало впливала на формування інформаційного простору в мережі. Однак зі стрімким розвитком сучасних інформаційних технологій та Інтернету питання легалізації або ідентифікації користувачів різноманітних сервісів стає нагальним для забезпечення функцій цифрової ідентичності під час персоналізації послуг та інформації. Цифрова ідентичність є версією соціальної ідентичності людини і складається із цифрових атрибутів (даних), що належать та унікально ідентифікують суб'єкта та об'єкта.

Відмінності нормативно-правових актів у різних юрисдикціях щодо використання персональних та ідентифікаційних даних становлять досить різноманітну картину правового регулювання, що ускладнює процеси створення ефективних правових норм. Це характерно для більшості конкретних дефініцій сфери управління ідентифікаційними даними. Особливу актуальність набувають процеси правового регулювання процедур анонімізації та псевдонімізації ідентифікаційних даних як родової похідної персональних даних у мережі Інтернет та різних інформаційно-телекомунікаційних системах.

У сфері управління ідентифікаційними даними регулювання анонімістю та псевдонімізацією має два напрями.

Перший напрям стосується проблематики правового та технічного регулювання процесів анонімізації та псевдонімізації в інформаційно-комунікаційних системах, які оброблюють та зберігають ідентифікаційні та персональні дані. Тобто застосування алгоритмів «камуфлювання», наявних в інформаційних системах ідентифікаційних даних з метою створення штучних перешкод для несанкціонованого доступу третіх осіб до реальної персональної інформації.

Другий напрям характеризується вивченням проблем, пов'язаних зі створенням та застосуванням анонімів та псевдонімів поза межами інформаційних систем. Тобто первинне створення нереальних ідентифікаційних даних реальними користувачами. Самостійно створені псевдоніми або заходи анонімізації можуть застосовуватися як інструментарій для сприяння кіберзлочинам, таким як фішинг, хакерство, кібершахрайство, електронні фінансові злочини, отримання або спроба отримати несанкціонований доступ до інформаційних систем та ресурсів, викрадення даних, зміна інформації або внесення змін до програмного чи апаратного забезпечення систем та пристроїв тощо.

Розглянемо проблеми законодавчого регулювання процедур анонімізації та псевдонімізації в інформаційно-комунікаційних системах.

Натепер ні в Україні, ні у більшості держав не має достатнього практичного досвіду впровадження нормативно-правових актів у сфері управління ідентифікаційними даними. Водночас у державах активно ведуться роботи з правового регулювання захисту персональних даних. Так, понад 80 країн розробили національні регуляторні акти у сфері захисту персональних даних, але практичне застосування вказаних законодавчих актів виявило низку нерегульованих нормами права суспільних відносин, пов'язаних з використанням як персональних даних загалом, так і ідентифікаційних даних зокрема.

Нині базовим документом, за яким пропонується формувати законодавство стосовно захисту персональних даних, є General Data Protection Regulation, Regulation EU 2016/679 (GDPR). Однак GDPR має правовий статус регламенту, а не директиви, тому його застосування не є безпосередньо зобов'язальним і застосовним та не примушує до прийняття законів щодо його впровадження в національні законодавства. У Регламенті 2016/679 питанню псевдонімізації приділено увагу в статтях 25 та 32 як інструментарію захисту та безпеки даних.

Разом із тим за іншими нормативними документами можна більш детально визначити або встановити загальні правила впорядкування дефініцій «анонімізація», «псевдонімізація» та інші з ними пов'язані.

Так, стандарт ISO/TS 25237:2017 визначає псевдонімізацію як конкретний тип розпізнавання, який одночасно вилучає зв'язок із суб'єктом даних і додає зв'язок між певним набором характеристик, що стосуються суб'єкта даних, та одним або кількома псевдонімами. Псевдонім також може визначатися як персональний ідентифікатор, який відрізняється від звичайно використовованого персонального ідентифікатора і використовується з псевдонімізованими даними для забезпечення узгодженості набору даних, що пов'язує всю інформацію про суб'єкта даних, не розкриваючи справжні дані особи. Цим стандартом надається визначення анонімізації як процесу, за допомогою якого персональні дані безповоротно змінюються таким чином, що суб'єкт даних більше не може бути ідентифікований прямо або опосередковано, ні самим контролером даних, ні у співпраці з будь-якою іншою стороною [1].

Такий стандарт цікавий тим, що містить принципи та вимоги щодо захисту конфіденційності із використанням служб псевдонімізації для захисту інформації у сфері охорони здоров'я. Визначає одне базове поняття для псевдонімізації; одну основну методологію служб псевдонімізації, включаючи організаційні, а також технічні аспекти; структуру політики та мінімальні вимоги до контролюваної повторної ідентифікації; надає огляд різних випадків використання псевдонімізації, які можуть бути як оборотними, так і незворотними.

Національний інститут стандартів і технологій Сполучених Штатів Америки (NIST) визначає поняття «псевдонімізація» як конкретний тип деідентифікації, який одночасно усуває зв'язок із суб'єктом даних і додає зв'язок між певним набором характеристик, що стосуються суб'єкта даних, та одним або кількома псевдонімами. Як правило, псевдонімізація здійснюється шляхом заміни прямих ідентифікаторів псевдонімом, такими, наприклад, як випадково згенеровані значення [2].

У міжвідомчих та внутрішніх звітах NIST, пов'язаних з кібербезпекою та конфіденційністю (NISTIR), запропоновані такі визначення:

– анонімість – це умова в ідентифікації, згідно з якою суб'єкт не може бути визнаний без достатньої інформації про нього для встановлення зв'язку з відомим суб'єктом [3];

– анонімізацією є процес, який усуває зв'язок між ідентифікуючим набором даних та суб'єктом даних [4];

– анонімізованими даними вважаються дані, з яких одержувач інформації не може ідентифікувати суб'єкта [5];

– анонімізована інформація – це попередньо ідентифікована інформація, яка була деідентифікована і для якої більше не існує коду чи іншої асоціації для повторної ідентифікації [6];

– анонімним ідентифікатором особи є ідентифікатор, який не дозволяє однозначно ідентифікувати фізичну особу [7].

Звіти NISTIR також формулюють визначення терміна «псевдонім» як: ім'я особи, вибране особою, яке не підтверджується як значуще за допомогою підтвердження особи та яке використовується для захисту справжньої особистості особи [8]; ім'я, відмінне від офіційного [9]; персональний ідентифікатор, який відрізняється від персонального ідентифікатора, який зазвичай застосовується особою; всі неправдиві або неперевірені імена вважаються псевдонімами.

Псевдонімістю вважається використання псевдоніма для ідентифікації предмета. Таким чином, псевдонімізацію можна визначити як конкретний тип деідентифікації, який одночасно усуває зв'язок із суб'єктом даних і додає зв'язок між певним набором характеристик, що стосуються суб'єкта даних, та одним або кількома псевдонімами. Як правило, псевдонімізація здійснюється шляхом заміни прямих ідентифікаторів псевдонімом, таким як випадково згенероване значення [10].

Також псевдонімізація визначена у статтях 4, 5 GDPR як обробка персональних даних таким чином, що ці дані більше не можуть бути віднесені до конкретного суб'єкта без використання додаткової інформації, за умови, що така додаткова інформація зберігається окремо та підлягає технічним та організаційним заходам захисту для забезпечення того, щоб персональні дані не відповідали ідентифікованому суб'єкту.

Звертаємо увагу на те, що дані псевдонімізації не слід прирівнювати або сприймати як анонімні дані, незважаючи на те, що обидва процеси стосуються дійсних ідентифікаційних даних, які наявні в інформаційних системах. Відмінність їх полягає в тому, що псевдонімізація пов'язана із чітким наявним асоціативним зв'язком між особистими ідентифікаторами та псевдонімами.

Водночас анонімізація априорі виключає будь-який зв'язок анонімних даних з реальними ідентифікаційними даними суб'єктів. Таким чином, анонімні дані не належать до різновиду персональних даних.

Активні дослідження в напрямі процедур та методів анонімізації та псевдонімізації здійснюються робочою групою Департаменту юстиції захисту прав споживачів та гендерної рівності Європейської комісії (ENISA) та британським національним постачальником інформації, даних та ІТ-систем для уповноважених, аналітиків та клініцистів у галузі охорони здоров'я, соціальної допомоги обслуговування (NHS).

Цими організаціями розглядаються такі методи анонімізації та псевдонімізації ідентифікаційних даних, що перебувають у відносно статичному стані, тобто, які зберігаються у файлах або базах даних [11; 12; 13]:

- додавання шуму, тобто внесення умисної похибки чи неточності до вихідних даних;
- заміна, під час якої інформаційні значення вихідних даних замінюються іншими параметрами;
- агрегація або об'єднання в групах даних за найбільш поширеними для групи даними;
- К-анонімність як форма агрегування, що перешкоджає повторній ідентифікації, видаляючи окрему інформацію, але залишаючи цілі цілими для подальшого використання;
- L-різноманітність захищає анонімність, надаючи кожному атрибуту, принаймні L, різних значень;
- диференційована конфіденційність, яка формує анонімний набір даних для забезпечення зовнішнього доступу до інформації третій стороні, водночас залишає оригінальні ідентифікаційні дані під захистом;
- хеш-функції для зіставлення даних будь-якого розміру з кодами фіксованого розміру;
- токенизація, за допомогою якої певні компоненти даних замінюються нечутливим еквівалентом (лексемою). Маскування або приховування частини ідентифікатора особи випадковими символами або іншими даними;
- скремблювання даних шляхом застосування загальних прийомів змішування або затуманення персонажів;
- розмиття даних шляхом використання наближених значень даних для зменшення точності реальних даних та можливості ідентифікації;
- класифікація довідкової інформації або маркування штрих-кодами, QR-кодами тощо;
- видалення прихованих метаданих з файлів.

В Україні також вживаються певні заходи щодо технічної організації та розвитку процесів електронної ідентифікації, які спрямовані на виключно технічні способи ідентифікації. Національне законодавство безперервно модернізується та поповнюється новими нормативно-правовими актами та дефініціями, однак сучасна національна законодавча база неповною мірою відображає реальний стан реагування держави на суспільну трансформацію.

Натепер в Україні задекларовано 22 схеми електронної ідентифікації надавачів електронних довірчих послуг, 32 схеми електронної ідентифікації банків-ідентифікаторів системи BankID Національного банку України, 3 схеми електронної ідентифікації надавачів послуг MobileID, 4 схеми електронної ідентифікації на основі хмарного підпису та 1 схема електронної ідентифікації на основі ID-картки. Законодавча регуляція окремих процесів ідентифікації здійснюється Законом України «Про електронні довірчі послуги», Постановою правління Національного банку України від 30.08.2016 № 378 «Про затвердження Положення про Систему BankID Національного банку України» та Постановою Кабінету Міністрів України від 19.07.2019 № 546 «Про затвердження Положення про інтегровану систему електронної ідентифікації».

Зважаючи на викладене вище, з'ясовано, що питання анонімізації та псевдонімізації ідентифікаційних даних у національному законодавстві в повному обсязі не вивчалося, відсутні норми та дефініції, які повинні стати основою нормативно-правових актів у сфері управління ідентифікаційними даними. Це характерно загалом для законодавства України.

Нині в Україні склалася ситуація, коли у всі сфери суспільного життя стрімкими темпами впроваджуються сучасні інформаційно-комунікаційні технології за фактичної відсутності правових інститутів управління ідентифікаційними та персональними даними, біометрією, пристроями IoT та штучним інтелектом. Водночас наявна нормативно-правова база України застаріла та фактично недостатньо відповідає стану суспільних відносин [14]. Прийняті регуляторні акти носять загальний характер або є суто технічними, що оминають правові проблеми у сфері управління ідентифікаційними даними, незважаючи на очевидну необхідність впровадження масштабованих методологій та найкращих практик управління даними, які впроваджено в інших країнах світу.

Слід зазначити, що насамперед правове регулювання суспільних відносин у сфері управління ідентифікаційними даними носить комплексний характер – поєднує норми інформаційного, адміністративного, цивільного, кримінального, трудового та інших галузей і інститутів права, а також інститутів забезпечення безпеки держави, інформаційної та кібербезпеки. Отже, правовий режим регулювання та методи цих галузей та інститутів відрізняються, однак з метою забезпечення єдиного і комплексного правового регулювання таких відносин необхідно здійснити специфічне поєднання цих методів і режимів, що і має забезпечуватися комплексним інститутом права управління ідентифікаційними даними.

Висновки. Україна потребує найскорішого впровадження масштабного реінжинірингу всіх електронних ресурсів держави, модернізації інформаційно-комунікаційних систем та адміністративно-управлінських процесів. При цьому правовий режим регулювання та методи цих галузей та інститутів відрізняються, однак з метою забезпечення єдиного і комплексного правового регулювання таких відносин необхідно здійснити специфічне поєднання цих методів і режимів.

Таким чином, необхідно доповнити основні положення окремих галузей права, в тому числі у сфері кібербезпеки та національної інформаційної безпеки, новими нормами права з урахуванням розвитку сфери управління ідентифікаційними даними, що підвищить рівень відповідного фізичного, технічного, правового регулювання і захисту стратегічного інформаційного ресурсу держави.

Питання, що пов'язані з управлінням ідентифікаційними даними, в тому числі юридичні механізми забезпечення процедур анонімізації та псевдонімізації ідентифікаційних даних у національному законодавстві, необхідно вирішувати комплексною розробкою сучасних нормативно-правових актів у сфері управління ідентифікаційними даними.

Список використаних джерел:

1. ISO 25237:2017 Health informatics – Pseudonymization. URL: <https://www.iso.org/standard/63553.html>
2. Information Technology Laboratory Computer Security Resource Center. Pseudonymization. URL: <https://csrc.nist.gov/glossary/term/pseudonymization>.
3. ISO / IEC 24760-1: 2011 Information technology – Security techniques – A framework for identity management. Part 1: Terminology and concepts. Anonymity. URL: <https://csrc.nist.gov/glossary/term/anonymity>.
4. ISO / TS 25237: 2008 Information Technology Laboratory Computer Security Resource Center pseudonymization. Anonymization. URL: <https://csrc.nist.gov/glossary/term/anonymization>.
5. ISO / TS 25237: 2008 Information Technology Laboratory Computer Security Resource Center pseudonymization. Anonymized data. URL: https://csrc.nist.gov/glossary/term/anonymized_data.
6. NIST SP 800-122 Guide to Protecting the Confidentiality of Personally Identifiable Information (PII). Anonymized Information. URL: https://csrc.nist.gov/glossary/term/Anonymized_Information.
7. NISTIR 8053 ISO/TS 25237: 2008. URL: https://csrc.nist.gov/glossary/term/anonymous_identifier.
8. CNSSI 4009-2015 Committee on National Security Systems (CNSS) Glossary. April 2015. URL: <https://www.cnss.gov/CNSS/openDoc.cfm?uaq+Vxc4+Ff0fLwbRuhSVw==>.
9. NIST Special Publication 800-63-3 Digital Identity Guidelines. June 2017. URL: <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/SpecialPublications/NIST.SP.800-63-3.pdf>.
10. NISTIR 8053 De-Identification of Personal Information. October 2015. URL: <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/ir/2015/NIST.IR.8053.pdf>.
11. European Commission, Justice and Consumers, Newsroom, Article 29 Working Party, Opinion No. 05/2014 on Anonymization Techniques. URL: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_en.pdf.
12. Cédric Burton, Sára Hoffman. Personal Data, Anonymization, and Pseudonymization in the EU. September 2015. URL: https://www.wsgrdataadvisor.com/2015/09/personal-data-anonymization-and-pseudonymization-in-the-eu/#_ftnref1.
13. National Health Service. Pseudonymisation and anonymisation of data policy. NHS Business Services – Pseudonymisation and anonymisation of data policy. NHSBSAPA001. April 2015. URL: <https://www.nhs.uk/sites/default/files/2017-05/anonymisation-of-data-policy.pdf>.
14. Kostenko O.V. Identification data management (identification): problem of the conceptual and categorical apparatus. Collective monograph. Cuiavian University in Wloclawek. Wloclawek, Poland. 2021. P. 317–324.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.14>

КУЧЕРЕНКО І.Г.

**ЮРИДИЧНІ ГАРАНТІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ
КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ****LEGAL GUARANTEES TO ENSURE THE LEGALITY OF CONTROL
AND SUPERVISION ACTIVITIES IN THE FIELD OF PUBLIC PROCUREMENT**

У статті на підставі аналізу чинного законодавства розкрито сутнісний бік та зміст правової категорії «юридичні гарантії забезпечення законності». Встановлено, що юридичні гарантії законності контрольно-наглядової діяльності у сфері публічних закупівель – це перш за все те, що контроль і нагляд на всіх стадіях публічних закупівель мають бути максимально законодавчо врегульованими, тобто гарантією законності виступає саме унормованість повноважень суб'єктів контрольно-наглядової діяльності. У роботі доводиться, що усунення суб'єктивного фактору можливе шляхом максимальної цифровізації процесу закупівлі та доступу до інформації про публічні закупівлі та контрольно-наглядових заходів. Визначено, що реалізація спеціалізованого судового захисту прав і свобод громадян у сфері публічних закупівель здійснюється в порядку адміністративного судочинства, аналогічний порядок оскарження існує під час винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення, передбачене у ст. 164-14 КУпАП. Належний стан законності у сфері публічних закупівель можливий через гарантування державою таких умов (вимоги до кандидата, система підвищення кваліфікації тощо), за яких посадовою особою суб'єкта контрольно-наглядової діяльності може бути тільки фахівець, який постійно буде у своїй діяльності підтримувати визначений професійний рівень. Крім установлення кваліфікаційних вимог, професійний рівень представників суб'єкта контрольно-наглядової діяльності у сфері публічних закупівель забезпечується за допомогою міжнародного співробітництва та постійного обміну досвідом. Запропоновано змінити Розділ II «Державне регулювання та контроль у сфері закупівель» Закону України «Про публічні закупівлі» і доповнити його ст. 7-1 «Гарантії законності контрольної діяльності у сфері закупівель».

Ключові слова: гарантії, законність, контрольно-наглядова діяльність, публічні закупівлі, режим, норма права.

The article, based on the analysis of current legislation, reveals the essence and content of the legal category “legal guarantees of legality”. It is established that the legal guarantees of the legality of control and supervision activities in the field of public procurement are, first of all, that control and supervision at all stages of public procurement should be regulated by law as much as possible. That is, the guarantee of legality is the normalization of the powers of the subjects of control and supervision. The paper proves that the elimination of the subjective factor by maximizing the digitalization of the procurement process and access to information on public procurement and control measures. It is determined that the implementation of specialized judicial protection of the rights and freedoms of citizens in the field of public procurement is carried out in administrative proceedings, a similar appeal procedure exists in the decision in the case of an administrative offense under Art. 164-14 of Code of Ukraine on Administrative Offenses. The proper state of legality in the field of public procurement is possible through the state guarantee of the creation of such conditions (requirements for the candidate, training system, etc.) under which the official of the subject of control and supervision can be only a specialist who will constantly maintain a certain professional

level. . In addition to establishing qualification requirements, the professional level of representatives of the subject of control and supervision activities in the field of public procurement is ensured through international cooperation and constant exchange of experience. It is proposed to amend Section II “State regulation and control in the field of procurement” of the Law of Ukraine “On Public Procurement” and to supplement it with Art. 7-1 “Guarantees of legality of control activities in the field of procurement”.

Key words: *guarantees, legality, control and supervision activities, public procurement, regime, rule of law.*

Вступ. Серед адміністративно-правових засобів забезпечення законності та правопорядку контроль і нагляд як певні засоби й способи правового впливу на учасників суспільних відносин задля створення умов дотримання правових приписів та гарантування правопорядку у суспільстві є найбільш дослідженими [1, с. 80]. Однак щодо саме гарантій законності контрольно-наглядової діяльності у сфері публічних закупівель, то, незважаючи на активну наукову розвідку, проблеми встановлення та конкретизації поняття й видів юридичних гарантій у цій сфері залишаються невирішеними.

Дотичними до зазначеної проблематики слід вважати наукові праці В. Волкової, К. Волинка, А. Гавриленка, Т. Голоднової, В. Галуцька, О. Доценка, О. Кулініча, Р. Ленівського, О. Осауленко, О. Пянько, Л. Сороки та деяких інших учених. Однак до представленої до аналізу постановки питання їх наукові пошуки звернені не були.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття сутнісного боку та змісту правової категорії «юридичні гарантії забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері публічних закупівель».

Результати дослідження. Перед тим як дослідити юридичні гарантії забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері публічних закупівель, визначимо, чим є категорія «законність».

А. Гавриленко характеризує законність як комплексне явище, що включає такі елементи, як система правових норм, сукупність структур (державних і громадських), що забезпечують їх дотримання, система засобів і гарантій реалізації норм права, практична діяльність суб'єктів за однаковим розумінням і застосуванням законів, сукупність прав і обов'язків суб'єктів правовідносин [2, с. 87]. О. Осауленко вважає, що законність виступає режимом (станом) діяльності усіх без винятку державних органів, громадських об'єднань, політичних партій, підприємств, установ, організацій, їх посадових осіб, окремих громадян, за якого необхідно точно й неухильно дотримуватись положень чинних законів України [3, с. 61].

Отже, законність – це певний стан, режим, сукупність державних органів та установ, що покликані забезпечити неухильне дотримання встановлених у державі норм права. Таким чином, необхідно визначити, чим є поняття «забезпечити».

Великий тлумачний словник української мови таким чином трактує поняття «забезпечувати»: постачати щось у достатній кількості, задовольнити кого-, що-небудь у якихось потребах; створювати надійні умови для здійснення чого-небудь, гарантувати щось, захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки [4, с. 281].

В. Галуцько проблему правового забезпечення визначає таким чином: має цілеспрямований характер, оскільки постає певним регулятором суспільних відносин, та впорядковує їх за допомогою права на рівні суспільства; має організаційний та впорядковувальний характер, тобто здійснюється за допомогою певних засобів; спрямована на досягнення певних цілей, тому має регулятивний характер; має певний предмет і сферу правового впливу, які усвідомлюються конкретною людиною й суспільством та мають для них певне значення; здійснюється певними методами, які координують діяльність суб'єктів права або реалізуються за допомогою їх субординаційної підлеглості в процесі виконання або використання норм права; має визначені стадії, які передбачають правову регламентацію суспільних відносин, виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків та їхню реалізацію [5, с. 116–118; 6]. Б. Лазарев зазначив, що правове забезпечення є частиною дії права, яка характеризує спеціальну юридичну дію права на поведінку й діяльність його адресатів, але безпосередньо з ними ще не пов'язану [7, с. 133]. Ми підтримуємо позицію, згідно з якою правове забезпечення як діяльність органів державної влади є необхідною умовою та обов'язком, що спрямоване на реалізацію, охорону прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [8, с. 97].

У доктрині адміністративного права засобами забезпечення законності прийнято вважати сукупність завдань, функцій, повноважень, форм, методів і порядку діяльності державних органів, їх посадових осіб. До основних груп засобів забезпечення законності у державному управлінні належать різні види контрольної діяльності з боку державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій; різні способи реагування державних органів, насамперед органів виконавчої влади, на звернення громадян задля правової охорони й захисту їхніх прав і свобод; здійснення спеціалізованого судового захисту порушених прав і свобод громадян у порядку адміністративного судочинства; притягнення до різних видів юридичної відповідальності посадових осіб державних органів за протиправні дії у сфері державного управління, а також вжиття заходів адміністративної відповідальності до громадян [9, с. 350; 1, с. 81].

Отже, забезпечити законність у сфері публічних закупівель можливо шляхом створення надійних умов (гарантій), які дадуть змогу неухильно дотримуватися чинних нормативно-правових актів як суб'єктам контрольно-наглядової діяльності публічних закупівель, так і іншим учасникам.

Щодо визначення поняття «гарантія», то в юридичній літературі не існує єдиного підходу до його розуміння. Отже, через неоднозначність тлумачення терміна «гарантія» виникають розбіжності у його розумінні на науково-доктринальному рівні. Так, в юридичній літературі зустрічаються різні ознаки, які покладаються в основу поняття гарантій. Науковці визначають гарантію як умови, засоби, фактори, заходи, обов'язки держави, механізм тощо. Гарантія – це велими об'ємне соціально-політичне та юридичне явище, яке використовується в багатьох галузях юридичної, соціологічної, філософської, політологічної, економічної та інших наук [10, с. 79–80]. Тлумачний словник української мови визначає поняття «гарантія» як поруку в чомусь, забезпечення чого-небудь; умови, що забезпечують успіх чого-небудь [4, с. 29]. В основі найбільш поширених визначень загального поняття гарантій лежить методологічне розуміння того, що гарантія – це певні засоби забезпечення фактичної можливості користуватися правами й свободами [11, с. 71], тобто за допомогою гарантій держава створює всі умови для того, щоб людина могла користуватися своїми правами та свободами [10, с. 79–80; 12].

Наукова доктрина гарантії поділяє на загальні та спеціальні. Як зазначає С. Братусь, загальні гарантії не можуть безпосередньо забезпечити реалізацію прав та свобод громадянами. Виникає необхідність у спеціальних юридичних гарантіях. Без них правові норми самі собою безсилі і не можуть бути реалізовані на практиці [13, с. 78–79].

Власне юридичними гарантіями певні засоби й способи стають лише через юридичну форму, шляхом їх закріплення в нормах права. Термін «юридичні гарантії» свідчить про їхню нормативно-правову сутність. Натомість забезпечення гарантованості полягає передусім у здійсненні прав і виконанні обов'язків, передбачених у чинних правових нормах. Норма не передбачає безпосередньо певних правових результатів. Останніх досягають за допомогою правової діяльності, яку можна визначити як реалізацію суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків, покладених нормою права на відповідних суб'єктів правовідносин [14, с. 32; 15, с. 233].

На думку теоретика права К. Волинки, «юридичні гарантії виступають як система спеціальних правових засобів зміцнення законності і правопорядку», до яких він відносить «норми права, в яких виражена вимога законності», а також спеціальні засоби виявлення правопорушень; засоби попередження правопорушень; засоби припинення правопорушень; заходи щодо захисту та відновлення порушених прав; юридичну відповідальність; процесуальні гарантії; правосуддя» [16].

Спеціально-юридичні гарантії поділяють на групи з огляду на різні критерії. Зокрема, за видами юридичних норм, які забезпечують законність, гарантії поділяють на процесуальні та матеріальні; за характером юридичної діяльності їх поділяють на правотворчі, правореалізаційні (зокрема правозастосовні), ідеологічні (наприклад, правова пропаганда, правова освіта, правовий всеобуч); за суб'єктами, від яких виходить та чи інша гарантія, їх поділяють на парламентські, президентські, судові, прокурорські, самоврядні (муніципальні), адміністративні (управлінські), контрольні, громадські; за найближчими цілями їх поділяють на превентивні, або застережні, спрямовані на запобігання правопорушень; припиняючі, спрямовані на припинення виявлених правопорушень; відновлювальні, спрямовані на усунення чи відшкодування негативних наслідків правопорушень; каральні, або штрафні, спрямовані на реалізацію юридичної відповідальності правопорушників [17].

Ми не будемо зупинятися на різних позиціях щодо класифікації гарантій законності, зрозуміло, що існують також інші класифікації (види). Лише зазначимо, що забезпечення та підтримання законності для будь-якої країни є вкрай актуальним і необхідним завданням, тим більше, під час здійснення контрольно-наглядової діяльності.

Які ж існують юридичні гарантії законності контрольно-наглядової діяльності у сфері публічних закупівель? Це перш за все те, що контроль і нагляд на всіх стадіях публічних закупівель мають бути максимально законодавчо врегульованими, тобто гарантією законності виступає саме унормованість повноважень суб'єктів контрольно-наглядової діяльності, адже, відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [18].

Крім унормованості, гарантією законності контрольно-наглядової діяльності у сфері публічних закупівель виступає усунення суб'єктивного фактору шляхом максимальної цифровізації процесу закупівлі та доступу до інформації про публічні закупівлі та контрольно-наглядових заходів. Так, наприклад, будь-які перевірки з боку суб'єктів контрольно-наглядової діяльності відбуваються відкрито на платформі "ProZorro" з дотриманням процедури, яка визначена як у Законі України «Про публічні закупівлі», так і в інших нормативно-правових актах.

Крім того, затверджена Методика визначення автоматичних індикаторів ризиків, їх переліку та порядку застосування також спрямована на те, щоб за допомогою програмного забезпечення, яке використовує алгоритми розрахунку, згідно із заданими параметрами, визначити процедури закупівель, що містять ознаки порушень законодавства у сфері публічних закупівель та/або свідчать про ймовірність допущення таких порушень [19]. Отже, в такий спосіб усувається людський фактор під час визначення можливих порушень із боку суб'єктів контрольно-наглядової діяльності.

Наступною юридичною гарантією забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері публічних закупівель є встановлений порядок реагування органів державної влади на звернення зі скаргою фізичних та юридичних осіб на дії і рішення суб'єктів контрольно-наглядової діяльності, який установлює правила оскарження в адміністративному порядку рішень посадових осіб зазначених суб'єктів.

Рішення, дії (бездіяльність) посадових осіб суб'єкта контрольно-наглядової діяльності можуть бути оскаржені в судовому або адміністративному порядку. Наприклад, скарги на рішення, дії (бездіяльність) посадових осіб територіальних органів ДАСУ розглядаються і вирішуються начальниками цих територіальних органів. Скарги на рішення, дії (бездіяльність) посадових осіб ДАСУ та начальників територіальних органів ДАСУ в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі розглядаються та вирішуються Головою ДАСУ [20].

Рішення про вжиття заходу впливу за порушення бюджетного законодавства може бути оскаржено в порядку, встановленому законом. Рішення може бути оскаржено в органі, що його виніс, або в суді протягом 10 днів з дня його винесення, якщо інше не передбачено законом. Оскарження рішення про вжиття заходу впливу за порушення бюджетного законодавства не зупиняє виконання зазначеного рішення. У разі визнання судом рішення про вжиття заходу впливу за порушення бюджетного законодавства повністю чи частково незаконним особою, щодо якої воно було винесено, поновлюються обмежені таким рішенням права [21].

Отже, можливість оскаржити дії і рішення суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері публічних закупівель в адміністративному порядку, крім того, що підтримує стан законності у цій сфері, забезпечує економію ресурсів, які суб'єкт оскарження може витрати.

Однак наявність можливості оскаржити дії і рішення в адміністративному порядку не позбавляє права особи на судовий захист своїх порушених прав. Так, на відміну від інших рішень Антимонопольного комітету України, рішення Колегії не можуть бути оскаржені в адміністративному порядку (наприклад, шляхом подання скарги до Голови АМКУ або до колегії з дев'яти державних уповноважених АМКУ). Рішення органу оскарження може бути оскаржене суб'єктом оскарження, замовником у судовому порядку протягом 30 днів з дня його оприлюднення в електронній системі закупівель. У зв'язку з цим рішення Колегії включає резюме скарги, висновки Колегії за результатами її розгляду, власне резолютивну частину та інформацію про строк оскарження рішення в судовому порядку. Оскарження рішення Колегії в суді відбувається згідно з процедурою звичайного судового провадження. Право на оскарження не обмежує права суб'єкта оскарження на звернення до суду без попереднього звернення до органу оскарження [22].

Реалізація спеціалізованого судового захисту прав і свобод громадян у сфері публічних закупівель здійснюється в порядку адміністративного судочинства. Аналогічний порядок оскарження існує також під час винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 164-14 КУпАП. Відповідно до ст. 288 КУпАП, постанову про таку категорію справ можна оскаржити в районному, районному у місті, міському чи міськрайонному суді у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України [23].

Так, наприклад, протягом 2019 року у провадженні судів адміністративної юрисдикції нині перебуває велика кількість справ про оскарження висновків, складених за результатами проведених моніторингових публічних закупівель відповідно до положень ст. 7-1 Закону України «Про публічні закупівлі» (ст. 7-1 у редакції Закону України від 21 грудня 2017 р. № 2265-VIII) [24]. Здебільшого 152 замовники не погоджуються з висновками, які винесені органами державного фінансового контролю. Лише за участю центрального апарату ДАСУ у судах перебувало 76 справ, з них розглянуто судами першої інстанції 27 справ, з яких відмовлено у задоволенні 17 позовів. У 9 справах висновки скасовані, у 2 справах задоволено позовні вимоги частково, зазначені рішення ДАСУ оскаржує у судах апеляційної та касаційної інстанції. В судах апеляційної інстанції перебувало 12 справ, з яких на користь ДАСУ винесено 6 рішень, у 4 справах прийняті рішення про скасування висновків. У провадженні Верховного Суду нині перебуває 7 справ. Нині на виконанні в органах державної виконавчої служби перебуває 5 виконавчих проваджень на суму 1 535,6 тис. гривень, за якими стягувачем є ДАСУ (Держфінінспекція) [25].

Отже, наявні система реагування державних органів на неправомірні дії та рішення суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері публічних закупівель включає як адміністративний (позасудовий), так і судовий порядок оскарження.

Належний стан законності у сфері публічних закупівель можливий через гарантування державою створення таких умов (вимоги до кандидата, система підвищення кваліфікації тощо), за яких посадовою особою суб'єкта контрольно-наглядової діяльності може бути тільки фахівець, який постійно буде у своїй діяльності підтримувати визначений професійний рівень.

Наприклад, у «Довіднику професійно-кваліфікаційних характеристик посад керівників і спеціалістів ДАСУ (Держфінінспекції), державних фінансових інспекцій в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі», затвердженого Наказом Державної фінансової інспекції України від 17 серпня 2012 р. № 268, визначено вимоги до освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівнів державного службовця Держфінінспекції та її територіальних органів (відповідно до Закону України «Про вищу освіту»), а також його післядипломної підготовки, необхідні для виконання передбачених типових посадових обов'язків за певною посадою або групою посад, а також орієнтовні вимоги до стажу роботи. Наведені вимоги мають узагальнений та рекомендаційний характер. За потреби, відповідно до специфіки роботи, складу кадрового резерву, можливостей системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, умов проведення конкурсу на заміщення посад державних службовців у Держфінінспекції, її територіальних органах, кваліфікаційні вимоги можуть бути підвищені задля призначення на відповідні посади найбільш кваліфікованих і досвідчених кандидатів, оновлення та поліпшення якісного складу працівників Держфінінспекції, її територіальних органів. Іноді визначені кваліфікаційні вимоги можуть бути зменшені, якщо за результатами оголошеного на заміщення такої посади конкурсу неможливо дібрати кандидатуру, яка б відповідала цим вимогам [26].

Відповідно до цього Довідника, до начальника відділу моніторингу ризикових операцій та державних закупівель висуваються такі кваліфікаційні вимоги, як повна вища освіта фінансово-економічного спрямування за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста; стаж роботи за фахом в органах ДКРС та/або в Держфінінспекції та її територіальних органах на керівних посадах нижчої категорії не менше 3 років або стаж роботи за фахом на керівних посадах у державній службі чи в інших сферах економіки не менше 5 років; післядипломна освіта у сфері управління «магістр державного управління» за відповідною спеціалізацією, а періодичність підвищення кваліфікації становить не менше 1 разу на 3 роки [26].

Отже, як видно з прийнятих кваліфікаційних вимог, належний рівень професіоналізму посадових осіб суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері публічних закупівель є однією з дієвих гарантій дотримання законності під час життя контрольних заходів у цій сфері.

Крім установлення значених кваліфікаційних вимог, професійний рівень представників суб'єкта контрольно-наглядової діяльності у сфері публічних закупівель забезпечується за допомогою міжнародного співробітництва та постійного обміну досвідом.

Так, наприклад, протягом 2019 р. задля подальшого удосконалення державного фінансового контролю в Україні ДАСУ, відповідно до покладених на неї завдань, здійснювала міжнародне співробітництво та обмін досвідом із закордонними партнерами та міжнародними організаціями з питань, що належать до її компетенції. У квітні 2019 р. представник ДАСУ взяв участь у засіданнях Робочих груп «Аудит на практиці» (8–9 квітня) та з питань внутрішнього контролю (10–11 квітня) Практикуючого співтовариства зі взаємного вивчення й обміну досвідом у сфері управління державними фінансами (PEM PAL) у м. Скоп'є (Північна Македонія).

На засіданнях було розглянуто досвід Північної Македонії та ЄС у побудові системи внутрішнього контролю та аудиту державних фінансів, а також обговорено кращі практики впровадження внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в країнах-партнерах. У вересні 2019 року відбувся навчальний візит представників Держаудитслужби до Румунії (м. Бухарест) задля підвищення кваліфікації та перейняття досвіду у сфері інспектування та аудиту в межах зовнішньої допомоги Європейської Комісії ТАІЕХ. Організовано зустріч щодо заслуховування звіту з моніторингу публічних закупівель в Україні, здійсненого проектом ЄС «Підтримка реалізації стратегії реформи публічних закупівель для гармонізації в Україні», за участю представників Представництва ЄС в Україні, КМУ, Мінекономрозвитку, ДП «Прозорро», «Transparency International Ukraine», «DataPathAnalytics» (19 березня 2019 р.) [25].

Заборона втручання у контрольню-наглядову діяльність у сфері публічних закупівель, зміст зазначеної юридичної гарантії законності полягають у тому, що під час виконання покладених на посадову особу суб'єкта контрольню-наглядової діяльності обов'язків вона керується чинним законодавством і виконує вказівки своїх керівників, тому ніхто інший, за винятком передбачених законодавством випадків, не вправі втручатися в її діяльність. Так, Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» визначає, що «втручання в діяльність працівника органу державного фінансового контролю тягне за собою відповідальність, передбачену законодавчими актами» [27].

Ця гарантія забезпечує дотримання законності під час проведення контрольню-наглядової діяльності у сфері публічних закупівель шляхом гарантування того, що така діяльність проведена об'єктивно і неупереджено без втручання сторонніх осіб.

Судовий контроль – це наступна юридична гарантія за дотриманням законності контрольню-наглядової діяльності у сфері публічних закупівель. Так, ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено, що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку [28; 29].

Отже, система юридичних гарантій законності контрольню-наглядової діяльності у сфері публічних закупівель є орієнтованою під час визначення мети, завдань, принципів такої діяльності, яка може реалізовуватися в різних її аспектах, зокрема неухильному дотриманні чинного законодавства; професіоналізмі посадових осіб суб'єктів контрольню-наглядової діяльності; забороні втручання у контрольню-наглядову діяльність, судовому контролю.

На нашу думку, задля створення дієвої системи юридичних гарантій законності контрольню-наглядової діяльності у сфері публічних закупівель, що дасть змогу вчасно виявляти, попереджати, припиняти, захищати та відновлювати порушення права, а за необхідності й притягувати до юридичної відповідальності винних посадових осіб суб'єктів контрольню-наглядової діяльності, необхідно змінити Розділ II «Державне регулювання та контроль у сфері закупівель» Закону України «Про публічні закупівлі» і доповнити його ст. 7-1 «Гарантії законності контрольню-наглядової діяльності органів, уповноважених здійснювати цю діяльність у сфері закупівель, є встановлені в цьому Законі та в інших нормативно-правових актах процедури проведення контрольню-наглядової діяльності; професійно-кваліфікаційні вимоги до посадових осіб органів, уповноважених здійснювати контрольню діяльність у сфері закупівель, що визначаються наказами Рахункової палати, Антимонопольного комітету України, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю; те, що ніхто інший, за винятком передбачених законодавством випадків, не вправі втручатися в діяльність органів, уповноважених здійснювати контрольню діяльність у сфері закупівель».

Висновки. Отже, система юридичних гарантій законності контрольню-наглядової діяльності у сфері публічних закупівель є орієнтованою під час визначення мети, завдань, принципів такої діяльності, яка може реалізовуватися в різних її аспектах, зокрема неухильному дотриманні чинного законодавства; професіоналізмі посадових осіб суб'єктів контрольню-наглядової

діяльності; забороні втручання у контрольно-наглядову діяльність. Створення дієвої системи юридичних гарантій законності контрольно-наглядової діяльності у сфері публічних закупівель дасть змогу вчасно виявляти, попереджати, припиняти, захищати та відновлювати порушення права, а за необхідності й притягувати до юридичної відповідальності винних посадових осіб суб'єктів контрольно-наглядової діяльності.

Список використаних джерел:

1. Ленівський Р. Сутність адміністративно-правових засобів забезпечення законності і правопорядку в Україні та їх систематизація. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 6. Т. 2. С. 79–82.
2. Гавриленко А. О роли принципа законности в государственном управлении. *Вестник Белорусского государственного экономического университета*. 2011. № 4. С. 84–89.
3. Осауленко О., Панько О. Зміцнення законності у правозастосовному процесі. *Право України*. 2004. № 12. С. 61–68.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. ред. В. Бусел. Київ : ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.
5. Галуцько В. Теорія держави та права : конспект лекцій / за заг. ред. В. Шкарупи. Херсон : ВАГ «ХМД», 2008. 280 с.
6. Сірко В. Поняття адміністративно-правового забезпечення волонтерської діяльності в Україні. *Правова просвіта*. 2018. № 8. URL: http://www.pravo.nauka.com.ua/pdf/8_2018/102.pdf.
7. Лазарев Б. Компетенція органів управління. Москва : Юридическая литература, 1972. 472 с.
8. Приходько А. Адміністративно-правове забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні за умов євроінтеграції : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07. Дніпро, 2020.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1 : Загальна частина / ред. колегія: В. Авер'янов (голова) та ін. Київ : ТОВ Видавництво «Юридична думка», 2007. 592 с.
10. Кулініч О. Гарантії конституційного права на освіту: поняття та ознаки. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 1. С. 78–84.
11. Волкова В. К вопросу о понятии гарантий в праве. *Вестник Московского университета МВД России*. 2008. № 6. С. 71–73.
12. Сорока Л. Адміністративно-правовий механізм реалізації космічної доктрини України: теорія і практика. Київ : ФОП Чалчинська Н.В., 2020. 366 с.
13. Бугера С. Організаційно-правові питання розвитку державного регулювання в галузі бджільництва України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 ; НАН України, Інститут держави і права ім. В. Корецького. Київ, 2007. 219 с.
14. Рабинович П. Проблемы теории законности развитого социализма. Львов : изд-во Львовского университета, 1979. 203 с.
15. Доценко О. Юридичні гарантії законності у сфері запобігання організованій злочинності в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 3 (104). С. 231–240.
16. Голоднова Т. Контроль як гарантія законності управління майном військових формувань України: адміністративно-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Ірпінь, 2019.
17. Машков А. Теорія держави і права. Київ, 2015. URL: https://pidru4niki.com/2015073165779/pravo/garantiyi_zakonnosti_vidi.
18. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
19. Про затвердження Методики визначення автоматичних індикаторів ризиків, їх переліку та порядку застосування : Наказ Міністерства фінансів України від 28 жовтня 2020 р. № 647. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1284-20#Text>.
20. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фінансовій інспекції України та її територіальних органах : Наказ Міністерства фінансів України від 26 липня 2013 р. № 707. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1467-13#Text>.
21. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n1822>.
22. Шатковський О., Шимко Т. Як оскаржувати публічні закупівлі? *PROZORRO ІНФО-БОКС*. 2020. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/yak-oskarzhuvati-proceduri-publichnih-zakupivel>.

23. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2015 р. № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. С. 11.

24. Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законів України щодо здійснення моніторингу закупівель : Закон України від 21 грудня 2017 р. № 2265-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2265-19#Text>.

25. Звіт про результати діяльності Державної аудиторської служби України, її міжрегіональних територіальних органів за 2019 рік / Державна аудиторська служба України. 2019. URL: https://dasu.gov.ua/attachments/analytical-reports/2019/897f4ba0-b223-4638-93a5-2b7ba5cd1bd3_158169.pdf.

26. Про затвердження Довідника професійно-кваліфікаційних характеристик посад керівників і спеціалістів Держфінінспекції, державних фінансових інспекцій в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі : Наказ Державної фінансової інспекції України від 17 серпня 2012 р. № 268. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0268815-12#Text>.

27. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text>.

28. Кодекс адміністративного судочинства : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15>.

29. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 28 серпня 2018 р. № 76182208. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/76182208>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.15>

ЛЮХ В.В.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

FOREIGN EXPERIENCE OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES IN ENSURING THE FINANCIAL SECURITY OF THE STATE

Стаття присвячена дослідженню зарубіжного досвіду діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансової системи держави, зокрема, США, ФРН, Франції, Великобританії, Італії, Іспанії, Китаю, Грузії, Латвії, Литви, Киргизії, Казахстану та ін. Встановлено, що у більшості провідних країн світу спеціальна законодавча база щодо забезпечення фінансової безпеки відсутня, а її нормативно-правове регулювання здійснюється в межах такого комплексного інституту, як національна безпека. При цьому у світі наявні чотири моделі національної безпеки, складником якої є фінансова безпека: 1) американська; 2) японська; 3) китайська; 4) системи, властиві державам, які нещодавно здобули незалежність, а також здійснюють глибинну переорієнтацію свого розвитку. Саме остання модель національної безпеки характерна для України. З'ясовано, що забезпечення фінансової безпеки покладається на уповноважених суб'єктів публічної адміністрації (як правило, на Міністерство фінансів країни або Службу публічних доходів) та правоохоронні органи, а функція законодавця полягає у розробці нормативних основ її забезпечення. Вагома роль відводиться нормативно-правовому регулюванню з боку органів виконавчої влади. Визначено, що трендом забезпечення фінансової безпеки у світі в останні два десятиріччя стало створення національного спеціалізованого правоохоронного органу, що здійснює правову охорону фінансових відносин. Зокрема, такий орган створено в Італії

(Фінансова гвардія), Австрії (Фінансова поліція), Хорватії (Фінансова поліція), Румунії (Фінансова гвардія), Грузії (Слідча служба Міністерства фінансів), Латвії (Служба державних доходів), Литві (Служба розслідування фінансових злочинів), Норвегії (Норвезьке національне управління з розслідування та кримінального переслідування злочинів у сфері економіки та навколишнього середовища), Киргизії (Державна служба боротьби з економічними злочинами), Казахстані (Служба економічних розслідувань) та інших державах. Зроблено висновок, що шлях, вибраний нашою країною щодо створення Бюро економічної безпеки України, є цілком обґрунтованим, апробованим світовою практикою і своєчасним.

Ключові слова: національна безпека, фінансова безпека держави, зарубіжний досвід, правоохоронний орган, суб'єкт публічної адміністрації, напрями удосконалення.

The article is devoted to the study of foreign experience of law enforcement agencies in ensuring the financial system of the state, including the United States, Germany, France, Great Britain, Italy, Estonia, China, Georgia, Latvia, Lithuania, Kyrgyzstan, Kazakhstan and others. It is established that in most leading countries of the world there is no special legal framework for financial security, and its legal regulation is carried out within such a comprehensive institution as national security. At the same time, there are four models of national security in the world, a component of which is financial security: 1) American; 2) Japanese; 3) Chinese; 4) systems inherent in the states that have recently gained independence, as well as carry out a profound reorientation of their development. It is the latest model of national security that characterizes Ukraine. It was found that ensuring financial security is entrusted to authorized public administration entities (usually the Ministry of Finance or the Public Revenue Service) and law enforcement agencies, and the function of the legislator is to develop regulatory frameworks for its provision. An important role is given to legal regulation by the executive branch. It is determined that the trend of ensuring financial security in the world in the last two decades has been the creation of a national specialized law enforcement agency that provides legal protection of financial relations. In particular, such a body has been set up in Italy (Financial Guard), Austria (Financial Police), Croatia (Financial Police), Romania (Financial Guard), Georgia (Ministry of Finance Investigation Service), Latvia (State Revenue Service), Lithuania (Financial Investigation Service), Norway (Norwegian National Office for the Investigation and Prosecution of Economic and Environmental Crimes), Kyrgyzstan (State Service for Combating Economic Crimes), Kazakhstan (Economic Investigation Service) and other countries. It is concluded that the path chosen by Ukraine to establish the Bureau of Economic Security of Ukraine is well-founded, tested by world practice and timely.

Key words: national security, financial security of the state, foreign experience, law enforcement body, subject of public administration, directions of improvement.

Вступ. Трансформаційні перетворення економіки України, непроста ситуація з державними фінансами, ускладнена пандемією та економічною злочинністю, глобалізаційні виклики зумовлюють пошук оптимального механізму адміністративно-правового забезпечення фінансової безпеки держави, серед суб'єктного складу якого особливу роль відведено вітчизняним правоохоронним органам, що пояснюється їх призначенням, завданнями, функціями та компетенцією. Саме ці суб'єкти уповноважені протидіяти широкому колу загроз з метою підтримання фінансової системи країни у такому стані, за якого забезпечується належне функціонування всіх суб'єктів фінансових правовідносин у державі – приватних осіб та суб'єктів публічної адміністрації, стабільність та розвиток національної фінансової системи.

Постановка завдання. В умовах реформування національної правоохоронної системи необхідно визначитися і з напрямками оптимізації діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення фінансової безпеки держави, а тому вважаємо за доцільне дослідити зарубіжний досвід правоохоронної діяльності в аналізованій сфері з метою його можливого запозичення та імплементації у вітчизняне правове поле.

Результати дослідження. Передусім зазначимо, що у світі наявні чотири моделі національної безпеки, складником якої є фінансова безпека: 1) американська – орієнтована на поєднання

зовнішньої та внутрішньої безпеки, яку використовують за взірць більшість держав; 2) японська – з акцентом на внутрішню соціальну безпеку; 3) китайська, яка є найконцентрованішим вираженням систем безпеки держав, що здійснюють будівництво соціалістичного суспільства; 4) системи, властиві державам, які нещодавно здобули незалежність, а також здійснюють глибинну переорієнтацію свого розвитку [1, с. 376]. Саме остання модель національної безпеки характерна для України.

Першою державою, в якій на законодавчому рівні було використано поняття «національна безпека», стали Сполучені Штати Америки, де у 1947 році було прийнято Закон «Про національну безпеку», а авторство цього терміна належить 25-му президенту США Теодору Рузвельту, який застосував його вперше у 1904 р. для позначення воєнної та зовнішньополітичної безпеки [2, с. 211–212]. Нормативно-правове забезпечення економічної безпеки США пройшло тривалий шлях свого формування, при цьому його особливістю є той факт, що економічна безпека США як окрема та цілісна проблематика не формується як у концептуальних і стратегічних документах, так і в законодавчих та нормативно-правових актах. Вона розглядається лише як невід’ємна та найважливіша зі структурних складових частин національної безпеки Сполучених Штатів у Стратегії національної безпеки та подається як окремі аспекти щодо її забезпечення у законах [1, с. 376]. Економічні інтереси (економічний добробут суспільства й захист життєво важливих державних інфраструктур, зокрема енергетики, банків, фінансів, державних комунікацій та ін.) віднесено до категорії життєво важливих інтересів держави, забезпечення яких є безумовним пріоритетом політики національної безпеки США, для захисту яких американський уряд повинен робити все можливе, навіть за рахунок одностороннього використання сили.

Основні напрями державної політики національної безпеки США подаються у Стратегії національної безпеки за трьома основними напрямками: формування безпечного міжнародного оточення Америки, забезпечення адекватного реагування на загрози та кризи, належна підготовленість американського суспільства до непередбачуваних тенденцій і явищ у майбутньому, в межах кожного з яких передбачаються заходи розв’язання проблем економічної безпеки [3, с. 154]. Водночас існують і спеціалізовані закони, зокрема: Закон «Про економічну безпеку» 1996 р. (The Economic Security Act of 1996) [4], що присвячений протидії економічному шпionажу; Закон «Про економічну безпеку та відтворення» 2001 р. (The Economic Security & Recovery Act of 2001) [5], що вирішує питання податкового регулювання, пріоритетів економічного розвитку, митного протекціонізму; Закон «Про створення робочих місць і економічну безпеку» 2002 р. (Job Creation and Economic Security Act of 2002) [6] щодо економічного захисту населення та ін.

Найвищим консультативним органом з питань забезпечення національної безпеки при президенті США є Рада національної безпеки, яка формує основні напрями безпекової політики держави як довгострокового, так і поточного характеру, розглядає конкретні позиції та підходи, готує нормативно-правові акти стратегічного характеру. Забезпеченням роботи Ради (на рівні керівного складу) займаються: помічник президента з національної безпеки, директор групи «Ситуаційного аналізу», виконавчий секретар РНБ, у підпорядкуванні якого перебувають чотири члени директорату РНБ зі статусом помічників міністра, які призначаються президентом і відповідають за окремі напрями роботи. У групі «Ситуаційного аналізу» працює 50–70 співробітників, які відряджаються на 2 роки розвідувальними відомствами. Основним призначенням групи є: відбір матеріалів, які доповідаються президентові та членам РНБ; моніторинг і оцінка обстановки в різних зонах і сферах національних інтересів США, підготовка оціночно-прогнозних аналітичних матеріалів для президента та членів РНБ; підготовка комплексу заходів (спеціальних, економічних, пропагандистських, інформаційних, дипломатичних, військових та ін.) щодо реагування на загрози національній безпеці. Адміністративне управління групою здійснює директор, а оперативне – помічник президента США з національної безпеки [2].

У Німеччині спеціальна нормативна база щодо забезпечення економічної безпеки відсутня, при цьому особливістю є визначальний вплив федерального канцлера (глави виконавчої влади) на її формування. Вищий орган законодавчої влади ФРН – бундестаг приймає найважливіші федеральні законопроекти у сфері забезпечення національної безпеки, які готуються зовнішньополітичним, військовим, бюджетним та правовим комітетами парламенту. Але у зв’язку з тим, що Німеччина – парламентська федеративна республіка, законопроекти, які вимагають внесення змін до конституції, потребують схвалення бундесратом, який утворюється з депутатів, призначених урядами земель зі свого складу.

Водночас саме органи виконавчої влади (уряд і федеральний канцлер) є головною ланкою механізму забезпечення національної (і фінансової як її складової частини) безпеки, оскільки саме уряд має у своєму розпорядженні спеціальний апарат, що складається із численних

спеціалізованих органів та установ, які безпосередньо підпорядковуються федеральному канцлеру, функцією яких є аналіз, управління і практична реалізація нормативно-правових актів у сфері забезпечення національної безпеки. Одним із таких спеціалізованих органів є Федеральна рада безпеки, очолювана федеральним канцлером, на яку покладено завдання координації діяльності військових і цивільних установ у цій сфері. Передбачений «Положенням про відомство федерального канцлера» міжвідомчий секретаріат, який складається з керівників відділів міністерств, що беруть участь у роботі Федеральної ради безпеки, відіграє допоміжну роль, надаючи необхідні матеріали вказаній спеціальній групі. Найважливіші рішення з питань забезпечення національної безпеки приймаються, як правило, колективно – Федеральною радою безпеки та урядом, а оперативні проблеми вирішуються на рівні 2–3 компетентних міністрів [2].

Незважаючи на те, що федеральні міністерства проводять урядову політику, як правило, не самостійно, а через аналогічні органи виконавчої влади земель ФРН, міністерство оборони, міністерство внутрішніх справ та міністерство фінансів, розвідувальні та контррозвідувальні органи Німеччини підпорядковані безпосередньо федеральному уряду, що дозволяє вести мову про національний характер захисту фінансової безпеки та її жорстку централізацію.

Нормативна база у сфері забезпечення фінансової безпеки складається з «Білої книги безпеки ФРН і перспективи розвитку бундесверу» (2006), Директиви з оборонної політики (2003), Концепції бундесверу (2004) та директив Міністерства оборони, які регламентують найважливіші сфери ринкової діяльності та визначають контрольні функції держави. При цьому принципами національної політики у сфері національної безпеки проголошено принципи спільного забезпечення безпеки, превентивності та широкої безпеки, останній з яких охоплює весь комплекс політичних, економічних, екологічних, соціальних і культурних складових частин процесу забезпечення безпеки. Методами забезпечення економічної безпеки виступають інструменти, спрямовані на підтримку цивілізованих ринкових відносин, забезпечення економічного і соціального прогресу, недопущення монополізму в окремих галузях, створення умов для справедливої конкуренції та стабільності національної валюти, захист від економічного шантажу.

У Великобританії спеціальна законодавча база щодо забезпечення економічної безпеки відсутня. Окремі норми, які регламентують економічну безпеку, містяться у нормативно-правових актах у сфері оборонної політики та ґрунтуються на оцінках національних інтересів і реалізуються через їх захист. Методи щодо забезпечення економічної безпеки пов'язані з прогнозуванням і запобіганням найбільш небезпечним зовнішнім і внутрішнім ризикам. У виробленні та реалізації рішень, що належать до забезпечення економічної безпеки, акцент робиться на спеціалізовані організації, що представляють інтереси промисловців і підприємців [7].

У Франції, як і у більшості європейських країн, спеціалізоване законодавство щодо забезпечення економічної безпеки відсутнє, а окремі його положення (створення умов для підвищення національного добробуту і зміцнення економічного потенціалу країни) відображені у Законі «Про національну безпеку». Методи забезпечення спрямовані на зниження вразливості господарської системи країни, збереження самостійності зовнішньої політики, усунення диспропорцій у рівні економічного розвитку суб'єктів господарювання; недопущення надмірної зовнішньої залежності в найважливіших секторах економіки, мінімізацію ризиків, пов'язаних із залежністю від зовнішнього світу [7].

Законодавча база Іспанії щодо забезпечення економічної безпеки відрізняється гнучкістю, а нормативно-правові акти щодо її забезпечення пов'язані з відповідним законодавством ЄС. Характерним для цієї держави є чітке визначення функцій органів управління та організацій у сфері безпеки, якими розробляються спеціальні програми економічного розвитку, а застосовані методи захищають інтереси пріоритетних галузей промисловості, а також спрямовані на стимулювання інвестицій, забезпечення валютного і бюджетного контролю [7].

У Китайській Народній республіці питанням економічної і фінансової безпеки приділяється посилена увага, оскільки забезпеченість Китаю ресурсами «на душу населення» є значно нижчою від світових показників, а промисловість достатньо залежить від іноземного фінансового капіталу, що робить її елементом у виробничому ланцюгу транснаціональних корпорацій [1, с. 380; 8]. Таким чином, найбільш важливі загрози для Китаю виникають саме у сфері економічного суверенітету і, відповідно, уряд та інші компетентні суб'єкти вживають заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків із появи різних деструктивних чинників [9, с. 239]. Економічна безпека у китайській правовій доктрині визначається як здатність забезпечувати поступове зростання життєвих стандартів усього населення через національний економічний розвиток у разі збереження економічної незалежності [1, с. 381], а її забезпеченням займається національна система правоохоронних органів.

Якщо вести мову про організаційно-правові основи забезпечення фінансової безпеки держави, то доцільно звернутися до досвіду Італії у цій сфері. Саме у цій державі ще у 1774 році було утворено Фінансову гвардію Італії, яка пройшла тривалий шлях свого становлення як спеціалізованого правоохоронного органу, неодноразово здійснювалося коригування її інституційних обов'язків, розширилися її економічні та фінансові функції та закріплювалося її місце у національній системі забезпечення фінансової безпеки держави [10].

Сучасна Фінансова гвардія Італії безпосередньо підпорядкована Міністерству економіки та фінансів і є невід'ємною частиною збройних сил держави, а до її повноважень належать: 1) податковий контроль; 2) нагляд за акцизами; 3) митний контроль, контроль за витрачанням державних коштів; 4) протидія організованій злочинності; боротьба з фальшивомонетництвом; 5) запобігання та протидія шахрайству у системі Євросоюзу; 6) нагляд за законністю під час проведення державних закупівель, розміщення замовлень, проведення торгів; 7) захист патентів, авторських прав; 8) захист культурної і археологічної спадщини Італії; 9) організація взаємодії з іншими правоохоронними та контролюючими органами країни [11].

Слід підкреслити, що цей правоохоронний орган вирішує дві групи завдань: 1) фінансові (для захисту доходів і витрат Європейського Союзу, державних та місцевих органів влади, боротьби з національним і міжнародним ухиленням від сплати податків, відмиванням грошей і всіма іншими формами фінансових злочинів); 2) економічні (забезпечення безперерйного функціонування ринків і дотримання правил конкуренції, що включає у себе боротьбу з протиправними діями злочинних організацій, що представляють інтереси ринків капіталів, товарів і послуг [12].

Загальне керівництво Фінансовою гвардією Італії здійснює міністр економіки і фінансів Італії, а її організаційна структура відповідає адміністративно-територіальному поділу країни, що сприяє взаємодії Фінансової гвардії Італії з іншими органами публічного адміністрування на регіональному рівні [13] та включає: 6 міжобласних командувань, інспекторське управління підготовки кадрів, 20 обласних командувань, командування спеціальних відділів, повітряно-морське центральне командування, 20 відділів технічної, тилової і адміністративної підтримки, близько 100 командувань у провінціях. До структури Фінансової гвардії Італії також входять місії, постійні і тимчасові представництва за кордоном і в міжнародних організаціях [14, с. 367]. Таким чином, можна констатувати, що у Фінансовій гвардії працює достатня чисельність працівників, які спроможні вирішити покладені на цей правоохоронний орган обов'язки щодо забезпечення економічної і фінансової безпеки держави.

Головне командування Фінансової гвардії Італії є органом, через який генерал-командувач виконує обов'язки щодо керівництва, планування, програмування, управління та контролю з метою досягнення організаційних цілей; підтримує відносини із суб'єктами публічного адміністрування на національному і регіональному рівнях. Щодо органів командування на місцевому рівні, то вони представлені двома чи більше регіональними командуваннями, що очолюються генерал-майором або бригадиром.

Командування спеціальних відділів координує діяльність трьох підрозділів Фінансової гвардії Італії:

1) Командування захисту державних фінансів, яке здійснює аналіз витрат державного бюджету та муніципальних бюджетів, а також вивчає факти шахрайства в країні та в Євросоюзі, на основі проведеного аналізу розробляє плани діяльності для територіальних підрозділів відомства;

2) Командування захисту економіки, до завдань якого належить захист державних заощаджень, руху внутрішньодержавних грошових потоків, фінансових ринків, у т. ч. за допомогою боротьби з нецільовим використанням державних коштів, протидії відмиванню доходів, отриманих незаконним шляхом, та організованій злочинності в економічній сфері. Для виконання зазначених завдань у командуванні створено такі підрозділи, як: підрозділ з розслідування валютних злочинів; центральна слідча служба з протидії організованій злочинності; спеціальний підрозділ з державних витрат і шахрайства, який несе відповідальність за державні витрати, втрати доходів з муніципального бюджету і шахрайство, що здійснюється в межах державного та місцевого бюджетів, контролює інформаційні системи по боротьбі з шахрайством; спеціальний підрозділ по боротьбі з корупцією; підрозділ спеціального захисту інтелектуальної власності;

3) Командування спеціальних підрозділів, яке безпосередньо взаємодіє з регіональною владою, парламентськими комісіями з розслідування злочинів, Верховним комісаром із запобігання та протидії корупції та іншим незаконним явищам [14, с. 367–368].

Співробітниками Фінансової гвардії Італії, яких класифікують як посадових осіб, є: 1) військовослужбовці, які здійснюють функції судової поліції; 2) чиновники та агенти,

підпорядковані поліції; 3) агенти громадської безпеки, які мають законодавчо визначений обсяг повноважень [15]. Саме завдяки їхній копійткій праці досягаються значні результати. Так, наприклад, за один рік (2015) її структурними підрозділами було виявлено 444 факти ухилення від сплати податків з використанням міжнародних контактів, накладено арешт на майно правопорушників у сумі 1,1 млрд євро та запропоновано арештувати ще 4,4 млрд євро [14, с. 369].

Адміністративна діяльність Фінансової гвардії передбачає застосування певних превентивних заходів з метою недопущення нанесення шкоди фінансовій системі держави, а судова діяльність полягає у здійсненні конкретних, законодавчо допустимих заходів, щодо надання різного сприяння судовим установам встановлювати факти порушення норм відповідного законодавства із метою притягнення винних осіб до юридичної відповідальності. Так, посадові особи аналізованого суб'єкта уповноважені, за відповідних підстав, проводити слідчі дії, збирати необхідні інформаційні відомості та вживати інших легальних заходів для успішного й ефективного вирішення поставленого завдання. Окрім розглянутих і охарактеризованих напрямів роботи, вказаний суб'єкт наділений спеціальними повноваженнями, притаманними податковим структурам, із метою ефективної протидії злочинним діям у цій сфері. Виділяють також такий напрям роботи органу, як боротьба з контрабандою [16, с. 287; 17, с. 53–57].

Водночас Фінансова гвардія Італії, виконуючи одночасно функції податкової поліції, податкової інспекції, митних та прикордонних органів, не уповноважена самостійно застосовувати карні заходи. У разі виявлення злочину проводиться розслідування і його матеріали передаються до прокуратури. Податкові порушення, які не потрапляють під розряд злочинів, передаються в податкову службу, а вона, відповідно, застосовує адміністративні стягнення, наприклад штрафи [18].

Шляхом створення єдиного правоохоронного органу у сфері забезпечення фінансової безпеки пішла і Грузія, створивши у 2013 р. Слідчу службу Грузії – спеціальний правоохоронний орган, який має статус державної, підвідомчої установи, що організаційно входить до системи органів Міністерства фінансів Грузії та здійснює боротьбу проти злочинів у фінансово-економічній сфері, розслідує справи, віднесені кримінальним процесуальним законодавством до його підслідності, та виконує інші, визначені законодавством Грузії функції.

Відповідно до Закону Грузії «Про Слідчу службу Міністерства фінансів Грузії» завданнями цього правоохоронного органу є: 1) здійснення в межах своєї компетенції попередження, виявлення злочинів та їх належне досудове розслідування відповідно до Кримінального процесуального кодексу Грузії, організація та проведення експертизи на основі повноважень, наданих нормативними актами Грузії; 2) превенція і виявлення адміністративних правопорушень у фінансово-економічній сфері на основі повноважень, наданих Кодексом Грузії про адміністративні правопорушення та іншими нормативними актами Грузії; 3) забезпечення безпеки діяльності системи Міністерства фінансів Грузії та захист їх співробітників від протиправних посягань у зв'язку із виконанням останніми службових обов'язків у порядку, встановленому законом Грузії; 4) превенція, виявлення і припинення правопорушень і корупційних угод у фінансово-економічній сфері; 5) отримання та аналіз інформації з метою її подальшого використання в межах своєї компетенції [19]. Для виконання покладених на Слідчу службу Міністерства фінансів Грузії завдань її співробітники мають широкий обсяг повноважень, серед яких: приймати у разі необхідності рішення щодо проведення ревізії або інвентаризації; вимагати проведення відомчої перевірки та надання необхідних документів; вимагати та отримувати від юридичних осіб публічного права, які входять у систему управління Міністерства фінансів Грузії, ідентифіковану інформацію про окремих платників податків; застосовувати фізичну силу, спеціальні засоби, вогнепальну зброю у випадках, передбачених законом [19].

Спеціальні правоохоронні органи у сфері економічної безпеки створені в Австрії (Фінансова поліція Австрії (Finpol), яка є спеціальним підрозділом австрійської поліції по боротьбі з податковими махінаціями, пов'язаними з приховуванням доходів від оподаткування та соціальних відрахувань), Хорватії (Фінансова поліція як структура Міністерства фінансів), Румунії (Фінансова гвардія Румунії, яка підпорядкована Міністерству економіки і фінансів), Латвії (Служба державних доходів, підпорядкована Міністерству фінансів, складником якої є Національна митна служба, відділи досудових слухань з податкових питань, митних злочинів, митних платежів та департаменти: адміністративний, юридичний, внутрішнього аудиту, інформаційно-технічний, зв'язків з громадськістю, управління персоналом, великих платників податків, акцизних товарів, міжнародних зв'язків, стратегічного розвитку, забезпечення і адміністрування ресурсів, запобігання корупції та фінансової поліції), Литви (Служба розслідування фінансових злочинів при Міністерстві внутрішніх справ Литовської Республіки), Норвегії (Норвезьке

національне управління з розслідування та кримінального переслідування злочинів у сфері економіки та навколишнього середовища, яке одночасно є центральним органом із розслідування і кримінального переслідування у сфері економіки і екології, поєднуючи у собі функції спеціального поліцейського відомства та органу прокуратури (служби), Киргизії (Державна служба боротьби з економічними злочинами (фінансова поліція) як структурний підрозділ Міністерства внутрішніх справ Киргизької Республіки), Казахстані (Служба економічних розслідувань у структурі Міністерства фінансів Республіки Казахстан) та інших державах [14, с. 364–385].

Висновки. Отже, на підставі проведеного аналізу зарубіжного досвіду діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансової безпеки держави можна зробити такі висновки:

1. У більшості провідних країн світу спеціальна законодавча база щодо забезпечення фінансової безпеки відсутня, а її нормативно-правове регулювання здійснюється в межах такого комплексного інституту, як національна безпека.

2. Забезпечення фінансової безпеки покладається на уповноважених суб'єктів публічної адміністрації (як правило, на Міністерство фінансів країни або Службу публічних доходів) та правоохоронні органи, а функція законодавця полягає у розробці нормативних основ її забезпечення. Вагома роль відводиться нормативно-правовому регулюванню з боку органів виконавчої влади.

3. Трендом забезпечення фінансової безпеки у світі в останні два десятиріччя стало створення національного спеціалізованого правоохоронного органу, що здійснює правову охорону фінансових відносин, а отже, шлях, вибраний нашою країною щодо створення Бюро економічної безпеки України [20], є цілком обґрунтованим, апробованим світовою практикою і своєчасним.

Список використаних джерел:

1. Лекарь С.І. Адміністративно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки держави : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2013. 476 с.

2. Новицький Г.В. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України : монографія. Київ : Інтертехнологія, 2008. 496 с.

3. Мельник В.І. Адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 215 с.

4. The Education for Economic Security Act of 1996. URL : <http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1984/81184c.htm>.

5. The Economic Security & Recovery Act of 2001. URL http://www.whitehouse.gov/omb/legislative_sap_107-1_hr3090-h.

6. Job Creation and Economic Security Act of 2002. URL: <http://www.govtrack.us/congress/bills/107/hr3666>.

7. Гбур З.В. Зарубіжний досвід забезпечення економічної безпеки держави. *Інвестиції: практика та досвід*, 2018. № 11. С. 111–115.

8. Притула Н.В. Досвід забезпечення економічної безпеки в зарубіжних країнах. *Економіка та управління національним господарством: стан, тенденції та перспективи* : тези доп. І Міжн. наук.-практ. конф. Одеса : Пальміра, 2014. С. 41–44.

9. Гаруст Ю.В., Мельник В.І. Правоохоронні органи на захисті економічної безпеки України: адміністративно-правовий аспект : монографія. Суми : Видавничо-виробниче підприємство «Мрія», 2019. 256 с.

10. The role of the Guardia di Finanza as the economic and financial police guardian of the state and European Union budgets. URL: <http://treasuresandtales.com/index.php/art-recovery-team-of-gdf/23-the-role-of-the-guardia-di-finanza>.

11. Adeguamento dei compiti del Corpo della Guardia di finanza, a norma dell'articolo 4 della legge 31 marzo 2000, No. 78: Decreto Legislativo 19 marzo 2001, No. 68. *Gazzetta Ufficiale*. 2001. No. 71.

12. Presentation by Brigadier-General Walter Cretella Lombardo to the European Parliament (Budgetary Control Committee). Brussels. 2005. URL: http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/partners-press-release-2005/eu_parliament_en.pdf.

13. Сенин В.И. Основы организации и функционирования Корпуса Финансовой Гвардии и Корпуса Карабинеров в обеспечении экономической безопасности Италии : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2001. 141 с.

14. Резнік О.М. Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2019. 509 с.

15. Касаткина А.А. Административно-правовой статус Корпуса Финансовой Гвардии Италии. *Административное и муниципальное право*. Москва : Nota Bene, 2012. № 5 (53). С. 39–46.
16. Криштанович М.Ф. Модернізація механізмів державного управління в системі органів внутрішніх справ сучасної України : дис. ... докт. наук з держ. упр. : 25.00.02. Львів, 2016. 474 с.
17. Касаткина А.А. Особенности функционирования полицейского механизма Итальянской Республики. *Полицейская деятельность*. 2012. № 3. С. 53–57.
18. Беззуб І. Чи полегшить життя українському бізнесові «Фінансова поліція»? URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2313:reforma-podatkovoji-sistemi&catid=8&Itemid=350.
19. О Следственной службе Министерства финансов Грузии : Закон Грузии от 09.11.2013 г. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/90304/6/ru/pdf>.
20. Про Бюро економічної безпеки України : проект Закону України від 2 липня 2020 р. № 3087-д. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69331.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.16>

МАКСИМОВИЧ А.М.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF DISCIPLINARY LIABILITY OF EMPLOYEES OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATION

У статті проаналізовано наукові та нормативні положення, що стосуються адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників Державного бюро розслідувань. Доведено, що адміністративно-правове регулювання дисциплінарної відповідальності працівників Державного бюро розслідувань спрямоване на впорядкування суспільних відносин у сфері функціонування Державного бюро розслідувань за допомогою адміністративно-правових норм, зокрема під час несення служби у межах цього правоохоронного органу. Зроблено акцент на тому, що адміністративно-правове регулювання дисциплінарної відповідальності являє теоретичну та практичну основу діяльності Державного бюро розслідувань. Дисциплінарна відповідальність, яка застосовується до працівників Державного бюро розслідувань, має адміністративно-правову природу, оскільки вона є складовим елементом їх правового статусу. Ефективність адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників Державного бюро розслідувань істотно зумовлюється станом національної правової бази у відповідній сфері відносин. У результаті проведеного дослідження сформульовано поняття та характерні ознаки адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників Державного бюро розслідувань. Зроблено висновок, що адміністративно-правове регулювання дисциплінарної відповідальності працівників Державного бюро розслідувань – це упорядкування за допомогою адміністративно-правових норм суспільних відносин, які виникають у зв'язку із притягненням працівників Державного бюро розслідувань до відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку, яке відбувається з метою забезпечення належної службової дисципліни та виконання покладених на Державне бюро

розслідувань завдань. До ознак адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників Державного бюро розслідувань можна віднести такі: 1) це різновид правового регулювання; 2) відбувається надання правової форми відносинам між суб'єктами притягнення та суб'єктами дисциплінарної відповідальності; 3) має цілеспрямований вплив; 4) застосовуються правові засоби; 5) виражається у прийнятті органами державної влади нормативних актів, що встановлюють підстави та процедуру застосування дисциплінарних стягнень до працівників Державного бюро розслідувань; 6) проявляється у реалізації уповноваженим органом від імені держави і в публічних інтересах своїх функцій щодо конкретних суб'єктів, які притягаються до відповідальності.

Ключові слова: дисципліна, службова дисципліна, дисциплінарна відповідальність, державний службовець, працівник Державного бюро розслідувань, дисциплінарний проступок, дисциплінарне стягнення, адміністративно-правове регулювання.

The article analyzes the scientific and regulatory provisions relating to the administrative and legal regulation of disciplinary liability of employees of the State Bureau of Investigation. It is proved that the administrative and legal regulation of disciplinary liability of employees of the State Bureau of Investigation is aimed at regulating public relations in the functioning of the State Bureau of Investigation through administrative law, in particular during service within this law enforcement agency. Emphasis is placed on the fact that the administrative and legal regulation of disciplinary liability is the theoretical and practical basis of the State Bureau of Investigation. Disciplinary liability applied to employees of the State Bureau of Investigation has an administrative and legal nature, as it is an integral part of their legal status. The effectiveness of administrative and legal regulation of disciplinary liability of employees of the State Bureau of Investigation is significantly determined by the state of the national legal framework in the relevant field of relations. As a result of the study, the concepts and characteristics of administrative and legal regulation of disciplinary liability of employees of the State Bureau of Investigation were formulated. It is concluded that the administrative and legal regulation of disciplinary liability of employees of the State Bureau of Investigation is the regulation by means of administrative and legal norms of public relations, which arise in connection with bringing employees of the State Bureau of Investigation to justice for disciplinary misconduct, proper official discipline and performance of tasks assigned to the State Bureau of Investigation. The signs of administrative and legal regulation of disciplinary liability of State Bureau of Investigation employees include the following: 1) it is a kind of legal regulation; 2) the legal form is given to the relations between the subjects of attraction and the subjects of disciplinary responsibility; 3) has a purposeful influence; 4) legal remedies are applied; 5) is expressed in the adoption by public authorities of regulations establishing the grounds and procedure for the application of disciplinary sanctions to employees of the State Bureau of Investigation; 6) is manifested in the implementation of the authorized body on behalf of the state and in the public interest of its functions in relation to specific entities that are prosecuted.

Key words: discipline, service discipline, disciplinary responsibility, civil servant, employee of the State Bureau of Investigation, disciplinary misconduct, disciplinary sanction, administrative and legal regulation.

Вступ. Адміністративно-правове регулювання дисциплінарної відповідальності працівників ДБР спрямоване на впорядкування суспільних відносин у сфері функціонування ДБР за допомогою адміністративно-правових норм, зокрема під час несення служби у межах цього правоохоронного органу. Дисциплінарна відповідальність працівників ДБР виступає не лише важливим засобом підтримання необхідного рівня службової дисципліни, а й сприяє дотриманню ними основних засад організації та діяльності ДБР. Саме тому належне адміністративно-правове регулювання у цій сфері відносин є передумовою відкритості, прозорості та невідворотності притягнення працівників ДБР до дисциплінарної відповідальності. Адміністративно-правове регулювання дисциплінарної відповідальності становить теоретичну та практичну основу

діяльності ДБР. Дисциплінарна відповідальність, яка застосовується до працівників ДБР, має адміністративно-правову природу, оскільки вона є складовим елементом їх правового статусу. Ефективність адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників ДБР істотно зумовлюється станом національної правової бази у відповідній сфері відносин.

Постановка завдання. Для розуміння ролі й призначення дисциплінарної відповідальності працівників ДБР як одного з важливих факторів у системі публічного управління актуальним є дослідження змісту адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників ДБР, що регламентує правові рамки їхньої діяльності. Окрім того, проведення аналізу адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності, що становить теоретичну та практичну основу організації та діяльності ДБР, є необхідним для формування єдиного підходу до наукового визначення вказаної правової категорії, оскільки він зумовлений і тим, що дисциплінарна відповідальність, яка застосовується до працівників ДБР, має адміністративно-правову природу, адже вона є складовим елементом їх правового статусу.

Результати дослідження. Досліджуючи специфіку адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників ДБР, насамперед слід звернути увагу на наявні у правовій науці уявлення щодо адміністративно-правового регулювання взагалі як складного і багатогранного правового явища. Для розкриття змісту поняття «адміністративно-правове регулювання» велике значення має родове поняття «правове регулювання» і похідний термін «регулювання» (від лат. *regulo* – правило). Тож доцільним є аналіз цих термінів, який базується на вихідних теоретичних положеннях стосовно розуміння комплексного правового феномена – правове регулювання. Великий тлумачний словник сучасної української мови надає таке визначення слова «регулювати»: «впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі; домагатись нормальної роботи машини, установки, механізму і т. ін., забезпечуючи злагоджену взаємодію складових частин, деталей; зменшуючи або збільшуючи швидкість, величину і т. ін., досягати потрібної сили, належного ступеня вияву чого-небудь» [1, с. 1204]. Великий юридичний словник визначає поняття «правове регулювання» як «процес впливу держави на суспільні відносини за допомогою юридичних норм; ґрунтується на предметі і методи правового регулювання» [2, с. 524]. У найбільш загальному вигляді під правовим регулюванням (від лат. *regulare* – «спрямування, впорядкування») розуміють «здійснюваний усією системою адміністративно-правових засобів вплив суб'єктів публічної адміністрації на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку» [3, с. 211]. Аналізуючи вищенаведені положення, можна зробити висновок, що «правове регулювання» розкриває динаміку права, його регулятивні можливості, спрямовані на досягнення правового результату, забезпечує правову регламентацію суспільних відносин, тобто є специфічним нормативно-правовим впливом на різні сфери суспільного життя.

У контексті деталізації уявлення про сутність адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників ДБР слід зазначити, що ця правова категорія є одним з різновидів правового регулювання. Зокрема, «адміністративно-правове регулювання розглядається як один із видів правового регулювання» [4, с. 153]. Насамперед слід зауважити, що у сучасній юридичній доктрині відсутні профільні наукові розробки, присвячені адміністративно-правовому регулюванню у сфері дисциплінарної відповідальності працівників ДБР, що зумовлено новачістю цього правоохоронного органу.

Різноманітні погляди на зміст поняття «адміністративно-правове регулювання» можна відзначити в адміністративно-правовій літературі. Так, Є.Ю. Соболь слушно зауважує, що «визначальною метою будь-якого адміністративно-правового регулювання має бути (поряд із забезпеченням інтересів держави) забезпечення інтересів суспільства та соціуму в межах такої держави. Лише за таких обставин можна вести мову про справді демократичну, правову, соціально-державу з відповідним адміністративно-правовим регулюванням» [5, с. 55]. В.І. Загуменник, В.В. Мусієнко, В.В. Проценко, О.Х. Юлдашев наголошують на тому, що адміністративно-правове регулювання є «цілеспрямованим впливом норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави» [6, с. 88]. В.В. Галунько вважає, що адміністративно-правове регулювання – це «здійснюваний усією системою адміністративно-правових засобів вплив суб'єктів публічної адміністрації на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку» [3, с. 211]. І.М. Шопіна розглядає адміністративно-правове регулювання як «адміністративно-правовий вплив на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою

комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, які у сукупності становлять механізм адміністративно-правового регулювання» [7, с. 55]. Н.В. Галіцина робить висновок, що адміністративно-правове регулювання як різновид державного регулювання є «механізмом імперативно-нормативного впорядкування організації і діяльності суб'єктів і об'єктів управління і формування стійкого правового порядку їх функціонування» [8, с. 9]. В.К. Колпаков дотримується загальноприйнятих поглядів щодо дефініції адміністративно-правового регулювання, автор зазначає, що «державна за допомогою адміністративно-правових норм впливає на суспільні відносини, перетворюючи їх на адміністративно-правові відносини, тобто здійснює адміністративно-правове регулювання» [9, с. 51]. О.М. Шевчук звертає увагу на те, що більшість представників юридичної науки під адміністративно-правовим регулюванням розуміють «різновид державного впорядкування, що за допомогою норм адміністративного права цілеспрямовано впливає на суспільні відносини з метою забезпечення адміністративно-правовими заходами законних прав, свобод і публічних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави» [10, с. 126]. Проте Є.Ю. Соболев, узагальнюючи різні підходи до формування поняття адміністративно-правового регулювання, підкреслює, що в «наукових колах виокремлюють два концептуальні підходи до розуміння адміністративно-правового регулювання. Прихильники першого з них поділяють позицію, відповідно до якої адміністративно-правове регулювання є різновидом правового регулювання та цілеспрямованим впливом норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення прав і законних інтересів людини й громадянина. Зміст другого підходу зводиться до розуміння під адміністративно-правовим регулюванням імперативно-нормативного впорядкування суспільних відносин з метою забезпечення інтересів держави» [5, с. 56]. Таким чином, узагальнюючи, можна вести мову про те, що адміністративно-правове регулювання проявляється під час впливу держави (в особі уповноважених органів) на різні сфери суспільних відносин з метою їх упорядкування. Своєю чергою М.С. Моїсєєв, аналізуючи різні аспекти адміністративно-правового регулювання діяльності ДБР, останнім пропонує розуміти «впорядкування за допомогою адміністративно-правових норм суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються у зв'язку зі створенням та діяльністю ДБР з метою забезпечення належних правових, фінансових, технічних та інших умов для ефективного виконання зазначеними органами покладених на них завдань та функцій щодо запобігання, виявлення, припинення, розслідування і розкриття кримінальних правопорушень, що посягають на встановлений у державі правопорядок та віднесені до його підслідності» [11, с. 54].

З огляду на зазначені позиції можна вважати, що *адміністративно-правове регулювання дисциплінарної відповідальності працівників ДБР* – це упорядкування за допомогою адміністративно-правових норм суспільних відносин, які виникають у зв'язку із притягненням працівників ДБР до відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку, що відбувається з метою забезпечення належної службової дисципліни та виконання покладених на ДБР завдань.

До ознак адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників ДБР можна віднести такі:

- 1) це різновид правового регулювання;
- 2) відбувається надання правової форми відносинам між суб'єктами притягнення та суб'єктами дисциплінарної відповідальності;
- 3) має цілеспрямований вплив;
- 4) застосовуються правові засоби;
- 5) виражається у прийнятті органами державної влади нормативних актів, що встановлюють підстави та процедуру застосування дисциплінарних стягнень до працівників ДБР;
- 6) проявляється у реалізації уповноваженим органом від імені держави і в публічних інтересах своїх функцій щодо конкретних суб'єктів, які притягуються до відповідальності.

Не виникає сумнівів, що дисциплінарна відповідальність є самостійним видом юридичної відповідальності. Проте трапляються проблеми визначення галузевої приналежності цього правового інституту, серед учених відсутня єдність з цього питання. Представники науки трудового права, спираючись на сукупність у межах правового регулювання правовідносин щодо порушення службової дисципліни (так само як і проходження, припинення служби), вважають, що такі відносини мають характер виключно трудових. Прихильником такої думки є Л.Ю. Величко, науковець стверджує, що «відносини у сфері праці державних службовців входять до сфери дії трудового права. Державний службовець виконує трудову функцію особисто й повинен підкорятися службовій дисципліні, спеціальним правилам, установленим як на рівні локальному, так

і державному. У разі використання праці держслужбовців виникають трудові відносини, але з урахуванням специфіки їх роботи, обов'язків, що покладаються на них, насамперед стосовно службових функцій державних службовців та їх відповідальності» [12, с. 106]. Своєю чергою О.Ю. Дрозд зазначає, що «помилкове ототожнення правовідносин, що виникають у сфері проходження державної служби, та трудових правовідносин спричиняє поширене помилкове застосування законодавства про працю у правовідносинах про державну службу, і навпаки» [13, с. 111], а також додає, що «за своїм становищем у системі трудових відносин держслужбовці істотно відрізняються від тих працівників, які підпадають тільки під норми загального трудового права» [13, с. 111], що не викликає сумніву. Вчені-адміністративісти вважають, що такі відносини належать до державно-службових, мають публічний характер і, відповідно, регулюються адміністративним правом, із чим слід погодитись через специфічний характер правовідносин у сфері службового права. І у цьому контексті варто підтримати Т.О. Коломоєць, яка зауважує, що «службове право є сукупністю норм права, «генетично» пов'язаних з адміністративним правом, що набула ознак підгалузі останнього, завдяки чому її цілком можна розглядати як елемент Особливої частини (Особливого адміністративного права) системи відповідної галузі права» [14, с. 138]. Окрім того, з огляду на адаптацію національного законодавства до вимог Європейського Союзу та впровадження європейських стандартів державної служби, варто дотримуватися думки про його підгалузевий характер, відповідно до якого службове право – це підгалузь адміністративного права. В.М. Столбовий наголошує, що «основоположним поняттям у структурі службового права мають стати державно-службові правовідносини, під якими розуміють державно-правові відносини служби і відданості закону державного службовця, що вступає на службу. Роботодавці державного службовця – держава, органи державної влади, інші органи, на які поширюється дія Закону України «Про державну службу» [15, с. 153]. М.М. Прокоф'єв, досліджуючи правову природу дисциплінарної відповідальності державних службовців у правоохоронній сфері, обґрунтовано доводить, що «правові норми, які регулюють дисциплінарну відповідальність, є різновидом норм, що регулюють заходи дисциплінарного примусу, що застосовуються до державних службовців у межах державно-службових правовідносин, які мають на меті здійснити державно-владне узгодження протиправної поведінки із заданими нормами права моделями службової дисципліни в апараті державного органу» [16, с. 294]. Вчений зазначає, що «інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців як правове явище є результатом взаємодії матеріальних і процесуальних норм, матеріальних і процесуальних правовідносин дисциплінарної відповідальності на державній службі» [16, с. 294]. У ч. 5 ст. 14 Закону України від 12.11.2015 р. «Про Державне бюро розслідувань» передбачено, що «трудова відносина працівників ДБР регулюються цим Законом (у частині переведення працівників Державного бюро розслідувань на нижчі або рівнозначні посади та звільнення осіб рядового та начальницького складу), законодавством про працю, державну службу та укладеними трудовими договорами (контрактами)» [17]. Тому варто відзначити превалюючий вплив адміністративного права на такі відносини (зокрема, службового права як підгалузі адміністративного) через публічно-правовий характер діяльності ДБР та завдання, які на нього покладені державою. Водночас не варто спростовувати часткову роль норм трудового права у врегулюванні відносин притягнення працівників ДБР до дисциплінарної відповідальності. У такому комплексному, складному значенні і проявляється сутність правового регулювання дисциплінарної відповідальності ДБР.

Варто враховувати, що «адміністративно-правове регулювання може бути нормативним (регулювання, що здійснюється нормами адміністративного права) та індивідуальним (регулювання, що здійснюється індивідуальними адміністративно-правовими засобами). Отже, адміністративно-правове регулювання... здійснюється насамперед за допомогою адміністративно-правових норм» [18, с. 227–228]. В.Б. Авер'янов зазначає, що в «індивідуальних актах знаходять своє відображення адміністративно-правові норми з урахуванням конкретної обстановки та фактичної специфіки юридичної ситуації. Основною вимогою до індивідуальних актів є їх суворая відповідність адміністративно-правовим актам, у яких закріплюється вся специфіка реалізації правоохоронної функції держави. Головне в цих актах конкретність, тобто вирішення за їх допомогою індивідуальних справ та питань щодо конкретних осіб, виникнення персоналізованих адміністративних правовідносин, зумовлених цими актами [19]. Водночас Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, В.В. Зуй вважають, що «нормами адміністративного права встановлюються дисциплінарна відповідальність і порядок її реалізації, коло суб'єктів і повноваження органів управління (посадових осіб), що наділені «дисциплінарною» владою, категорії службовців, відповідальність яких регулюється адміністративним правом» [20, с. 193]. При цьому І.О. Картузова зауважує,

що «дисциплінарна відповідальність державних службовців через специфіку державно-управлінської діяльності, яку вони здійснюють, підлягає регулюванню нормами адміністративного права» [21, с. 9]. Саме тому в межах адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників ДБР слід приділити увагу нормативно-правовому регулюванню у відповідній сфері суспільних відносин.

Вищу ланку у системі нормативно-правових актів, які регулюють питання дисциплінарної відповідальності працівників ДБР, займає Конституція України, яка хоча і не містить процедурних норм, але встановлює загальні засади, адже містить норми прямої дії. Так, у ст. 92 Конституції України передбачено, що «виключно законами України визначаються ... діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них» [22]. Так, положення Конституції України формують фундамент основи адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників ДБР, оскільки ними (положеннями) завжди визначаються базові параметри будь-якої правової діяльності. У зв'язку із цим слухною є точка зору О.М. Бандурки, що «законови в демократичній державі повинні становити головну за значущістю частину нормативно-правових актів, оскільки вони призначені для регулювання найважливіших питань суспільного життя» [23, с. 114]. Тому для врегулювання суспільних відносин у зазначеній сфері слід звертатись до положень законодавства. Зокрема, таким нормативно-правовим актом є Закон України від 12.11.2015 р. «Про Державне бюро розслідувань» [17], який визначає правові основи організації та діяльності Державного бюро розслідувань.

Щодо дисциплінарної відповідальності працівників ДБР зазначений Закон визначає положення щодо:

- повноваження Директора ДБР під час дисциплінарного провадження (ст. 12);
- поширення на осіб рядового і начальницького складу ДБР дисциплінарного статуту Національної поліції України з урахуванням особливостей, визначених Законом (ст. 14);
- притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців ДБР відповідно до Закону України від 10.12.2015 р. «Про державну службу» (ст. 14);
- обов'язку працівника ДБР бути «чесним, сумлінним і дисциплінованим», про що зазначається у Присязі осіб рядового і начальницького складу Державного бюро розслідувань (ст. 14-1);
- засади функціонування Дисциплінарної комісії ДБР (ст. 25);
- підстав для притягнення працівника ДБР до дисциплінарної відповідальності (ст. 25) тощо.

З огляду на те, що спеціальний закон, що визначає правові засади функціонування ДБР, містить норму, відповідно до якої притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців ДБР здійснюється відповідно до Закону України від 10.12.2015 р. «Про державну службу» [25] з урахуванням особливостей, визначених законодавством, слід звернутись і до положень зазначеного нормативно-правового акта. Так, указаний Закон визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях. У п. 10 ч. 1 ст. 2 Закону України від 10.12.2015 р. «Про державну службу» визначено поняття «службова дисципліна» (яке має велике значення для притягнення до дисциплінарної відповідальності) як «неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку». Згідно зі ст. 61 Закону України від 10.12.2015 р. «Про державну службу», службова дисципліна забезпечується шляхом: неухильного дотримання у службовій діяльності вимог Конституції та законів України, виконання правил внутрішнього службового розпорядку; сумлінного ставлення до виконання своїх посадових обов'язків, поваги та охорони прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, їхньої честі та гідності, а також до держави, збереження державної та іншої охоронюваної законом таємниці; поєднання керівниками всіх рівнів методів переконання, виховання і заохочення із заходами дисциплінарної відповідальності, а також вимогливості щодо підпорядкованих державних службовців [25]. Тобто службова дисципліна передбачає забезпечення нормативно встановленого порядку щодо захисту та охорони прав, свобод та законних інтересів учасників службових відносин, установа державою.

Загальним позитивним аспектом Закону України від 10.12.2015 р. «Про державну службу» є визначення у ньому окремого розділу (розділ VIII «Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців»), присвяченого службовій дисципліні, засадам дисциплінарної відповідальності, де закріплено підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності; види дисциплінарних стягнень та загальні умови їх застосування; обставини,

що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність; суб'єкти, уповноважені порушувати дисциплінарні провадження та застосовувати дисциплінарні стягнення; порядок здійснення дисциплінарного провадження; гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення тощо. Це дозволяє надати процедурі притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників ДБР правової форми та забезпечити дотримання їхніх прав.

Спеціальним законом також зазначено (абз. 2 ч. 6 ст. 14 Закону України від 12.11.2015 р. «Про Державне бюро розслідувань»), що на працівників ДБР, які є особами рядового і начальницького складу, поширюється Дисциплінарний статут Національної поліції України. Тому варто звернути увагу на положення Закону України від 15.03.2018 р. «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» [26], яким і затверджено відповідний правовий акт. Структурно Дисциплінарний статут Національної поліції України складається із розділів («Загальні положення», «Заохочення», «Дисциплінарні стягнення», «Облік заохочень та дисциплінарних стягнень»). У Загальних положеннях нормативно визначено поняття службової дисципліни як «дотримання Конституції і законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів Національної поліції України, нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, Присяги поліцейського, наказів керівників» [26]. Окрім того, у Загальних положеннях передбачені «додаткові» права та обов'язки осіб, які доповнюють і розширюють той перелік, що визначений спеціальним законом. У такому разі логіка законодавця зрозуміла: особи рядового і начальницького складу ДБР зобов'язані суворо і точно дотримуватися законодавства, присяги, порядку і встановлених правил, наказів керівництва, а також сумлінно виконувати свої службові обов'язки. Відповідно, за порушення дисципліни встановлюється дисциплінарна відповідальність як певна реакція держави на правопорушення у сфері державно-службових відносин. Підставою притягнення до дисциплінарної відповідальності є вчинення дисциплінарного проступку працівником ДБР. У розділі «Дисциплінарні стягнення» закріплені положення щодо відповідальності; визначено поняття дисциплінарного проступку; передбачено сутність дисциплінарного стягнення та перелік його видів; закріплені особливості проведення службового розслідування; визначено порядок застосування дисциплінарних стягнень тощо. Отже, вищезазначеними законами регламентуються найбільш значущі питання забезпечення належного функціонування засад дисциплінарної відповідальності працівників ДБР.

З огляду на нормативно визначену можливість застосування трудового законодавства (у разі притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників ДБР, які не мають статусу державного службовця та які не належать до осіб рядового і начальницького складу), варто звернути увагу і на відповідні норми. Так, Кодекс законів про працю України (КзпП України) [27] містить окрему главу (глава X «Трудова дисципліна»), де наведено перелік органів, правомочних застосовувати дисциплінарні стягнення; строк для застосування дисциплінарного стягнення; порядок застосування дисциплінарних стягнень; особливості оскарження та зняття дисциплінарного стягнення. Варто врахувати, що тривалий час відбувається обговорення необхідності оновлення трудового законодавства, тому, звертаючи увагу на перспективне законодавство, можна визначити, що проєкт Трудового кодексу України від 08.11.2019 р. [28] містить окрему книгу (Книга восьма «Відповідальність сторін трудових відносин»), в якій у главі 1 «Відповідальність працівників» більш детально і розширено, аніж у чинному нормативно-правовому акті, йдеться про дисциплінарну відповідальність.

Окремо слід проаналізувати акти ДБР, які застосовуються у разі притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності. Наприклад, Інструкція про порядок проведення службових розслідувань стосовно працівників ДБР, що затверджена Наказом ДБР 14.01.2020 р. [29], визначає процедуру проведення службових розслідувань стосовно працівників ДБР – осіб рядового і начальницького складу, державних службовців та осіб, які уклали трудовий договір (контракт) із ДБР, оформлення таких розслідувань і реалізація прийнятих за ними висновків. Прикладом можна навести і Правила внутрішнього розпорядку для осіб рядового і начальницького складу центрального апарату ДБР, затверджені Наказом ДБР 15.12.2020 р. [30], що визначають розпорядок дня осіб рядового і начальницького складу, вимоги до організації служби, запроваджені з метою вдосконалення організації, зміцнення службової, виконавської дисципліни, забезпечення раціонального використання робочого часу, високої ефективності та якості служби. Тут слід врахувати і норми Положення «Про Дисциплінарну комісію Державного бюро розслідувань», затвердженого Наказом Державного бюро розслідувань від 06.01.2021 р. № 7 [31], у якому визначені її завдання, функції, порядок її створення і функціонування, адже основним завданням Дисциплінарної комісії ДБР є розгляд питань застосування дисциплінарних стягнень до працівників ДБР.

Також слід приділити увагу правовим актам, які хоча і не присвячені повністю особливостям дисциплінарної відповідальності працівників ДБР, але містять окремі норми, що можуть застосовуватись під час відповідної процедури. Наприклад, Положення про проходження служби особами рядового та начальницького складу Державного бюро розслідувань, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 743 [32], визначає, що «особа рядового та начальницького складу має право ініціювати проведення службового розслідування з метою зняття безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри щодо порушення нею законодавства, службової дисципліни, зловживань чи інших правопорушень у службовій діяльності», а також «особа рядового та начальницького складу, яка має дисциплінарне стягнення, не може бути призначена на вищу посаду». У Порядку присвоєння спеціальних звань рядового і начальницького складу Державного бюро розслідувань, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 27.05.2020 р. № 564 [33], передбачено, що «чергові спеціальні звання особам рядового і начальницького складу ДБР присвоюються в послідовному порядку після закінчення встановленого строку вислуги в попередньому званні за умови відповідності спеціального звання, що присвоюється, спеціальному званню, передбаченому займаною штатною посадою, та у разі відсутності в них не знятих дисциплінарних стягнень», а також, що «особа може бути понижена у спеціальному званні на один ступінь унаслідок застосування відповідного дисциплінарного стягнення на підставах, визначених Дисциплінарним статутом Національної поліції України, і в порядку, визначеному ст. 25 Закону України «Про Державне бюро розслідувань». З урахуванням аналізу низки нормативно-правових актів, які можуть бути застосовані під час притягнення працівників ДБР до дисциплінарної відповідальності, можна відзначити їх досить велику кількість та розмаїття, що може створювати проблеми під час правозастосування.

Висновки. Таким чином, встановлено, що *адміністративно-правове регулювання дисциплінарної відповідальності працівників ДБР* – це упорядкування за допомогою адміністративно-правових норм суспільних відносин, які виникають у зв'язку із притягненням працівників ДБР до відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку, яке відбувається з метою забезпечення належної службової дисципліни та виконання покладених на ДБР завдань. До *ознак адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників ДБР* можна віднести такі: 1) це різновид правового регулювання; 2) відбувається надання правової форми відносинам між суб'єктами притягнення та суб'єктами дисциплінарної відповідальності; 3) має цілеспрямований вплив; 4) застосовуються правові засоби; 5) виражається у прийнятті органами державної влади нормативних актів, що встановлюють підстави та процедуру застосування дисциплінарних стягнень до працівників ДБР; 6) проявляється у реалізації уповноваженим органом від імені держави і в публічних інтересах своїх функцій щодо конкретних суб'єктів, які притягаються до відповідальності. Відзначено превалуючий вплив адміністративного права на такі відносини (зокрема, службового права як підгалузі адміністративного) через публічно-правовий характер діяльності ДБР та завдання, які на нього покладені державою. Водночас не варто спростовувати часткову роль норм трудового права у врегулюванні відносин притягнення працівників ДБР до дисциплінарної відповідальності. У такому комплексному, складному значенні і проявляється сутність правового регулювання дисциплінарної відповідальності ДБР. Аналіз положень нормативно-правових актів, які регулюють державно-службові відносини, дозволяє констатувати відсутність у нормотворців єдиної концепції побудови службового законодавства України у сфері правоохоронної діяльності. Це стосується і адміністративно-правового регулювання відносин, пов'язаних із притягненням працівників ДБР до дисциплінарної відповідальності. Аналіз норм, що становлять правову основу інституту дисциплінарної відповідальності працівників ДБР, відображає відсутність системності щодо дисциплінарно-службового законодавства. Такий недолік можна скорегувати за рахунок прийняття єдиного систематизованого нормативно-правового акта, який регламентував би всі матеріальні і процедурні питання, пов'язані з притягненням до дисциплінарної відповідальності працівників ДБР. Таким узагальненим нормативно-правовим актом міг би стати Кодекс про дисциплінарні проступки державного службовця України, який би поширював свою дію і на працівників ДБР, або Дисциплінарний статут ДБР, який би поширював свою дію виключно на всі категорії працівників ДБР, що мало би позитивний вплив на вдосконалення дисциплінарного законодавства у сфері діяльності працівників ДБР.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ–Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

2. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крупских. Москва : Инфра-М. 1999. 529 с.
3. Адміністративне право України : навчальний посібник / В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короед та ін. ; за ред. проф. В.В. Галунька. Херсон : Гринь Д.С., 2015. Т. 1. Загальне адміністративне право. 272 с.
4. Шестак В.С. Роль адміністративного права у правовому забезпеченні реалізації окремих функцій держави суб'єктами публічного управління (на прикладі культурної функції). *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 34(2). С. 151–154.
5. Соболев Є.Ю. Концептуальні підходи до дефініції адміністративно-правового регулювання у сфері протидії булінгу в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. Вип. 2 (22). С. 53–58.
6. Адміністративне право України: основні категорії та поняття / за заг. ред. О.Х. Юлдашева. Київ : Поліграфіст, 2010. 512 с.
7. Шопіна І.М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 514 с.
8. Галіцина Н.В. Адміністративно-правові засади процедури створення та функціонування товариств з обмеженою відповідальністю в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2010. 20 с.
9. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
10. Шевчук О.М. Механізм адміністративно-правового регулювання державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів: науково-теоретичний аспект. *Проблеми законності*. 2019. Вип. 146. С. 124–133.
11. Моїсєєв М.С. Адміністративно-правовий статус Державного бюро розслідувань України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми : СумДУ, 2019. 227 с.
12. Величко Л.Ю. Дія норм трудового права на правове регулювання праці державних службовців. *Актуальні проблеми державного управління*. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2017. № 1 (51). URL: <http://apdu.journal.kharkiv.ua/index.php/apdu/article/view/253/33.1>
13. Дрозд О. Узгодження норм адміністративного та трудового права у сфері правового регулювання проходження державної служби в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 110–114. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2016_11_23.
14. Коломоєць Т.О. Службове право – це самостійна галузь права чи елемент системи адміністративного права? *Питання адміністративного права*. Кн. 2 / відп. за вип. Н.Б. Писаренко. Харків : ООО «Оберіг», 2018. 182 с. С. 131–140.
15. Столбовий В.М. Актуальні питання службових правовідносин у сфері національної безпеки України. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 10. С. 150–154.
16. Прокоф'єв М.М. Правова природу дисциплінарної відповідальності державних службовців у правоохоронній сфері. *Порівняльно-аналітичне право – електронне наукове фахове видання юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*. 2018. № 6. С. 292–295.
17. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 6. Ст. 55.
18. Шарнін А.В. Особливості адміністративно-правового регулювання діяльності органів досудового розслідування МВС України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2014. № 12. С. 101–106.
19. Адміністративне право України: Академічний курс : підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / редкол.: В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Юрид. думка, 2004. 584 с.
20. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гарашук, В.В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
21. Картузова І.О. Дисциплінарна відповідальність державних службовців : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеська юридична академія. Одеса, 1999. 20 с.
22. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
23. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків : Золота миля, 2011. 584 с.
24. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 6. Ст. 55.
25. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

26. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15.03.2018 р. № 2337-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 29. Ст. 233.

27. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.

28. Трудовий кодекс України : проект від 08.11.2019 р. № 2410. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67331.

29. Інструкція про порядок проведення службових розслідувань стосовно працівників ДБР, затверджена Наказом ДБР 14.01.2020 р. URL: <https://dbr.gov.ua/sites/default/files/2020-02/DOC.PDF>.

30. Правила внутрішнього розпорядку для осіб рядового і начальницького складу центрального апарату ДБР, затверджені Наказом ДБР 15.12.2020 р. URL: <https://dbr.gov.ua/assets/files/2020-00/npa/pro-zatverdzhennya-pravil-vnutrishnogo-rozporyadku-dlya-osib-ryadovogo-i-nachalnickogo-skladu-centralnogo-aparatu-dbr.PDF>.

31. Про Дисциплінарну комісію Державного бюро розслідувань : Положення, затверджене Наказом Державного бюро розслідувань від 06.01.2021 р. № 7. URL: <https://dbr.gov.ua/assets/files/documents/9.PDF>.

32. Положення про проходження служби особами рядового та начальницького складу Державного бюро розслідувань, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 743. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/743-2020-p#Text>.

33. Порядок присвоєння спеціальних звань рядового і начальницького складу Державного бюро розслідувань, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 27.05.2020 р. № 564. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2020-p#Text>.

УДК 351.741:343.1

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.17>

МАРКОВА О.О.

СВІТОВІ МОДЕЛІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

GLOBAL MODELS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE

На генезу та становлення моделей адміністративної процедури вплинули історичний розвиток, моделі державного управління (New Public Management and Good Governance) та моделі правового регулювання, зокрема: модель класичної кодифікації; модель рамкового регулювання; модель комплексного регулювання; модель некодифікованої процедури.

Історична еволюція адміністративної процедури поділяється на три етапи: перший етап (XIX століття) характеризується розробкою процедурних вимог щодо прийняття агентством рішень, адміністративного контролю та механізмів з метою запобігання незаконним, свавільним адміністративним діям та захисту прав громадян; другий етап (1950-ті та 1960-ті роки) характеризується появою та регламентацією нормотворчих адміністративних процедур; третій етап (кінець XX століття – XXI століття) – динамічними адміністративними реформами та державно-приватним партнерством та співробітництвом.

На підставі аналізу міжнародної доктрини автор здійснив комплексне дослідження світових моделей адміністративної процедури, які функціонують у різних країнах: квазісудової – модель першого покоління, квазізаконодавчої – другого покоління та колаборативної – третього покоління.

Модель адміністративної процедури першого покоління орієнтована на прийняття індивідуальних рішень та функціонує за аналогією із судовим процесом. Модель адміністративної процедури другого покоління нагадує процес прийняття рішень у законодавчому органі, який характеризується автаркічним та одностороннім характером і орієнтований на прийняття підзаконних актів. Модель адміністративної процедури третього покоління базується на співпраці між адміністративними органами та/або приватним сектором з метою прийняття не тільки індивідуальних рішень, але й забезпечення їхньої участі на різних стадіях процедури. Три покоління процедур можуть мати спільні процедурні вимоги, принципи, однак вони відрізняються функціональним призначенням. Кожна процедурна вимога, принцип повинні бути адаптовані для кожного покоління, щоб виконувати власну функцію.

Ключові слова: покоління, адміністративна процедура.

On the genesis and formation of models of administrative procedure influenced by historical development, models of public administration (New Public Management and Good Governance) and models of legal regulation, in particular: the model of classical codification; framework regulation model; model of complex regulation; model of non-codified procedure. The historical evolution of administrative procedure is divided into three stages: the first stage (nineteenth century) is characterized by the development of procedural requirements; the second stage (1950s and 1960s) is characterized by the emergence and regulation of normative administrative procedures; the third stage (the end of the XX century – the XXI century) – dynamic administrative reforms and public-private partnership and cooperation. Based on the analysis of international doctrine, the author conducted a comprehensive study of global models of administrative procedure that operate in different countries: quasi-judicial – the first-generation model, quasi-legislative – the second generation and collaborative – the third generation.

The model of first-generation administrative procedure is focused on individual decision-making and operates by analogy with litigation. These procedures are seen as a defence mechanism against incidental abuses of power and arbitrary action in an environment where those decisions may seriously affect individual rights. The model of the second-generation administrative procedure resembles the decision-making process in the legislature, which is characterized by autarkic and one-sided nature and focused on the adoption of by laws. Second-generation procedures are based on norm-generating mechanisms in a context where the gathering and processing of information is largely carried out by the administration itself. The model of the third-generation administrative procedure is based on cooperation between administrative bodies and/or the private sector in order to make not only individual decisions, but also to ensure their participation at different stages of the procedure, where administrative acts and regulations have to be made in absence of substantive guidance, but also in other phases of policymaking such as agenda-setting, prior drafts, assessments, monitoring.

Key words: generation, administrative procedure.

Вступ. У сучасній вітчизняній і зарубіжній літературі з юриспруденції досить часто трапляються поняття «модель», «правова модель», «модель адміністративної процедури», «модель правового регулювання», які ввійшли в термінологічний обіг права. Однак при цьому зміст цих понять залишається неоднозначно невизначеним, тому виникає потреба в додатковому загально-правовому та в галузевому аналізі зазначених категорій. Одні автори конкретизують зміст цих понять, інші, навпаки, визначення не наводять, виходячи із презумпції загальновідомості використовуваних понять [1]. У сфері природничих наук поняття «модель» і його зміст є визначеними та конкретними, тоді як у сфері гуманітарних наук, і зокрема в юриспруденції, навпаки, потребує детального аналізу та дослідження з урахуванням специфіки. Перш за все це пов'язане з переважно ідеалістичною спрямованістю моделювання правових явищ. Їх не можна взяти в руки, перевірити їхню працездатність за допомогою прийомів механіки. Досить складно досягти і єдності сприйняття одних і тих самих правових моделей різними суб'єктами права через суб'єктивність пізнавальних процесів, термінологічну неоднозначність, властиву гуманітарним наукам, приналежність до різних правових шкіл. Незважаючи на зазначені об'єктивні складнощі

в реалізації розгляданого поняття, слід зазначити, що воно досить часто використовується європейськими вченими в аналізі правових явищ, інститутів права, зокрема щодо адміністративної процедури.

Постановка завдання. Метою статті є не лише дослідження та аналіз світових моделей адміністративної процедури, її елементів, а і співставлення наявних моделей крізь призму можливості дати відповіді на запитання, які являють для нас науковий інтерес: «Яку модель було взято за основу у розробці законопроекту України «Про адміністративну процедуру»; «Наскільки можливо та доречно об'єднати елементи трьох моделей адміністративної процедури в одному Законі «Про адміністративну процедуру?»; «Що необхідно зробити для того, щоб модель адміністративної процедури в Україні була сучасною та відповідала останнім європейським тенденціям розвитку в сфері адміністративної процедури?». Відповіді на поставлені запитання ми зможемо після проведення детального дослідження наявних світових моделей адміністративної процедури.

Результати дослідження. Перш ніж перейти до розгляду нашого питання, звернемося до початкового змісту поняття «модель». У літературі термін «модель» має понад тридцять значень. Наведемо деякі приклади з наукової літератури. Модель (фр. *modèle* от лат. *modulus* «міра, аналог, зразок») означає міру, спосіб. В інтерпретації авторів Короткого філософського словника **модель** – це «уявна або матеріально реалізована система, яка, відображаючи або відтворюючи об'єкт дослідження, здатна замінити його так, що її вивчення дає нам нову інформацію про цей об'єкт»; «це система елементів, що відтворює певні сторони, зв'язки, функції предмета дослідження (оригіналу)» [2]. Поняття «модель» більшою мірою несе у собі еталонний смисл, у якому може проявлятися нормативно-регулятивне начало будь-якого об'єкта, явища, інституту. **Модель у юриспруденції** – це інтелектуально-вольове описання, яке достатньою мірою повторює суттєві властивості модельованого об'єкта, процесу або явища державно-правового життя, що сформувалося під впливом усієї сукупності об'єктивних і суб'єктивних факторів суспільного розвитку [4]. Сучасні дослідники визначають декілька ключових властивостей моделі як юридичної конструкції. По-перше, вона є формою відображення дійсності. По-друге, вона відтворює реальний об'єкт не в усіх його зв'язках і відносинах, а є певною абстракцією, спрощенням об'єкта, оскільки акцентує увагу дослідника на тих властивостях модельованого об'єкта, які його цікавлять. По-третє, конструкцію-модель потрібно розглядати як аналог реального об'єкта, що має його властивості, які дозволяють говорити про відповідність моделі відображаному нею об'єкту. По-четверте, вона є засобом абстрагування і вираження внутрішньої структури складного явища, відображає механізм взаємодії його складових елементів, а не просто його окремі властивості. Таким чином, огляд літератури демонструє відсутність єдиного підходу до змістового розуміння поняття «модель», яке має безліч смислових значень. Теж саме спостерігається і стосовно категорії «моделі правової процедури», проте в правовому аспекті важливе не саме поняття і його визначення, а зміст моделі процедури, який створюють нормативну основу її структури. Які ж ключові елементи повинні включатися в модель правової процедури? Доктрина пропонує декілька підходів: одні вчені за основу для побудови моделі процедури використовують склад правовідносин. У ньому, як правило, виділяють усього три елементи: об'єкт, суб'єкт, зміст (суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників правовідносин); інші вчені вважають, що найбільш правильною точкою зору є побудова моделі процедури на основі сформованих принципів моделювання юридично значущої поведінки – об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона [5]. У структурі юридичної діяльності кількості конституюючих ланок, що виділяються вченими, ще більша. В.Н. Карташов, наприклад, пропонує такий перелік: об'єкти, суб'єкти та учасники, юридичні дії та операції, система засобів (юридична техніка) і способів (юридична тактика), результати такої діяльності [6].

У галузевих дослідженнях конструювання правових процедур, як правило, відбувається за допомогою розширення загального переліку їхніх складових елементів. Так, наприклад, Е.А. Дегтярьова постулює, що «нормативна модель адміністративної правозастосовної процедури повинна чітко визначати: 1) цільове призначення процедури; 2) тип основних відносин; 3) коло осіб, які беруть участь у процедурі (для реалізації основних відносин можуть знадобитися додаткові суб'єкти, крім тих, хто бере участь в основних відносинах); 4) акти поведінки, які можуть або повинні здійснити учасники поведінки; 5) послідовність здійснення актів поведінки; 6) строки та місце здійснення окремих процедурних дій і процедури загалом; 7) правові засоби, що забезпечують функціонування процедури» [7]. Ще більш широкий перелік елементів адміністративної процедури наводить М.В. Нікіфоров [8].

Різноплановий аналіз наведених точок зору дозволяє нам зробити деякі проміжні висновки. По-перше, адміністративна процедура і конструююча її модель співвідносяться між собою як

зміст і форма. По-друге, адміністративна процедура, відображена в моделі, повинна являти собою систему, що складається з певного набору елементів, кожен з яких, своєю чергою, може бути також структурований. По-третє, у разі побудови моделі адміністративної процедури необхідно враховувати властивість правової системи, яка полягає в тому, що ціле (система) повністю впливає на її елементи. З огляду на це, зробивши основний акцент на таких безумовно важливих елементах процедури, як дії з їх певною послідовністю і тривалістю, не можна залишати поза увагою й інші компоненти, пов'язані з ними. На виникнення та змістове наповнення моделі правової процедури загалом і адміністративної процедури зокрема вплинули різні чинники – історичного, законодавчого та управлінського характеру. У кожній європейській країні функціонує не тільки ефективний механізм прийняття адміністративних судових рішень, але й механізм прийняття адміністративних актів (адміністративного нормотворення) (system of administrative rule-making) [9]. У результаті їхнього функціонування у світі з'явилася велика кількість видів адміністративних процедур і сформувався конкретні моделі адміністративної процедури, спрямовані на виконання нових завдань і функцій відповідно до нових умов спільного управління (collaborative governance) та напрямів адміністративної реформи. Необхідно зазначити, що на генезис моделей адміністративної процедури сильно вплинула ще й модель правового регулювання. Вчені виділили чотири основні моделі регулювання адміністративної процедури: 1) модель класичної кодифікації; 2) модель рамкового регулювання; 3) модель комплексного регулювання (включаючи положення організаційного або матеріального закону); 4) модель некодифікованої процедури¹. Представлені моделі регулювання адміністративної процедури дозволять розглянути та проаналізувати внутрішній зміст – структуру моделі адміністративної процедури в різних країнах, але таке питання не є предметом нашого дослідження у цій статті.

Аналізуючи роботи європейських та американських учених, у яких розглядаються моделі адміністративної процедури, відзначимо одну особливість. Європейські вчені оперують поняттям «покоління», або «генерація», адміністративної процедури і виділяють три покоління (три генерації) адміністративної процедури. Американські вчені говорять про моделі адміністративної процедури. Ми вважаємо, що вони говорять про одне й те саме, використовуючи різні критерії для характеристики адміністративної процедури як покоління, і як моделі. На нашу думку, покоління адміністративної процедури пов'язані з етапами історичної еволюції адміністративної процедури, а модель адміністративної процедури пов'язана з моделлю управління та правовим регулюванням. У поколіннях адміністративної процедури відображаються їх стиль і особливості. Європейські вчені виділяють *три покоління (генерації) адміністративної процедури*, враховуючи етапи генезису адміністративної процедури. Не може існувати одна модель адміністративної процедури, одне покоління, оскільки нормотворча, правозастосовна діяльність органів публічної адміністрації різнопланова і багатовекторна. Щоб не плутатися в позначенні – покоління або модель адміністративної процедури, – автор пропонує використовувати у своїй роботі таке словосполучення: модель адміністративної процедури першого покоління, другого і третього.

Модель адміністративної процедури першого покоління вчені називають квазісудовою моделлю “Quasi-Judicial Model” [10]. Більшість сьогоденних законів про адміністративну процедуру оснований на цій традиційній моделі, яка функціонує за принципом аналогії судового розгляду – judicial proceeding. Адміністративна процедура призначена для прийняття адміністративних актів, які впливають на індивідуальні права та інтереси, і спрямована на забезпечення прав громадян, належного застосування та дотримання положень закону. Адміністративний орган і заявник (громадянин), як правило, займають протилежні позиції, як і у судовому процесі участь обмежується лише особами, чії права або інтереси порушені [11]. Модель адміністративної процедури першого покоління складається з процедури прийняття індивідуальних рішень, які впливають на права громадян, таких як дозвіл, ліцензія, наказ, судові рішення, сертифікат відповідно до положень Administrative Procedure Act. Ця модель адміністративної процедури розглядається як механізм захисту приватних осіб від свавільних дій адміністративних органів і від зловживання повноваженнями з їхнього боку. Процедури першого покоління ґрунтуються на механізмах застосування закону та принципах розслідування ex officio; вони слідує автаркічному (autarchic) адміністративному процесу. Квазісудовий стиль є відмінною рисою такої моделі [12]. Деякі американські вчені пояснюють, що агентства дотримувалися судових стандартів і використовували квазісудові процедури в процесі прийняття індивідуальних рішень через вплив на адміністративне право судового прецеденту [13]. Деякі європейські вчені підкреслюють, що перші прийняті закони про адміністративну процедуру перебували під впливом прецедентного

¹ (Kmieciak 342)

права. Ця модель розглядалася як система, яка гарантує, що рішення стосовно громадян буде прийняте в рамках закону. Це пояснює, чому законодавчі положення про адміністративну процедуру наслідували типову судову схему: судовий розгляд, ініційований ex officio або зацікавленими сторонами, етапи розслідування та перевірки, слухання, прийняття рішення та його виконання.

Модель другого покоління адміністративної процедури називають квазізаконодавчою – “Quasi-Legislative”. Більшість нормативно-правових актів приймалися органами державної влади саме за цією моделлю. Модель адміністративної процедури другого покоління стосується нормотворення, яке здійснюється в рамках «командно-контрольного» управління. Ця процедура нагадує процес прийняття рішень у законодавчому органі і характеризується як одностороння модель без діалогу із зацікавленими сторонами та обмеженою участю громадськості. Результатом процедури другого покоління зазвичай є виконавче правило агентства чи постанова, що приймається адміністрацією або урядом без широких консультацій із громадськістю. У багатьох країнах процедури нормотворення у XX столітті відігравали незначну роль, тому що традиційні системи адміністративного права зазвичай встановлювали мало процедурних вимог, у більшості парламентських систем типові правила і нормативні акти націлені на детальне виконання законів statutes, що закріплюють певні матеріально-правові стандарти, які раніше були прийняті парламентом (executive regulation of law – виконавче регулювання закону).

Нині з'явилося багато нових підходів до нормотворення, в яких більше уваги приділяється широкій участі або співпраці з громадськістю. Вирішальним фактором, який визначає перехід від однієї моделі до наступної, є модель управління, на якій ґрунтується нормотворення. Для цієї процедури властивий квазінормативний законодавчий стиль. Отже, процедура першого покоління спрямована на забезпечення більш ефективного застосування закону (перше покоління), а другого – на виконання та реалізацію закону в рамках централізованого процесу регулювання зверху вниз.

Модель адміністративної процедури третього покоління називають колаборативною моделлю – “Collaborative Model” [14]. Третє покоління базується на процедурній співпраці між адміністративними органами та приватними сторонами не тільки з метою прийняття індивідуальних рішень і правил, але й забезпечення їх участі на різних стадіях процедури. Характерною особливістю такої моделі є те, що правила і рішення, які повинні бути прийняті, не визначені в законі, а, скоріше, винайдені або прийняті в рамках процедур. В основі цієї моделі лежать два основні принципи – співпраця і творчість. Співпраця спрямована на об'єднання та залучення зацікавлених сторін і адміністрації на національному та транснаціональному рівні. В основі моделі управління лежить не автаркічна та ієрархічна моделі, а модель, в якій адміністративні органи синхронно працюють із приватним сектором. Ця модель процедури спрямована на пошук оптимальних рішень, оскільки в ній враховуються всі інтереси і кожна сторона (державні і приватні суб'єкти) певною мірою розділяє відповідальність на різних етапах процесу. Співпраця потребує зосередження уваги на адаптивному вирішенні проблем, широкій участі різних суб'єктів, гнучкості в пошуку рішень, а також поділу завдань між державним та приватним секторами. По-друге, ця модель адміністративної процедури має «творчий» характер (див. VII.1), який проявляється у тому, що рішення приймаються з урахуванням балансу приватних та публічних інтересів. Комплексні процедури в ЄС (“composite procedures” in the EU) здійснюються спільно адміністрацією, коли їй надається значна свобода дій, також відносять до цієї моделі [15]. Це покоління охоплює не тільки рішення та нормативні акти, що приймаються на основі співпраці, а й інші види спільної діяльності на різних етапах циклу вироблення політики. Деякі сфери державної політики (наприклад, охорона навколишнього середовища) і правові дії – legal actions (звіти, які стосуються комплексного запобігання забрудненню, публічно-правові угоди, які реалізують міські плани, погоджені плани та регулюючі переговори тощо) втілюють елементи моделі співпраці. Більшість законів про адміністративну процедуру європейських країн фрагментарно включають елементи процедури третього покоління (наприклад, консультації, нагляд, обмін інформацією). Найбільш показовим прикладом у питанні закріплення більшості елементів, які характерні для моделі адміністративної процедури третього покоління, є Французький Кодекс взаємин між адміністрацією та громадськістю (CRPA). У ньому закріплені різні положення, які регулюють правила проведення відкритих консультацій адміністрації з громадськістю через онлайн, інститут “enquête publique”, обмін інформацією між адміністрацією та громадськістю через запити, та низка інших положень. Також прикладами процедури третього покоління є процедури «конкурентного діалогу» і «конкурентні процедури з переговорами» в рамках європейських державних закупівель.

Процедура третього покоління відповідає потребам нових режимів (моделей) управління (modes of governance). Широкий спектр нововведень у політиці спрямований на створення більш

ефективних форм участі, координацію декількох рівнів управління, забезпечення більшої різноманітності та децентралізації, сприяння дискусійним майданчикам, взаємному навчанню і збиранню інформації та забезпеченню більшої гнучкості, моніторингу і можливості перегляду рішень. У рамках нових моделей управління формування і реалізація політики спирається на нові процедурні компоненти значно більшою мірою, ніж традиційне командно-адміністративне регулювання. Співпраця у сфері нормативно-правового регулювання дала помітний імпульс процедуризації.

З огляду на проведений аналіз світових моделей адміністративної процедури, елементи яких відображені в нормативно-правових актах, що регулюють адміністративну процедуру в європейських країнах, спробуємо відповісти на запитання, які ми ставили на початку нашої статті. Аналізуючи положення законопроекту «Про адміністративну процедуру», ми вважаємо, що розробники як основу використовували модель адміністративної процедури першого покоління, яка побудована за аналогією із судовим процесом. Це прослідковується як зі структури законопроекту, так і з положень та їх назви. Найоптимальнішим варіантом та рішенням у питанні розробки майбутнього Закону України «Про адміністративну процедуру» є збалансована компіляція елементів моделей адміністративної процедури першого та третього покоління. Стосовно включення елементів другого покоління моделі адміністративної процедури (квазізаконодавчої) у загальну модель адміністративної процедури в Україні, то натепер позиція вчених залишається неоднозначною. Стосовно питання включення до нормативної моделі законопроекту «Про адміністративну процедуру» положень про нормотворчу процедуру серед учених відсутня єдність. Хоча в європейських країнах (Грузія, Естонія) нормотворчі процедури включені у структуру загального Закону «Про адміністративну процедуру», проте в нашій країні, з огляду на складну ситуацію з адміністративною процедурою, краще розмежувати регулювання правозастосовної адміністративної процедури та нормотворчої на рівні окремих актів: Закону України «Про адміністративну процедуру» та Закону України «Про нормативно-правові акти» з метою уникнення складнощів у процесі правозастосування.

Висновки. Процедура першого покоління спрямована на захист індивідуальних прав від дій адміністративних органів. Процедури другого покоління спрямовані, навпаки, на захист «колективних прав» (наприклад, питань охорони навколишнього середовища, безпечної роботи, житла або освіти). Адміністративні процедури третього покоління спрямовані на спільний пошук нових рішень – розробку нових рішень і правил, а також на виконання дій, за яких адміністрації надається дискреційна свобода дій. Зауважимо, що три покоління процедур можуть мати спільні процедурні вимоги, принципи, однак вони відрізняються функціональним призначенням. Кожна процедурна вимога, принцип або компонент повинні бути адаптовані для кожного покоління, щоб виконувати власну функцію.

Проаналізувавши зарубіжну доктрину на предмет наявних моделей адміністративної процедури, ми дійшли таких висновків: 1) у разі виділення наявних моделей адміністративної процедури зазначимо, що на модель адміністративної процедури вплинули три фактори, які були прийняті за основу у характеристиці моделей адміністративної процедури: а) етапи історичного генезису адміністративної процедури; б) модель державного управління і, як наслідок, модель прийняття рішень; в) модель правового регулювання; 2) ми пропонуємо власне визначення поняття «*модель адміністративної процедури*» – створений у результаті інтелектуально-вольової діяльності ідеалізований порядок послідовного здійснення юридичних значущих дій та прийняття рішень, спрямованих на досягнення єдиної мети суб'єктами правореалізації; 3) з огляду на відсутність однозначності в розумінні понять «покоління і модель», які широко використовуються європейськими та американськими вченими, автор у результаті аналізу етапів історичного генезису адміністративної процедури пропонує використовувати таке поняття, в якому буде відображатися минуле і сучасне адміністративної процедури: «*модель адміністративної процедури першого, другого і третього покоління*». Модель адміністративної процедури першого покоління характеризується такими особливостями: 1) орієнтована на прийняття індивідуальних рішень; 2) функціонує за аналогією із судовим процесом; 3) функціонально спрямована на захист прав громадян і забезпечення більш ефективного застосування закону. Модель адміністративної процедури другого покоління: 1) стосується нормотворення, яке здійснюється в рамках «командно-контрольного» управління і нагадує процес прийняття рішень у законодавчому органі, який характеризується автаркчністю та односторонністю; 2) орієнтована на прийняття підзаконних актів; 3) спрямована на захист «колективних прав». *Модель адміністративної процедури третього покоління* оснований на процедурній співпраці між адміністраціями та/або приватним сектором з метою не тільки прийняття індивідуальних рішень і правил, а й забезпечення їхньої

участі на різних стадіях процедури; в основі цієї моделі лежать два основні принципи: співпраці і творчості; правила і рішення, які необхідно прийняти, не визначені в законі, а, скоріше, винайдені або створені в рамках процедур; функціональна спрямованість – це *пошук кращих рішень за допомогою спільної роботи*.

Список використаних джерел:

1. Хабриева Т.Я. Миграция в России: о модели правового регулирования. *Журнал российского права*. 2006. № 7. С. 312.
2. Краткий словарь по философии / Под общ. ред. И.В. Блауберга, И.К. Пантина. Москва, 1979. С. 180.
3. Плетников В.С. Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2016. Том 16. Вып. 2, с. 121–135.
4. Кудрявцев В.Н. Право и поведение. Москва, 1978. С. 14.
5. Карташов В.Н. Введение в общую теорию правовой системы общества: Текст лекций. Ярославль, 1997. Ч. 3: Практика реализации права. Правоприменительная практика. С. 10.
6. Дегтярева Е.А. Административные процедуры : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. С. 18.
7. Никифоров М.В. Проблемы теории административных процедур : монография. Нижний Новгород, 2006. С. 72.
8. Heady Ferrel. *Public Administration: A Comparative Perspective*, Sixth Edition 2001, New York/Basel : Marcel Dekker, Inc., pp. 192 ff.
9. *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law* / Edited by Peter Cane, Herwig C.H. Hofmann, Eric C. Ip, and Peter L. Lindseth, 2020.
10. Barnes, Javier. 2008. “Reform and Innovation of Administrative Procedure,” in Javier Barnes, ed., *Transforming Administrative Procedure*. Seville: Global Law Press – Editorial Derecho Global, pp. 13–41.
11. Barnes Javier. 2006. “Sobre el Procedimiento administrativo: evolución y perspectivas,” in Javier Barnes, ed., *Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo*. Seville: Global Law Press – Editorial Derecho Global, pp. 263–341.
12. Freeman Jody. 2000a. The Private Role in Public Governance. *New York University Law Review*. No. 75. P. 543–675.
13. Freeman Jody. 2000a. The Private Role in Public Governance. *New York University Law Review*. No. 75. P. 543–675.
14. *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law* / Edited by Peter Cane, Herwig C.H. Hofmann, Eric C. Ip, and Peter L. Lindseth, 2020.
15. Coglianese Cary. 2002. Empirical Analysis and Administrative Law. *University of Illinois Law Review*. 2002. P. 1111–1138.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.18>

ПАНОВ В.В.

**ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ
У СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ СЛУЖБОВОЇ ДИСЦИПЛІНИ ДЕТЕКТИВАМИ
НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ****MAIN TASKS OF DISCIPLINARY PROCEEDINGS
IN CASES OF VIOLATION OF OFFICIAL DISCIPLINE
BY DETECTIVES OF NATIONAL ANTI-CORRUPTION BUREAU OF UKRAINE**

Актуальність статті полягає в тому, що працівники правоохоронних органів, у тому числі Національного антикорупційного бюро України, виконують таку важливу функцію, як служіння народові, вжиття заходів щодо забезпечення непорушення прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, шляхом протидії, попередження та боротьби зі злочинністю. Метою статті є дослідження нормативно-правового спрямування провадження з виділенням принципів щодо дисциплінарного проступку, скоєного детективами Національного антикорупційного бюро України, та розкриття їх завдання. Стаття присвячена основним завданням дисциплінарного провадження у справах про порушення службової дисципліни детективами Національного антикорупційного бюро України. Автором визначено, що основним завданням дисциплінарного провадження є проведення процесуальних дій та розгляд конкретного дисциплінарного проступку для встановлення наявності/відсутності підстав для притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності. Наголошено, що дисциплінарним провадженням у справах порушення службової дисципліни детективами Національного антикорупційного бюро є визначена процесуальна форма проведення службового розслідування з метою встановлення об'єктивної істини факту порушень службової дисципліни з подальшим прийняттям висновку про притягнення до дисциплінарної відповідальності. З'ясовано, що до завдань стадії формування матеріалів службового розслідування слід віднести: забезпечення повного, всебічного й об'єктивного дослідження обставин подій, що стали підставою для призначення службового розслідування, вдаючись до процесуальних дій, визначених чинним законодавством, з метою встановлення та підтвердження фактів скоєння дисциплінарного проступку. Встановлено, що можна виділити основні три стадії дисциплінарного провадження у справах про порушення службової дисципліни детективами Національного антикорупційного бюро України, кожна із яких розкривається через відповідні завдання, притаманні цим стадіям, а саме: 1) виникнення юридичного факту, пов'язаного з порушенням службової дисципліни, та відкриття дисциплінарного провадження з визначенням особи, уповноваженої на проведення службового розслідування; 2) формування матеріалів службового розслідування; 3) складання висновку дисциплінарного розслідування з визначенням рекомендованого виду дисциплінарного стягнення.

Ключові слова: *дисциплінарне провадження, Національне антикорупційне бюро України, детектив, службова дисципліна, дисциплінарний проступок.*

The urgency of the article is that law enforcement officers, including the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, perform such an important function as serving the people, taking measures to ensure the violation of human rights and freedoms, as well as the interests of society and the state, by counteracting, preventing and the fight against crime. The purpose of the article is to study the legal direction of the proceedings with the selection of principles for disciplinary misconduct by detectives of the National

Anti-Corruption Bureau of Ukraine and to reveal its tasks. The article is devoted to the main tasks of disciplinary proceedings in cases of violation of official discipline by detectives of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. The author determined that the main task of disciplinary proceedings is to conduct procedural actions and consider a specific disciplinary offense to establish the presence/absence of grounds for bringing an employee to disciplinary responsibility. It is emphasized that the disciplinary proceedings in cases of breach of official discipline by detectives of the National Bureau are a defined procedural form of official investigation in order to establish the objective truth of violations of official discipline and subsequent conclusion of disciplinary action. It was found that the tasks of the stage of formation of materials of the official investigation should include: providing a complete, comprehensive and objective investigation of the circumstances of the events that became the basis for the official investigation, resorting to procedural actions defined by current legislation committing a disciplinary offense. It is established that there are three main stages of disciplinary proceedings in cases of breach of official discipline by National Anti-Corruption Bureau of Ukraine detectives, each of which is disclosed through the relevant tasks inherent in these stages, namely: 1) the emergence of a legal fact related to breach of official discipline; disciplinary proceedings with the determination of the person authorized to conduct an official investigation; 2) formation of materials of official investigation; 3) drawing up a conclusion of a disciplinary investigation with determination of the recommended type of disciplinary sanction.

Key words: *disciplinary proceedings, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, detective, official discipline, disciplinary misconduct.*

Вступ. Працівники правоохоронних органів, у тому числі Національного антикорупційного бюро України, виконують таку важливу функцію, як служіння народові, вжиття заходів щодо забезпечення непорушення прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, шляхом протидії, попередження та боротьби зі злочинністю. Національне антикорупційне бюро України як спеціальний уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції виконує нині соціально важливу функцію – попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, вчинених вищими посадовими особами, що неможливе без суворого дотримання дисципліни і порядку. Саме тому діяльність детективів Національного бюро ґрунтується на основі принципів верховенства права, поваги та дотримання прав і свобод людини і громадянина, законності, безсторонності та справедливості тощо [13].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням особливостей дисциплінарного проступку, вчиненого працівниками Національного антикорупційного бюро, займалися В.А. Дем'янчук, О.І. Добровольський, Д.О. Ішук, І.О. Ключко, Ю.М. Комарова, Ю.Г. Масікевич, А.А. Негадайло, Ю.І. Паршин, К.О. Сорока, О.В. Шестопалов, Д.О. Чібісов, М.В. Цвік тощо. Але натепер залишаються нерозкритими особливості дисциплінарного провадження у справах про порушення службової дисципліни детективами Національного антикорупційного бюро України.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження нормативно-правового спрямування провадження з виділенням принципів щодо дисциплінарного проступку, скоєного детективами Національного антикорупційного бюро України, та розкриття їх завдання.

Результати дослідження. Своєчасне попередження, виявлення і розслідування корупційних правопорушень, у тому числі дисциплінарних проступків, у діяльності детективів та інших працівників Національного бюро, недопущення порушення законодавства з їх боку, є першочерговим завданням Управління внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України (далі – Управління), яке діє на підставі відповідного Положення, затвердженого наказом Директора Національного антикорупційного бюро України від 29.11.2019 № 142. До основних завдань вказаного Управління також належать: участь у формуванні загальної відомчої політики Національного бюро щодо запобігання та протидії корупції; виявлення причин і умов, які сприяють учиненню правопорушень з боку працівників Національного бюро, та вжиття заходів щодо їх усунення тощо [9]. Правове положення вказаного Управління також визначене ст. 27 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», якою зазначено, що рішенням Директора Національного бюро у складі територіальних управлінь Національного бюро можуть створюватися підрозділи внутрішнього контролю. Підрозділи внутрішнього контролю підпорядковуються безпосередньо Директору Національного бюро [13].

Відповідно до п. 11 Інструкції про порядок проведення службового розслідування стосовно працівників Національного антикорупційного бюро України, затвердженої наказом Директора Національного антикорупційного бюро України від 23.10.2015 № 4, у разі встановлення в ході службового розслідування в діях детективів та інших працівників бюро дисциплінарного проступку працівники вказаного вище Управління передають відповідний висновок та матеріали на розгляд Дисциплінарної комісії Національного бюро [8]. Основна мета Дисциплінарної комісії Національного бюро – розглянути матеріали службового розслідування та скласти висновок про наявність чи відсутність у діях працівника Національного бюро дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності з визначенням рекомендованого виду дисциплінарного стягнення.

Перед тим, як розкрити поставлену мету, звернемося до визначення терміна «дисциплінарне провадження». Так, О.В. Нікіфоров розглядає дисциплінарне провадження як певну діяльність, яку регламентує система юридичних норм. Сюди відносяться норми, які регулюють порушення й розгляд справи про дисциплінарне правопорушення, винесення за результатами його розгляду правозастосовного акта, його перегляд і виконання [7, с. 87]. У своїй роботі В.В. Богущький та В.В. Мартиновський визначають провадження як вид процесуальної діяльності, врегульований законом порядок вирішення певної групи справ [4, с. 5]. Отже, дисциплінарне провадження вимагає дотримання процесуальної процедури, визначеної законом, з подальшим прийняттям правового акта стосовно порушника дисципліни.

На нашу думку, дисциплінарним провадженням у справах порушення службової дисципліни детективами Національного бюро є визначена процесуальна форма проведення службового розслідування з метою встановлення об'єктивної істини факту порушень службової дисципліни з подальшим прийняттям висновку про притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Безпосереднє здійснення службового розслідування з дотриманням процедури його проведення виконує, як ми вже зазначили вище, Управління внутрішнього контролю, яке й відкриває дисциплінарне провадження.

Законодавством визначена процедура здійснення дисциплінарного провадження. Так, стосовно державних службовців Постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1039 визначено порядок здійснення дисциплінарного провадження. Відповідно до п. 2 вказаної Постанови передбачено таку процедуру здійснення дисциплінарного провадження: прийняття рішення про порушення дисциплінарного провадження; формування дисциплінарної комісії та її складу; визначення повноважень дисциплінарної комісії; визначення основних засад роботи дисциплінарної комісії; формування дисциплінарної справи; прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи [10]. Стосовно детективів Національного бюро Інструкцією про порядок проведення службового розслідування стосовно працівників Національного антикорупційного бюро України, затвердженої наказом Директора Національного антикорупційного бюро України від 23.10.2015 № 4, дисциплінарне провадження розпочинається на підставі прийнятого рішення про проведення службового розслідування Директором Національного бюро, що підкріплюється відповідним наказом, який зазначає підставу проведення службового розслідування з особою, уповноваженою на проведення розслідування [8]. Своєю чергою Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України ст. 14 визначає порядок накладання дисциплінарних стягнень [5] та вказує, що Порядок проведення службового розслідування встановлюється міністром внутрішніх справ України. Вказаний Порядок проведення службового розслідування регламентується Наказом МВС України від 07.11.2018 № 893 «Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України» й затверджує Порядок проведення службових розслідувань у Національній поліції України, більш того, відповідно до першого пункту цього порядку зазначено, що він стосується процедури проведення службового розслідування виключно стосовно поліцейського [13]. Отже, на правовому рівні відсутні чітко визначені процесуальні стадії дисциплінарного провадження стосовно детективів та працівників Національного бюро.

Слід зазначити, що й науковці не дотримуються однієї думки щодо кількості та наповненості стадій дисциплінарного провадження. Так, С.С. Алексєєв виділяє три стадії: установлення фактичних обставин справи; вибір та аналіз норм права установлення юридичної основи справи; вирішення справи, виражене в акті застосування права [3, с. 330]. Своєю чергою О.А. Абрамова виділяє такі стадії, як: виявлення дисциплінарного правопорушення й підготовка справи; розгляд справи й накладення стягнення; припинення процесу [1, с. 138]. С.С. Ковальов пропонує чотири стадії, до яких відніс: 1) перевірку даних про дисциплінарний проступок; 2) відкриття дисциплінарного провадження; 3) розгляд дисциплінарної справи; 4) прийняття рішення [6, с. 355].

Беручи до уваги висловлені думки науковців, виділимо стадії дисциплінарного провадження у справах про порушення службової дисципліни детективами Національного бюро та розкриємо відповідні завдання, притаманні процесуальним стадіям, а саме: 1) виникнення юридичного факту, пов'язаного з порушенням службової дисципліни, та відкриття дисциплінарного провадження з визначенням особи, уповноваженої на проведення службового розслідування; 2) формування матеріалів службового розслідування; 3) складання висновку дисциплінарного розслідування з визначенням рекомендованого виду дисциплінарного стягнення.

Почнемо з першої стадії з наданням її характеристики та визначенням завдання: виникнення юридичного факту, пов'язаного з порушенням службової дисципліни, та відкриття дисциплінарного провадження з визначенням особи, уповноваженої на проведення службового розслідування. Як ми вже зазначали вище, відповідно до Інструкції про порядок проведення службового розслідування стосовно працівників Національного антикорупційного бюро України, затвердженій наказом Директора Національного антикорупційного бюро України від 23.10.2015 № 4, дисциплінарне провадження розпочинається на підставі прийнятого рішення про проведення службового розслідування Директором Національного бюро, що підкріплюється відповідним наказом [8].

Встановлення факту, пов'язаного з порушенням службової дисципліни, виражається у певних практичних діях визначеної особи, уповноваженої на проведення службового розслідування, які мають на меті аналіз юридичного факту вчинення дисциплінарного проступку, прийняття об'єктивного та виваженого рішення щодо доцільності притягнення до відповідальності детектива Національного бюро.

Ю.С. Адушкін зазначає, що самі по собі повідомлення суб'єктів (безпосереднього керівника (керівника структурного підрозділу) ще не є підставою для порушення дисциплінарного провадження, а служать лише підставою для обговорення питання про можливість або неможливість порушення провадження. Підставами є виключно фактичні дані, що свідчать про реальну наявність у діях особи ознак дисциплінарного проступку [2, с.109; 6, с. 355].

Отже, завданням першої стадії адміністративного провадження є проведення практичних дій уповноваженою на проведення службового розслідування особою, визначення юридичного факту вчинення дисциплінарного проступку з подальшим прийняттям об'єктивного та виваженого рішення щодо доцільності притягнення до відповідальності детектива Національного бюро.

Невизначеність ситуації або виявлення обставин, які можуть підтвердити, але потребують вивчення, факт вчинення дисциплінарного проступку детективом Національного бюро, веде до настання наступної процесуальної стадії – формування матеріалів службового розслідування.

На підставі аналізу Інструкції про порядок проведення службового розслідування стосовно працівників Національного антикорупційного бюро України для забезпечення повного, всебічного й об'єктивного дослідження обставин подій, що стали підставою для призначення службового розслідування, працівник Управління внутрішнього контролю Національного бюро уповноважений проводити такі дії: виїжджати на місце скоєння дисциплінарного чи іншого проступку, що стало підставою для призначення службового розслідування; викликати осіб, стосовно яких проводиться службове розслідування, а також інших працівників Національного бюро, інших осіб (за їх згодою), які обізнані або мають відношення до обставин, що стали підставою для призначення службового розслідування, й одержувати від них письмове або усне пояснення, а також документи, які стосуються службового розслідування; проводити одночасні опитування осіб, у поясненнях яких про обставини порушення є суттєві розбіжності, про що складається окрема довідка; здійснювати фіксацію технічними засобами за згодою особи, з якою проводиться бесіда, її устних пояснень; ознайомлюватися і вивчати в установленому порядку відповідні документи, що мають відношення до службового розслідування, у разі потреби знімати з них копії і приєднувати до матеріалів службового розслідування; користуватися в установленому порядку обліками та інформаційними базами; залучати в разі потреби відповідних фахівців і отримувати від них консультації, пояснення, роз'яснення з питань, що можуть сприяти проведенню службового розслідування; отримувати та збирати згідно із законодавством України матеріали, що стосуються службового розслідування, у тому числі від інших органів державної влади та місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб; у разі необхідності проведення значного обсягу дій звертатися з рапортом до Директора Національного бюро про продовження строку службового розслідування та (або) додаткове залучення працівників з метою своєчасного його завершення [8].

Слід зазначити, що під час здійснення адміністративного провадження у разі відмови особи під час її опитування щодо з'ясування обставин порушення складається акт про відмову, який

засвідчується підписами не менше двох осіб, однією з яких обов'язково повинна бути особа, яка здійснює службове розслідування. Акт у триденний строк з моменту складання підлягає реєстрації та в обов'язковому порядку долучається до матеріалів службового розслідування. Така норма впливає з п. 8.2. Інструкції про порядок проведення службового розслідування стосовно працівників Національного антикорупційного бюро України.

Вказаний вище акт відмови може надалі вплинути на висновок, що складається за результатами службового розслідування.

Необхідно звернути увагу на те, що працівник Національного бюро, стосовно якого проводиться службове розслідування, користується низкою прав. Так, відповідно до п. 10 Інструкції про порядок проведення службового розслідування стосовно працівників Національного антикорупційного бюро України останній має право: отримувати інформацію про підстави проведення такого розслідування; брати участь у службовому розслідуванні, у тому числі давати усні чи письмові пояснення, робити заяви, в установленому порядку подавати документи, які мають значення для проведення службового розслідування; висловлювати письмові зауваження щодо об'єктивності та повноти проведення службового розслідування, дій або бездіяльності службової особи (осіб), яка (і) його проводить (ять); відмовлятися давати будь-які пояснення щодо себе, членів своєї сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначено законодавством України; за письмовим рапортом ознайомлюватися з висновком службового розслідування, а також з матеріалами, зібраними в процесі його проведення, у частині, яка її стосується, крім випадків, визначених законодавством України [8]. Більш того, п. 7 вказаної Інструкції передбачена можливість працівника, стосовно якого проводиться службове розслідування, навіть під час його відсторонення від служби, сприяти у проведенні службового розслідування.

На нашу думку, право працівника, стосовно якого проводиться службове розслідування: брати участь у службовому розслідуванні, а також його сприяння у проведенні службового розслідування може поставити під питання дотримання об'єктивності та неупередженості під час проведення цього розслідування.

Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України ст. 15 визначає, що у разі порушення дисципліни особами рядового і начальницького складу в період перебування у відрадженні, відпустці, на відпочинку або в період тимчасової непрацездатності начальник органу чи підрозділу у межах відповідної території, де вчинено дисциплінарний проступок, вживає заходів щодо його припинення, збирає первинні матеріали та надсилає їх для розгляду за місцем проходження служби порушника [5].

Необхідно звернути увагу, що в аналізованому нормативно-правовому акті – Інструкції про порядок проведення службового розслідування стосовно працівників Національного бюро, що безпосередньо регламентує порядок розслідування службового порушення працівниками бюро, не враховує факту можливості перебування останнім на лікарняному чи у відрадженні під час проведення цього розслідування. У зв'язку з цим постає необхідність у приведенні норм локального акта у відповідність до основного, доповнивши пункт 5 абзацом третім:

У разі порушення дисципліни працівниками Національного антикорупційного бюро України начальницького складу в період перебування у відрадженні, відпустці, на відпочинку або в період тимчасової непрацездатності начальник територіального органу чи підрозділу, де вчинено дисциплінарний проступок, вживає заходів щодо його припинення, зібрання первинних матеріалів та надсилає їх для розгляду в Управлінні внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України за територіальним місцем роботи порушника.

Виходячи з викладеного вище, до завдань стадії формування матеріалів службового розслідування слід віднести: забезпечення повного, всебічного й об'єктивного дослідження обставин подій, що стали підставою для призначення службового розслідування, вдаючись до процесуальних дій, визначених чинним законодавством, з метою встановлення та підтвердження фактів скоєння дисциплінарного проступку.

Після повного, всебічного й об'єктивного дослідження та вивчення всіх матеріалів, доказів і фактів, які стали відомі у ході проведення службового розслідування, з дотриманням вимог чинного законодавства складається висновок за результатами розслідування.

Відповідно до п. 9 Інструкції про порядок проведення службового розслідування стосовно працівників Національного антикорупційного бюро України у висновку за результатами службового розслідування, який погоджується Керівником Управління та затверджується Директором Національного бюро, мають зазначатися: особи, які проводили службове розслідування; посада, прізвище, ім'я та по батькові, рік народження, освіта, стаж державної служби особи,

стосовно якої проводиться службове розслідування; факти і суть подій, які стали підставою для проведення службового розслідування; факти, які стали відомі у ході проведення службового розслідування; документи та обставини, які підтверджують чи спростовують зазначені факти і події та можуть свідчити про наявність або відсутність у діяч працівника правопорушення або дисциплінарного проступку; заяви, клопотання, пояснення, а також зауваження працівника, стосовно якого вирішується питання про притягнення до відповідальності; посилання на вимоги нормативних документів, порушених працівником Національного бюро; причини та умови, що призвели до вчинення дисциплінарного проступку; обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність особи, стосовно якої проводиться службове розслідування; висновки щодо необхідності розгляду результатів службового розслідування Дисциплінарною комісією Національного бюро або вжиття інших заходів; інші відомості, необхідні для прийняття рішення за результатом розгляду матеріалів службового розслідування [8]. У разі встановлення в ході службового розслідування в діяч працівника Національного бюро дисциплінарного проступку висновок та матеріали службового розслідування протягом трьох діб з дня його затвердження передаються Дисциплінарній комісії Національного бюро [8]. Вказана комісія утворюється відповідно до рішення Директора Національного бюро [11].

Саме Дисциплінарна комісія Національного бюро на підставі службового розслідування, яке проводилося працівником внутрішнього контролю Національного бюро, складає висновок про наявність чи відсутність у діяч працівника дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності з визначенням рекомендованого виду дисциплінарного стягнення. При цьому враховуються конституційні норми (ст. 61) про неможливість притягнення особи двічі до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення.

На підставі висновку Дисциплінарної комісії Директор Національного бюро приймає рішення про застосування дисциплінарного стягнення стосовно порушника дисципліни.

Службове розслідування стосовно працівника Національного бюро має бути завершено протягом одного місяця з дня його призначення, що визначає п. 5 вказаної Інструкції. Цей строк може бути продовжено до одного місяця на підставі вмотивованого рапорту на ім'я Директора Національного бюро. Такий саме строк визначає ст. 16 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України.

Отже, до завдання третьої стадії адміністративного провадження можна віднести: розгляд зібраних матеріалів, доказів і фактів, які стали відомі у ході проведення службового розслідування, з дотриманням вимог чинного законодавства для встановлення наявності/відсутності підстав для притягнення працівника Національного бюро до дисциплінарної відповідальності з визначенням рекомендованого виду дисциплінарного стягнення.

Виходячи з проведеного аналізу стадій адміністративного провадження, слід виділити загальне завдання провадження – проведення процесуальних дій та розгляд конкретного дисциплінарного проступку для встановлення наявності/відсутності підстав для притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності.

Висновки. Виділено стадії дисциплінарного провадження у справах про порушення службової дисципліни детективами НАБУ та розкрито відповідні завдання, притаманні цим стадіям: 1) виникнення юридичного факту, пов'язаного з порушенням службової дисципліни, та відкриття дисциплінарного провадження з визначенням особи, уповноваженої на проведення службового розслідування; 2) формування матеріалів службового розслідування; 3) складання висновку дисциплінарного розслідування з визначенням рекомендованого виду дисциплінарного стягнення.

Загальним завданням дисциплінарного провадження виділено проведення процесуальних дій та розгляд конкретного дисциплінарного проступку для встановлення наявності/відсутності підстав для притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Абрамова А.А. Дисципліна труда в СССР: правовые вопросы. Москва : Юрид. лит., 1969. 176 с.
2. Адушкин Ю.С. Дисциплінарное производство в СССР. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1986. 128 с.
3. Алексеев С.С. Общая теория права : учебник в 2-х т. Т. 2. Москва : Юрид. лит., 1982. 360 с.
4. Богущкий В.В., Мартиновський В.В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення : навчальний посібник. Харків : ФІНН, 2009. 176 с.

5. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ : Закон України від 22 лютого 2006 року № 3460-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-15#n47>.
6. Ковальов С.С. Поняття та особливості дисциплінарного провадження: принципи, суб'єкти, стадії. *Форум права*. 2012. № 2. С. 352–357.
7. Никифоров О.В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел : дис. ... кандидата юрид. наук. Омск, 1998. 202 с.
8. Про затвердження Інструкції про порядок проведення службового розслідування стосовно працівників Національного антикорупційного бюро України : Наказ Національного антикорупційного бюро України від 23 жовтня 2015 року № 4. URL: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/23.10/sluzhbovirozsliduvannya.pdf.
9. Про затвердження Положення про Управління внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України : Наказ Директора Національного антикорупційного бюро України від 29.11.2019 № 142. URL: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/02.12/nakaz_uvkc.pdf.
10. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1039. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF#n8>.
11. Про затвердження складу та Положення про Дисциплінарну комісію Національного антикорупційного бюро України : Наказ Національного антикорупційного бюро України від 14 липня 2020 року № 77. URL: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/15.07/nakaz_ostatochnyy.pdf
12. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. Дата оновлення 16.09.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.
13. Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України : Наказ МВС України від 07.11.2018 № 893. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1355-18#n10>.

УДК 351.741:343.1

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.19>

СМИЧОК Є.М.

ДИНАМІЧНІСТЬ РОЗВИТКУ СУДОВИХ ДОКТРИН У ВИРІШЕННІ ПОДАТКОВИХ СПОРІВ

THE DYNAMISM OF JUDICIAL DOCTRINES IN RESOLVING TAX DISPUTES

Статтю присвячено комплексному дослідженню особливостей розвитку судових доктрин у разі вирішення податкових спорів. Динамічність такого розвитку пов'язана з декількома підставами. По-перше, це швидкий розвиток суспільних відносин, який призводить до необхідності тлумачення норми під іншим ракурсом, ніж було раніше. По-друге, це помилки або неузгодженість у частині застосування норм права органами судової влади. Автор наголошує, що дієвим механізмом подолання зазначених негативних правових явищ слід вважати застосування судами процесуальної можливості відходу від висновків щодо застосування норм права у подібних правовідносинах, викладених у раніше поставлених рішеннях.

Однак слід пам'ятати, що відхід від усталеного висновку не повинен відбуватися свавільним шляхом. Верховний Суд повинен у конкретному судовому рішенні

навести широке обґрунтування відступу від раніше викладеного висновку щодо застосування норм у подібних правовідносинах. Так, Європейським судом з прав людини було визнано дві причини для відступу: вади попереднього рішення чи групи рішень та зміни суспільного контексту. Своєю чергою Постановою Верховного Суду було розподілено вади попереднього рішення чи групи рішень на види. Серед таких видів слід виокремлювати їх неефективність, неясність, неузгодженість, необґрунтованість, незбалансованість та помилковість.

У разі вирішення питання щодо відступу, окрім причини, слід також приділяти увагу критерію подібності у відступі від усталеної судової практики. Верховним Судом неодноразово було сформовано виключний перелік таких критеріїв. Так, Суд наголосив, що подібність правовідносин включає у себе тотожність суб'єктного складу учасників відносин, об'єкта та предмета правового регулювання, а також умов застосування правових норм. Щоразу, перш ніж прийняти рішення про передачу справи на розгляд палати, об'єднаної палати чи Великої Палати Верховного Суду, відповідний склад суду повинен встановити зміст правовідносин і визначити, чи містять у собі такі правовідносини ознаки подібності.

Ключові слова: підстава відступу від усталеної практики, критерій подібності, Верховний Суд, судова практика, податкові спори.

The article is devoted to a comprehensive study of the peculiarities of the development of judicial doctrines in resolving tax disputes. The dynamism of such development is associated with several cases. First, it is the rapid development of social relations, which leads to the need to interpret the norm from a different perspective than it was before. Secondly, it is errors or inconsistency in the application of law norms by judicial authorities. The author notes that an effective mechanism should be considered the application by the courts of the procedural possibility to evade the conclusions regarding the application of the rules of law in similar legal relations set out in earlier decisions. However, it should be remembered that the departure from the long-established conclusion should not take place in an arbitrary way. The Supreme Court in a specific judicial decision should provide a broad justification for departing from the earlier conclusion on the application of norms in such legal relations. Thus, the European Court of Human Rights has recognized two reasons for derogation: shortcomings in a previous decision or group of decisions and changes in the social context. In turn, by the decision of the Supreme Court was been categorized into types of shortcomings of the previous decision or group of decisions. Among these types should be distinguished their ineffectiveness, vagueness, inconsistency, unreasonableness, unbalanced and erroneous. However, in deciding the issue of derogation apart from the reason, attention should also be paid to the criterion of similarity in derogation from established judicial practice. The Supreme Court has repeatedly formed an exhaustive list of such conditions. Thus, the Court noted that the similarity of legal relations includes the identity of the subject composition of participants of relations, the object and subject of legal regulation, as well as the conditions of application of legal norms. In any event, before deciding to refer a case to a chamber, a joint chamber or a Grand Chamber of the Supreme Court, the relevant court composition must establish the content of the legal relations and determine whether those legal relations contain similarities.

Key words: grounds for deviation from established practice, similarity criterion, Supreme Court, judicial practice, tax disputes.

Вступ. Непоодинокими є випадки, коли розвиток суспільних відносин значними темпами випереджає стале нормативно-правове регулювання й сформовану на основі нього судову практику. Спостерігаються й такі ситуації, коли одна й та сама норма, виражена текстуально в акті законодавства, з плином часу і з урахуванням трансформації суспільних відносин розкриває свій зміст зовсім під іншим кутом, тобто тлумачиться суб'єктами правозастосування дещо інакше, ніж було раніше.

Бувають і випадки, коли органи судової влади у своїх рішеннях банально допускають помилки або ж неузгодженості у частині застосування норми права. При цьому важливо вчасно в

ідреагувати на реалії сьогодення, використавши належний і дієвий механізм, спрямований на встановлення відповідності між нинішнім практичним випадком і чинною нормативною базою та вже прийнятими висновками найвищого суду у системі судоустрою. Таким механізмом доречно вважати, зокрема, й процесуальну можливість Верховного Суду відходити від висновків щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладених у раніше постановлених рішеннях.

Постановка завдання. Мета статті – в аспекті динамічного розвитку стану впорядкування податкових відносин дослідити підстави відступу від висновків щодо застосування податкових норм у подібних правовідносинах, викладених у раніше постановлених рішеннях Верховного Суду, а також виокремити критерії, які характеризують ознаку подібності.

Результати дослідження. Перед тим, як розпочати розгляд особливостей реалізації вказаної вище процесуальної можливості, варто першочергово дослідити призначення Верховного Суду й окремі принципи його діяльності. З ч. 1 ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» видається, що Верховний Суд забезпечує сталість та єдність судової практики [1]. Своєю чергою, як відзначила Консультативна рада Європейських суддів у п. 1 свого Висновку № 20 (2017) про роль судів у забезпеченні єдності застосування закону (далі – Висновок № 20), однакове та уніфіковане застосування закону зумовлює його загальнообов'язковість, рівність перед законом та правову визначеність [2]. Усі названі характеристики є елементами принципу верховенства права [3]. Таким чином, Верховний Суд відіграє вагомую роль у відображенні принципу верховенства права у його практичній дії як у разі вирішення конкретного спору, так і у разі формування сталих і фундаментальних позицій, якими мають керуватись суди нижчих інстанцій у майбутньому.

Сталість і єдність судової практики має узгоджуватись із динамікою розвитку суспільних відносин, оскільки сліпе слідування пережиткам минулого та ігнорування викликів сучасного у правовій сфері ладне привести до неактуальності такої практики. У рішенні у справі «Недждет Шахін і Періхан Шахін проти Туреччини» Європейський суд з прав людини підкреслив, що відсутність динамічного й еволюційного підходу може завадити реформам або вдосконаленню правозастосовної практики [4].

Разом із тим відхід від усталеного висновку не має відбуватись свавільним шляхом. Перш ніж прийняти відповідне рішення, необхідно проаналізувати те, що є фактично, тобто до прийняття рішення, й потенційно спрогнозувати те, що буде після його прийняття. Не досить механічно відмовитись від застарілого й впровадити нове або ж визнати чинну до постановлення нової позиції неправильною, не вказавши вичерпних аргументів на користь істинності останньої. Для того щоб зміна практики не мала ознак свавілля, Верховний Суд у конкретному судовому рішенні має навести широке обґрунтування відступу від раніше викладеного висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах.

Переходячи до особливостей змістового наповнення та процесуальної характеристики відходу від висновку, зазначимо, що така можливість Верховного Суду впливає зі ст. 346 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) під назвою «Підстави для передачі справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду». Реалізувати цю можливість може певний склад суддів відповідного касаційного суду за наявності для того підстав [5].

Апелюючи до п. 70 Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Чепмен проти Сполученого Королівства», Велика Палата Верховного Суду [6] у п. 43 своєї постанови від 04.09.2018 р. у справі № 823/2042/16 **причинами для відступу визнала: вади попереднього рішення чи групи рішень** (їх неефективність, неясність, неузгодженість, необґрунтованість, незбалансованість, помилковість); *зміни суспільного контексту* [7].

З огляду на те, що у п. 42 цієї ж постанови від 04.09.2018 р. у справі № 823/2042/16 Велика Палата Верховного Суду для пояснення одного й того ж явища використала термін «підстава», а не «причина», дивним видається аспект оперування різним понятійним апаратом у судовому рішенні такого високого рівня. Однак, погоджуючись із М. Шумило [8], ми вважаємо, що у розглядуваному випадку ці терміни є синонімами. З огляду на те, що у предметній ст. 346 КАС України все ж таки використано поняття «підстави» [5], у власному дослідженні ми будемо дотримуватись нормативно-правового контексту й застосовувати саме це визначення.

Першу доволі широку за змістом підставу відступу від раніше викладеного висновку Велика Палата Верховного Суду узагальнила словосполучкою «вади попереднього рішення чи групи рішень», тобто певні недоліки, які мають негативний вплив на впорядковану за посередництвом попереднього рішення чи групи рішень сферу суспільних відносин. Ці вади у відповідній Постанові були розподілені на види, серед яких:

- 1) неефективність, тобто нездатність попереднього судового рішення або рішень досягти потрібних результатів;
- 2) неясність, тобто неможливість точно, чітко й недвозначно зрозуміти суть попереднього судового рішення або рішень;
- 3) неузгодженість, під якою слід розуміти відсутність єдності між одним висновком та іншим;
- 4) необґрунтованість, яку доречно розглядати як не підкріплення висновку належними аргументами, доказами або ж фактами;
- 5) незбалансованість, тобто невідповідність тексту попереднього судового рішення або рішень запитам суспільного життя, недотримання рівності між правовим положенням протиборчих сторін спору;
- 6) помилковість або ж неправильність застосування норми права, підміна її змістового значення.

Звичайно, відповідна позиція, прийнята у минулому, може бути наділена сукупністю різних видів вад. Проте для порушення процедури відходу від раніше постановленого висновку досить буде наявності хоча б одного недоліку.

Друга підстава відступу від раніше викладеного висновку, тобто зміна суспільного контексту, якраз таки яскраво і відображає діалектику суспільних відносин, у тому числі й податкових. Не завжди для зміни правового регулювання конкретної частини відносин необхідно приймати нову норму або викладати в іншій редакції вже чинне правило поведінки. Іноді відносини доходять до тієї стадії розвитку, коли самі по собі складають оновлений зміст у норму. Не слід нехтувати й тим, що з плином часу, постійними цивілізаційними процесами, впровадженням як сучасного правового тренду руху за права людини, суспільство модернізує групову правову культуру й правову свідомість, зміщує акценти від публічного до приватного і стосовно галузевого підвищує статус платника, інтерпретуючи податково-правові норми крізь призму не ілюзорної, а реальної дії принципу презумпції рішень платника податків.

Надалі вважаємо за доцільне приділити увагу питанню про значення критерію подібності у разі відступу від усталеної судової практики. Верховний Суд неодноразово формулював у своїх судових рішеннях виключний перелік таких критеріїв. Так, наприклад, у постанові Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 23.06.2020 р. у справі № 1.380.2019.000591 Суд зазначив, що подібність правовідносин включає у себе тотожність:

- 1) суб'єктного складу учасників відносин;
- 2) об'єкта та предмета правового регулювання;
- 3) умов застосування правових норм (зокрема, часу, місця, підстав виникнення, припинення та зміни відповідних правовідносин) [9].

У кожному випадку, перш ніж прийняти рішення про передачу справи на розгляд палати, об'єднаної палати чи Великої Палати Верховного Суду, відповідний склад суду має встановити зміст правовідносин і визначитись із тим, чи міститься в них ознака подібності. У разі коли під час розгляду фактичних обставин конкретної справи спостерігається розходження у деяких деталях (наприклад, якщо в одній ситуації причина невідписання акта зазначена у самому акті, а в іншій – ні [10]), то Верховному Суду варто керуватись наслідками, що зумовили порушення справи, а не послуговуватись незначними фактами, які не мають суттєвого юридичного значення. Разом із тим межа між подібністю відносин і зовнішньою схожістю певних справ [11] є дуже тонкою. Тому суб'єкту, який потенційно прагне застосувати відхід від попереднього висновку, варто ретельно оцінювати фабулу справи на предмет наявності вищевказаних критеріїв подібності у їх сукупності [12].

З огляду на наведене згадаємо нещодавно прийнятту Верховним Судом у складі судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів Касаційного адміністративного суду постанову від 25.02.2021 р. у справі № 580/3469/19 (далі – постанова у справі № 580/3469/19) [13]. Це судове рішення позитивним чином впливає на відносини з приводу права доступу платника єдиного соціального внеску до суду безпосередньо до або ж після застосування процедури досудового оскарження вимоги контролюючого органу про сплату такого внеску.

До прийняття постанови у справі № 580/3469/19 не було єдиної позиції стосовно правильного шляху визначення строку звернення до суду у вказаних випадках. В одних судових рішеннях [14] було встановлено, що такий строк варто обраховувати за правилами Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» й зводити його виключно до десяти днів із моменту надходження від податкового органу рішення

про сплату суми недоїмки та штрафів [15], в інших [16] обстоювалась позиція, що доречно застосовувати положення процесуального законодавства й подовжувати строк до трьох місяців із моменту отримання вказаного рішення. Відсутність єдності і сталості щодо порушеної проблеми стала підставою для того, що Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду своєю ухвалою [17] передав справу № 580/3469/19 на розгляд палати, яка надалі остаточно й дала відповідь на проблемне питання.

У зазначеній вище постанові у справі № 580/3469/19 Верховний Суд застосував прогресивний підхід, вирішивши спір на основі принципу пріоритету найбільш сприятливого для особи тлумачення норми права (*in dubio pro tributario*), і визначив, що платник єдиного соціального внеску має керуватись процесуальним строком, передбаченим КАС України.

Посилання на конкретну підставу для відходу від раніше прийнятих висновків Верховний Суд не навів. Однак із суті справи й тексту судового рішення можна констатувати, що у розглядуваній ситуації такими підставами були як вади раніше прийнятих рішень, зокрема, неясність, неузгодженість, помилковість, так і зміна суспільного контексту.

На протипагу цьому висновку розглянемо спірну й одну з найбільш обговорюваних у професійних колах позицію Великої Палати Верховного Суду у справі № 804/4602/16 про правові наслідки невиконання податкового обов'язку зі сплати податків платником через вину його обслуговуючого банку. До прийняття зазначеної постанови, тобто до 01.07.2020 р., протягом багатьох років усталеною була позиція, висловлена у постанові Верховного Суду України від 06.04.2004 р. у справі № 8/140, за якою до платника не могли бути застосовані штрафні санкції, пеня або пред'явлена вимога про повне перерахування податкових платежів до бюджетів або державних цільових фондів у тому разі, якщо він не був винним у невиконанні банком відповідного платіжного доручення [18].

Ситуація докорінно змінилась, коли 01.07.2020 р. Велика Палата Верховного Суду вирішила відійти від попереднього висновку у подібних відносинах і визначила, що хоч платник і звільняється від фінансової відповідальності у вигляді штрафу та/або пені за несвоєчасне або перерахування не в повному обсязі належних до сплати сум податку з вини банку, проте він не звільняється від обов'язку сплатити повністю суму податку [19]. Цей висновок є доволі спірним, оскільки прийнятий не на користь платника, і загалом позбавлений логіки з огляду на те, що платник, який вчинив залежні від нього дії, повинен повторно перераховувати суми податків. Як ми бачимо, у цій справі терези Феміди схилились у сторону держави.

Висновки. Податкові правовідносини перебувають у постійному розвитку, що призводить до повної або часткової зміни податкових судових доктрин. Підстави, які дають право суддям касаційних судів на здійснення відступу від раніше викладених висновків у контексті податкових відносин, процесуальним законодавством чітко не окреслені, тому ми ґрунтовно дослідили практику Верховного Суду стосовно цього. На основі всебічного аналізу судових рішень найвищого суду у системі судоустрою України у статті виділено дві такі підстави, серед яких – вади попереднього рішення чи групи рішень (їх неефективність, неясність, неузгодженість, необґрунтованість, незбалансованість, помилковість) та зміна суспільного контексту. З огляду на те, що КАС України пов'язує розглядуване нами право суддів з ознакою подібності відносин, однак знову ж таки не розкриває зміст цієї характеристики, у роботі наведено критерії подібності, якими є суб'єктний склад учасників відносин, об'єкт та предмет правового регулювання, а також умови застосування правових норм. Тільки встановлення всіх цих критеріїв у сукупності свідчить про наявність ознаки подібності у конкретній ситуації і, відповідно, відкриває шлях, якщо є для того підстави, для реалізації відступу від раніше сформованого висновку.

Список використаних джерел:

1. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII (у ред. Закону України від 03.11.2020 р. № 950-IX). *Голос України*. 2020. № 228.
2. Про роль судів у забезпеченні єдності застосування закону : Висновок Консультативної ради Європейських суддів від 10.11.2017 р. № 20. URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/opinion_20_UA.pdf (дата звернення: 18.03.2021).
3. Верховенство права : доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 року / пер. на укр. мову С. Головатого. *Право України*. 2011. № 10. С. 177.
4. Nejdet Sahin and Perihan Sahin v. Turkey, No. 13279/05, § 58, 20 October 2011. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-107156> (дата звернення: 18.03.2021).

5. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV (у ред. Закону України від 17.07.2020 р. № 808-IX). *Голос України*. 2020. № 144.
6. *Chapman v. The United Kingdom*, No. 27238/95, § 70, 18 January 2001. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59154> (дата звернення: 19.03.2021).
7. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 04.09.2018 р., судова справа № 823/2042/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76262576> (дата звернення: 19.03.2021).
8. Шумило М. Правові висновки касаційного суду: *inter praeteritum et futurum*. *Судебно-юридическая газета*. 2020. URL: <https://bit.ly/3gnQ28t> (дата звернення: 19.03.2021).
9. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 23.06.2020 р., судова справа № 1.380.2019.000591. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89977407> (дата звернення: 19.03.2021).
10. Постанова Верховного Суду у складі судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів Касаційного адміністративного суду від 19.06.2020 р., судова справа № 140/388/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90242392> (дата звернення: 19.03.2021).
11. Постанова Верховного Суду у складі суддів об'єднаної палати Касаційного господарського суду від 08.02.2019 р., судова справа № 915/1344/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79805585> (дата звернення: 19.03.2021).
12. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27.03.2018 р., судова справа № 910/17999/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73188742> (дата звернення: 19.03.2021).
13. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 16.05.2018 р., судова справа № 910/24257/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74121020> (дата звернення: 19.03.2021).
14. Постанова Верховного Суду у складі судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів Касаційного адміністративного суду від 25.02.2021 р., судова справа № 580/3469/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95240811> (дата звернення: 19.03.2021).
15. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 31.01.2019 р., судова справа № 802/983/18-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79556872> (дата звернення: 19.03.2021).
16. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 08.08.2019 р., судова справа № 480/106/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83513564> (дата звернення: 19.03.2021).
17. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 11.02.2021 р., судова справа № 580/3380/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94803051> (дата звернення: 19.03.2021).
18. Постанова Верховного Суду України від 06.04.2004 р., судова справа № 8/140. *Бізнес: законодавство та практика*. 2004. № 17.
19. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 01.07.2020 р., судова справа № 804/4602/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90228193> (дата звернення: 19.03.2021).

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.20>

ШАРКОВА В.В.

**АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ
ЯК ОБ'ЄКТ ДОСЛІДЖЕННЯ****ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE FIELD OF PUBLIC PROCUREMENT
AS AN OBJECT OF RESEARCH**

Актуальність статті полягає в тому, що реформування механізмів економіко-юридичних відносин в Україні, яке зумовлене докорінною реструктуризацією владної вертикалі, спонукало як можновладців, законодавчий апарат, так і практикуючих менеджерів до пошуку принципово нових підходів до державного забезпечення правових основ та їх імплементацію у системі державних (публічних) закупівель. Відсутність фахівців державного управління, з одного боку, високо освічених у сфері функціонування механізму державних (публічних) закупівель, з іншого (й водночас) – юридично грамотних, призвело до появи певних різноманітних і тлумачення законодавчих аспектів із зазначеної проблематики. Вимоги сьогодення потребують нагального вирішення проблем державного регулювання юридичного забезпечення адміністративної відповідальності у сфері державних (публічних) закупівель. У статті досліджено адміністративну відповідальність у сфері державних закупівель. Наголошено, що юридична відповідальність – це регламентована правовими нормами реакція з боку уповноважених суб'єктів на діяння фізичних або юридичних осіб (колективних суб'єктів), що можуть мати вираз у недотриманні встановлених законом заборон, невиконанні встановлених законом обов'язків, порушенні цивільно-правових зобов'язань тощо. Встановлено систему ознак адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель. Зроблено висновок, що під адміністративною відповідальністю за порушення у сфері державних (публічних) закупівель можна розуміти як вид юридичної відповідальності, що полягає у виявленні та фіксації посадовими особами державного фінансового контролю порушення порядку державних (публічних) закупівель, яке має наслідком накладення на винних осіб у встановленому законом процесуальному порядку за рішенням суду такого адміністративного стягнення, як штраф. Ознаки адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель такі: є наслідком вчинення особою адміністративного правопорушення; має публічний обов'язковий характер; є однією із форм адміністративного примусу; має особливий процесуальний порядок її реалізації; здійснюється в межах захисних правовідносин; позитивне значення полягає в забезпеченні охорони суспільних відносин.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, правопорушення, держава, закупівлі, наукові дослідження.

The urgency of the article is that the reform of the mechanisms of economic and legal relations in Ukraine, due to the radical restructuring of the power vertical, prompted both the authorities, the legislature, practicing managers to seek fundamentally new approaches to state legal framework and their implementation in public procurement. The lack of public administration specialists, on the one hand, highly educated in the functioning of the mechanism of public procurement, on the other and at the same time – legally literate, has led to certain differences and interpretations of legislative aspects on this issue. The requirements of today require an urgent solution to the problems of state regulation of legal support of administrative liability in the field of state (public)

procurement. The article examines administrative responsibility in the field of public procurement. It is noted that legal liability is a reaction regulated by legal norms on the part of authorized entities to actions of individuals or legal entities (collective entities), which may take the form of non-compliance with the prohibitions established by law, failure to comply with statutory obligations, violation of civil obligations, and the like. A system of signs of administrative responsibility for offenses in the field of state (public) procurement has been established. It is concluded that administrative liability for violations in the field of public procurement can be understood as a type of legal liability, which consists in identifying and fixing by officials of state financial control violation of state (public) procurement, which results in imposing on guilty persons in established by law the procedural order of the court decision of such an administrative penalty as a fine. Signs of administrative liability for offenses in the field of public procurement are as follows: are the result of a person committing an administrative offense; public mandatory; one of the forms of administrative coercion; special procedural order of its implementation; implementation within the framework of protective legal relations; positive value is to ensure the protection of public relations.

Key words: *administrative responsibility, offenses, state, procurement, scientific research.*

Вступ. Подальше реформування механізмів економіко-юридичних відносин в Україні, яке зумовлене докорінною реструктуризацією владної вертикалі, спонукало як можновладців, законодавчий апарат, так і практикуючих менеджерів до пошуку принципово нових підходів до державного забезпечення правових основ та їх імплементацію у системі державних (публічних) закупівель. Відсутність фахівців державного управління, з одного боку, високо освічених у сфері функціонування механізму державних (публічних) закупівель, з іншого (й водночас) – юридично грамотних, призвело до появи певних різночитань і тлумачення законодавчих аспектів із зазначеної проблематики. Вимоги сьогодення потребують нагального вирішення проблем державного регулювання юридичного забезпечення адміністративної відповідальності у сфері державних (публічних) закупівель. У цьому контексті цілком доречною є думка автора Р.С. Козюренка, що «у світлі сучасних державотворчих та правотворчих процесів в Україні, зорієнтованих на практичну реалізацію положень Конституції України [1] щодо побудови демократичної, соціальної, незалежної, правової держави; визнання особи найвищою соціальною цінністю; реформування організаційно-правової структури та функціонального призначення публічних органів; запровадження моделі партнерських відносин особи та органів держави, особливо значення набувають питання правової регламентації змісту та структури адміністративного процесу. Його складний системний характер зумовлюється значним обсягом предметної регламентації, яка охоплює найрізноманітніші сфери діяльності публічної адміністрації та численні категорії індивідуальних справ. Особливої уваги, як указує автор, заслуговує питання наукової детермінації окремих утворень адміністративного процесу, адже від того, наскільки динамічно буде розв'язуватися проблема ланок системи адміністративного процесу, залежатиме вся кодифікаційна діяльність у царині адміністративно-процесуального права, а також ефективне функціонування всієї системи державної влади на благо людини, суспільства та держави загалом» [2, с. 391]. Відповідно, на думку автора, одними з основоположних напрямів Концепції адміністративної реформи є оновлення інституту державного управління та розв'язання проблем адміністративно-юрисдикційної діяльності державних органів та судової гілки влади [3, с. 124]. Це значною мірою зумовлене тим, що вказані органи функціонують у різних сферах суспільного життя, а громадяни практично щодня звертаються до них задля вирішення широкого кола питань, пов'язаних з реалізацією своїх прав. На адміністративний процес покладається важливе завдання регулювання поведінки учасників правовідносин, визначення їх статусу на конкретних стадіях адміністративного провадження. Стан законодавства України про адміністративну відповідальність, особливо процесуальних норм, які встановлюють порядок притягнення винної особи до відповідальності, на жаль, суперечливий і недосконалий. Необхідність розв'язання цих проблем визріла вже давно, однак без досить обґрунтованих наукових розробок у зазначеній сфері змінити якість вітчизняного законодавства неможливо [4]. Із вказаною думкою автора можна цілком погодитися щодо розуміння й адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель, оскільки останні завдають значних збитків державному бюджетові України та порушують нормальне

функціонування суспільних відносин у зазначеній сфері. А тому цілком обґрунтованим та доречним є встановлення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних (публічних) закупівель як об'єкта дослідження.

Стан дослідження проблеми. Концептуальні основи проблеми адміністративної відповідальності в адміністративному праві досліджували провідні вітчизняні та зарубіжні вчені-юристи, зокрема: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, Н.П. Бортник, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Д.І. Йосифович, В.К. Колпаков, Р.А. Каложний, Л.В. Коваль, М.В. Ковалів, Т.О. Коломоець, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, А.В. Мілашевич, В.І. Олефір, В.Л. Ортинський, О.І. Остапенко, І.М. Пахомов, С.В. Петков, Ю.І. Римаренко, В.Д. Сущенко, М.М. Тищенко, В.О. Шамрай, В.В. Чумак, Е. Шмідт-Ассманн та інші. У частині методології дослідження адміністративної відповідальності робота базується на працях вітчизняних і зарубіжних учених у галузі теорії держави та права, конституційного, міжнародного, фінансового, митного, податкового, інформаційного та кримінального права, соціології, логіки, економіки, правової та математичної статистики: С.С. Алексєєва, О.Г. Кальмана, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун, Ю.С. Шемшученка, Р. Штрайнца та інших.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних (публічних) закупівель.

Результати дослідження. Встановлення дефініції «адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері державних (публічних) закупівель» пропонуємо розпочати із визначення базових категорій «відповідальність», «юридична відповідальність», «адміністративна відповідальність».

Загалом, термін «відповідальність» означає: 1) покладений на когось або взятий на себе обов'язок відповідати за певну ділянку роботи, справу, за чийсь дії, вчинки, слова; притягати до відповідальності – вважати когось винним, вимагати звіту за його вчинки (перед судом, органами влади і т. ін.); 2) серйозність, важливість справи, моменту тощо [6].

В українській мові відповідальність означає «покладений на когось або взятий на себе обов'язок відповідати за певну роботу, дії, вчинки, слова» [7, с. 690; 8, с. 136].

Відповідно до словника В.І. Даля відповідальність – це «обов'язок відповідати за щось, звітувати» [9, с. 603–604].

На наш погляд, під відповідальністю варто розуміти реакцію суспільства на поведінку соціальних суб'єктів. Соціальні норми, насамперед моральні і політичні, пов'язані з властивими їм видами відповідальності. Норми моралі засновані на уявленнях про добро і зло, справедливість, честь та гідність людини, забезпечуються моральним осудом. Політичні норми регулюють відносини, що складаються між соціальними спільнотами (класами, соціальними групами, націями) і організаційними формами їх об'єднань з приводу здійснення політичної, публічної влади. Політична відповідальність означає усвідомлення необхідності виконання вимог, що випливають з політичних норм, а також осуд за їх невиконання чи неналежне виконання через некомпетентність або корисливі інтереси. Діяльність політичних партій, органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб передбачає їх політичну відповідальність перед соціальними спільнотами, інтереси яких вони виражають. Зауважимо, що нерідко моральна відповідальність та засоби, що її забезпечують, виявляються навіть не менш ефективними, ніж це має місце в праві [5, с. 38].

Свою чергою юридична відповідальність – це регламентована правовими нормами реакція з боку уповноважених суб'єктів на діяння фізичних або юридичних осіб (колективних суб'єктів), що можуть мати вираз у недотриманні встановлених законом заборон, невиконанні встановлених законом обов'язків, порушенні цивільно-правових зобов'язань, нанесенні шкоди або завданні збитків і виражена у застосуванні до осіб, що вчинили такі діяння, засобів впливу, які тягнуть за собою позбавлення особистого, майнового або організаційного характеру. Тобто юридична відповідальність – це обов'язок правопорушника нести покарання, зазнавати санкцій, що передбачені правовими нормами і застосовуються компетентними органами за вчинення ним протиправного діяння [10, с. 22].

Юридична відповідальність – це виконання основного обов'язку, що існував до правопорушення, або виконання нового обов'язку, що виник у результаті правопорушення [11].

У загальнотеоретичній юридичній науковій літературі найпоширеніші підходи до визначення поняття «юридична відповідальність» та її сутності можуть бути об'єднані у дві групи:

1) ті, які розуміють юридичну відповідальність у контексті теорії державного (державно-правового) примусу;

2) ті, які розглядають юридичну відповідальність у контексті теорії правовідносин [12, с. 347].

У контексті двох груп підходів до з'ясування сутності юридичної відповідальності слід розглядати це правове явище у двох площинах: юридична відповідальність як інститут об'єктивного права – у контексті теорії державного (державно-правового) примусу; своєю чергою юридична відповідальність як елемент змісту правовідносин – у контексті теорії правовідносин. При цьому необхідно окремо звернути увагу на те, що юридична відповідальність як інститут об'єктивного права та юридична відповідальність як елемент змісту правових відносин мають низку специфічних ознак, які характеризують зазначене правове явище у відповідній площині (об'єктивного, суб'єктивного права).

У зв'язку з цим впорядкована сукупність правових норм, що врегульовує певний тип або вид (групу) схожих суспільних відносин за допомогою специфічного галузевого методу правового регулювання, становить конкретні інститути юридичної відповідальності певних підгалузей, галузей системи права. Кожна галузь права має власну сукупність упорядкованих взаємоузгоджених норм права, що є інститутом юридичної відповідальності цієї галузі права.

Аналіз особливостей базових галузевих інститутів юридичної відповідальності, а також найпоширеніших підходів до визначення її поняття дає підстави охарактеризувати юридичну відповідальність як явище об'єктивного права на загальнотеоретичному рівні, як правову категорію, що:

- 1) має абстрактну форму;
- 2) є не персоніфікованою;
- 3) формально виражається у санкціях відповідних норм галузей права;
- 4) спирається на державний примус (тісно пов'язана з державою);
- 5) спричиняє певні негативні наслідки (особистого, майнового, організаційного характеру) для особи, яка вчинила правопорушення;

6) має процесуальну форму втілення (у законодавстві України є певний порядок, послідовність дій, що передбачена для настання юридичної відповідальності);

7) має визначені законодавством підстави настання. Юридична відповідальність як явище об'єктивного права – це передбачені санкціями норми права, забезпечені можливістю застосування державного примусу несприятливі наслідки особистого, майнового чи організаційного характеру, яких відповідний суб'єкт права зазнає за вчинене правопорушення (порушення суб'єктивних прав) і які процесуально закріплені в передбаченому законодавством порядку.

Варто зауважити, що розуміння категорії «адміністративна відповідальність» залежить від суб'єктивного ставлення кожного науковця до цього явища. Це зумовлене тим чинником, що законодавчо закріпленого поняття адміністративної відповідальності немає як у КУпАП, так і в будь-якому нормативно-правовому акті законодавства. У зв'язку з цим перед тим, як давати власне авторське визначення поняття адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель, спочатку доцільно охарактеризувати наявні в доктрині адміністративного права розуміння всеохоплюючої категорії «адміністративна відповідальність» [13, с. 24, 14, с. 83].

Таким чином, у теорії адміністративного права відсутнє єдине, уніфіковане, загальновизнане доктринальне визначення поняття адміністративної відповідальності, адже кожен науковець у зв'язку із відсутністю легального визначення цієї категорії пропонує своє бачення цього явища. Однак зрозуміло, що всі вищенаведені визначення адміністративної відповідальності мають загальний характер, адже характеризують це явище комплексно, системно, а тому можуть бути основою для розуміння поняття цього виду юридичної відповідальності за порушення у сфері державних (публічних) закупівель. Тому з огляду на вищезазначене адміністративна відповідальність є одним із дієвих механізмів правового регулювання суспільних відносин з метою впорядкування поведінки громадян для належного дотримання наявних норм законодавства у сфері державних закупівель. Сам цей вид юридичної відповідальності сприяє якомого швидшому притягненню винної особи до відповідальності шляхом накладення на неї в установленому порядку адміністративного стягнення, що дає змогу стримувати таку поведінку правопорушника в майбутньому, а також запобігати вчиненню правопорушень іншими особами.

Для кращого розуміння сутності адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель пропонуємо перейти до розгляду її ознак.

Зокрема, за результатами проведеного аналізу наявних доктринальних уявлень, на нашу думку, основними ознаками адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель є такі:

- 1) наслідки вчинення особою адміністративного правопорушення;
- 2) публічний обов'язковий характер;

- 3) одна із форм адміністративного примусу;
- 4) особливий процесуальний порядок її реалізації;
- 5) позитивне значення, що полягає в охороні суспільних відносин.

Таким чином, варто підкреслити, що юридична відповідальність становить особливу правову форму реакції держави на захист публічних і приватних інтересів, яка полягає у сукупності встановлених державою матеріальних і процесуальних норм з метою спонукання правопорушника, який добровільно не бажає дотримуватися встановлених правил, до належної поведінки і покладання обов'язку зазнавати несприятливих для нього наслідків, а також досягнення мети попередження правопорушень. Зазначене враховує специфіку сучасних видів юридичної відповідальності, зокрема адміністративної, значно відповідає вимогам універсальності, підкреслюючи інституційність відповідальності, зможу притягнення винного і виправдання невинного. Таке розуміння адміністративної відповідальності у контексті юридичної охоплює всі чинні способи впливу на правопорушника – каральний, відновлювальний, або компенсаційний, і профілактичний, або попереджувальний.

Висновки. Отже, ознаки адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель такі: є наслідком вчинення особою адміністративного правопорушення; має публічний обов'язковий характер; є однією із форм адміністративного примусу; має особливий процесуальний порядок її реалізації; здійснюється в межах захисних правовідносин; позитивне значення полягає в забезпеченні охорони суспільних відносин.

З огляду на зазначені ознаки під адміністративною відповідальністю за порушення у сфері державних (публічних) закупівель можна розуміти вид юридичної відповідальності, що полягає у виявленні та фіксації посадовими особами державного фінансового контролю порушення порядку державних (публічних) закупівель, яке має наслідком накладення на винних осіб у встановленому законом процесуальному порядку за рішенням суду такого адміністративного стягнення, як штраф. Зрозуміло, що запропоноване нами визначення не може мати загальноживаного характеру, а є лише спробою пояснити сутність об'єктивного явища адміністративної відповідальності за порушення ст. 164-14 КУпАП.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України.* URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
2. Адміністративне право України / Ю.П. Битяк, В.М. Парашук, О.В. Дьяченко та ін. За ред. Ю.П. Битяка. Київ, 2005. 544 с.
3. Агапов А.Б. Основы государственного управления в сфере информатизации в Российской Федерации. Москва, 1997. 343 с.
4. Козюренко Р.С. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері інформації. *IT-право: проблеми і перспективи розвитку в Україні.* Конференції. *OnlineLawSchool* : URL: <http://aphd.ua/publication-174/>.
5. Косолапов Р.И. Свобода и ответственность / Р.И. Косолапов, В.С. Марков. Москва : Политиздат, 1969. 95 с.
6. Визначення поняття «відповідальність» у словниках. *Підручники онлайн* : сайт. URL: https://pidru4niki.com/87697/pravo/viznachennya_ponyattya_vidpovidalnist.
7. Словник української мови / ред. М.Л. Мандрик. Київ : Київський поліграфічний комбінат, 1970. Т. 1. 799 с.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укладач і головний редактор В.Т. Бусел. Київ : Перун, 2001. 1440 с.
9. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Москва. 1935. Т. 2. 742 с.
10. Іванова О.І. Юридична відповідальність як різновид соціальної відповідальності. *Вісник Академії адвокатури України.* 2012. Ч. 3 (25). С. 21–26.
11. Визначення поняття «відповідальність» у словниках. *Підручники онлайн* : сайт. URL: https://pidru4niki.com/87697/pravo/viznachennya_ponyattya_vidpovidalnist.
12. Безклубий І.А., Бобровник С.В., Грищенко І.С. Відповідальність у праві: філософія, історія, теорія : монографія / за заг. ред. І.А. Безклубого. Київ, 2014. 448 с.
13. Боднар Т.Ю. Актуальні питання притягнення до адміністративної відповідальності за порушення порядку здійснення валютних операцій. *Роль юридичної науки в забезпеченні правоохоронної діяльності* : матеріали підсумк. наук.-практ. конф. (Київ, 25 квіт. 2019 р.). Київ, 2019. С. 23–26.
14. Чумак В.В. Европейские принципы деятельности полиции и перспективы их использования в Украине. *Leges si Vitae : междунар. науч.-практ. правовой журнал.* 2015. № 10/3. С. 81–85.

**ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН НА ІНФОРМАЦІЮ ЯК ДЕТЕРМІНАНТА
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ СУЧАСНОЮ ДЕРЖАВОЮ**

**LIMITATION OF CITIZENS' RIGHTS TO INFORMATION AS A DETERMINANT
TO PROVIDE NATIONAL SECURITY WITH A MODERN STATE**

У статті, з огляду на актуальність і значущість проблеми обмеження прав і свобод людини і громадянина, викладено результати проведеного аналізу обмеження прав громадян на інформацію як детермінанти забезпечення національної безпеки сучасною державою та сформульовано на цій основі науково обґрунтовані пропозиції щодо подальших розвідок у цій сфері.

Підкреслено, що визначення у Стратегії національної безпеки поточних та прогнозованих загроз національній безпеці та національним інтересам України відбувалося з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов та є свідченням зв'язку інформаційного та безпекового середовища, а також значущості відносин, які в них відбуваються.

Констатовано, що держава, формуючи Стратегію національної безпеки, усвідомлює свою роль в її реалізації, а також те, що через її діяльність щодо забезпечення національних інтересів і безпеки громадяни мають почуватися у безпеці. Наголошено на зв'язку забезпечення національної безпеки із реалізацією конституційних принципів індивідуальної юридичної відповідальності та невідворотності покарання.

Зроблене припущення, що детермінування окремих заходів втручання держави в інформаційне середовище є метою та завданнями останньої у сфері забезпечення національної безпеки та національних інтересів. При цьому наголошено на необхідності розуміння тих процесів, які безпосередньо детермінують забезпечення національної безпеки, а також викладено авторське тлумачення процесів, що детермінують втручання держави в інформаційне середовище. Підтримано позиції щодо виділення динамічних та статистичних закономірностей як основних двох типів закономірностей детермінування.

Зроблено висновок, що розгляд обмеження прав громадян на інформацію як детермінанти забезпечення національної безпеки сучасною державою є можливим щодо заходів, які корелюються із п. 47–49 Стратегії національної безпеки (щодо запровадження національної системи стійкості для забезпечення високого рівня готовності суспільства і держави до реагування на широкий спектр загроз). Перелік відповідних заходів запропоновано досліджувати у межах подальших наукових розвідок у питанні обмеження права на інформацію.

Ключові слова: права і свободи людини і громадянина, право на інформацію, обмеження прав і свобод, обмеження права на інформацію.

The article, given the relevance and significance of the problem of restriction of human and civil rights and freedoms, presents the results of the analysis of restriction of citizens' rights to information as determinants of national security by the modern state and formulates on this basis scientifically sound proposals for further research in this area.

It is emphasized that the definition of current and projected threats to national security and national interests of Ukraine in the National Security Strategy take into account foreign and domestic conditions and is evidence of the connection between information and security environment, as well as the importance of relations.

It was stated that the state, forming the National Security Strategy, is aware of its role in its implementation, as well as the fact that through its activities to ensure national interests and security, citizens should feel safe. Emphasis is placed on the connection between national security and the implementation of the constitutional principles of individual legal responsibility and the inevitability of punishment.

It emphasizes the need to understand those processes that directly determine the provision of national security, as well as the author's interpretation of the processes that determine state intervention in the information environment. Positions on allocation of dynamic and statistical regularities as the basic two types of regularities of determination are supported.

It is concluded that consideration of the restriction of citizens' rights to information as determinants of national security by the modern state is possible in relation to measures that correlate with paragraphs 47–49 of the National Security Strategy (on the introduction of a national system of sustainability wide range of threats). The list of relevant measures is proposed to be investigated in the framework of further scientific research on the issue of restriction of the right to information.

Key words: *human rights and freedoms and citizens, right to information, restriction of rights and freedoms, restriction of the right to information.*

Вступ. Визначаючи у п. 7–31 Стратегії національної безпеки «Безпека людини – Безпека країни» [1] (далі – Стратегія) поточні та прогнозовані загрози національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов, її автори значну увагу приділили питанням зв'язку інформаційного та безпекового середовища, а також відносинам, які в них відбуваються. Так, у змісті Стратегії йдеться про: стрімке зростання ролі інформаційних технологій у всіх сферах суспільного життя, розробку систем озброєнь на основі нових фізичних принципів, із використанням квантових, інформаційних, космічних, гіперзвукових, біотехнологій, а також технологій у сфері штучного інтелекту, створення нових матеріалів, робототехніки та автономних безпілотних апаратів (п. 9); поширення міжнародного тероризму та міжнародної злочинності, зокрема у кіберпросторі, наркоторгівлі, торгівлі людьми, релігійного та ідеологічного фундаменталізму та екстремізму, підживлюваного з-за кордону сепаратизму, нелегальної міграції, легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, розповсюдження зброї масового ураження, які уможливила сучасна модель глобалізації (п. 10); посилення міжнародної конкуренції із застосуванням усіх інструментів національної сили – політико-дипломатичних, воєнних, економічних, інформаційно-психологічних, кіберзасобів, а також проявам її наслідків у Східній Європі, на Близькому Сході і у Північній Африці, Південно-Східній Азії, Арктиці, в інших регіонах (п. 14); застосування Росією енергетичної та інформаційної «зброї» (п. 16); деструктивну пропаганду як ззовні, так і всередині України, використання суспільних протиріч, розпалювання ворожнечі, провокування конфліктів, підлив суспільної єдності, відсутність цілісної інформаційної політики держави, слабкість системи стратегічних комунікацій, яка ускладнює нейтралізацію цієї загрози (п. 20).

Загальнонотеретичною основою для розгляду поставленої проблеми є наукові праці О. Бандурки, О. Долженкова, Ю. Дубка, О. Комісарова, О. Копана, М. Корнієнка, В. Крутова, С. Кудінова, С. Кузніченка, В. Лаптія, М. Литвина, В. Олефіра, А. Подоляки, М. Саакяна, О. Хитри та ін. Детермінізм у його зв'язку із соціальними процесами та їх регулюванням розглядався у працях: І. Алексєєвої, Л. Антипенка, І. Акчуріної, Я. Аскіна, Л. Баженової, О. Князевої, М. Лезгіної, В. Огородникова, М. Пилипенка, Ю. Сачкової, І. Шаталовича, Д. Широканової та ін.

Практичним проблемам забезпечення національної безпеки, різним аспектам її забезпечення окремими державними органами приділено також досить уваги. Разом із цим питання розгляду обмеження прав громадян на інформацію як детермінанти забезпечення національної безпеки сучасною державою залишаються практично не дослідженими сучасною правовою наукою.

Постановка завдання. Виходячи з актуальності і значущості проблеми, метою статті є викладення результатів проведеного аналізу обмеження прав громадян на інформацію як детермінанти забезпечення національної безпеки сучасною державою та формулювання на цій основі науково обґрунтованих пропозицій щодо подальших розвідок у цій сфері.

Результати дослідження. Чинна Стратегія національної безпеки України ґрунтується на трьох основних засадах: стримування – розвиток оборонних і безпекових спроможностей для унеможливлення збройної агресії проти України; стійкість – здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стає функціонування, зокрема

шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей; взаємодія – розвиток стратегічних відносин із ключовими іноземними партнерами, насамперед з Європейським Союзом і НАТО та їх державами-членами, Сполученими Штатами Америки, прагматичне співробітництво з іншими державами та міжнародними організаціями на основі національних інтересів України. При цьому держава усвідомлює свою роль у реалізації цієї Стратегії, а також те, що через її діяльність щодо забезпечення національних інтересів і безпеки громадяни мають почуватися у безпеці (п. 46 Стратегії).

Як також вказано у змісті п. 46 Стратегії, Україна рішуче налаштована на утвердження конституційного принципу верховенства права, рівності всіх перед законом [1]. Звернемо увагу на визначений у цьому сенсі зв'язок забезпечення національної безпеки із реалізацією конституційних принципів індивідуальної юридичної відповідальності та невідворотності покарання. Так, зокрема, за змістом Стратегії держава буде: рішуче протидіяти спробам розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, приниження національної честі та гідності, образи почуттів громадян через їхні релігійні переконання, а також обмеженням прав або встановленню привілеїв за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, стану здоров'я, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками; рішуче протистояти гуманітарній агресії, розвивати українську культуру як основу консолідації української нації та зміцнення її ідентичності; забезпечувати реалізацію правоохоронними органами завдань кримінального провадження, зокрема, пов'язаних із розслідуванням кримінальних правопорушень, вчинених на тимчасово окупованій території України, а також у районах здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій і Луганській областях; утверджувати принцип нульової толерантності до корупції, забезпечувати ефективну діяльність органів, які запобігають корупції та протидіють корупційним правопорушенням; забезпечувати прозорість, підзвітність державних органів, доброчесність посадових (службових) осіб, ефективний доступ до правосуддя, вдосконалювати досудове розслідування кримінальних правопорушень, судовий розгляд кримінальних проваджень та виконання призначених судами покарань; підвищувати ефективність державної політики у сферах захисту державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, а також міграції [1].

У контексті вказаного слід звернути увагу на висновки В.Г. Фатхутдінова щодо розгляду національної безпеки як «цілісного екзистенціального феномена, який не є відображенням комплексу корелятивних пов'язаних складників (економічна, інформаційна, політична безпека тощо) ... з появою інших складників національна безпека загалом не змінить своєї сутності. Водночас коли йтиметься про прояви національної безпеки в різних сферах життєдіяльності, то поява нових суспільних відносин чи сфер життєдіяльності не вплине на зміст національної безпеки, лише змінить її форму, оскільки національна безпека проявлятиметься в нових нормах» [2, с. 167].

В.Г. Чорна у межах дослідження детермінації обмежень в адміністративному праві приходить до розуміння необхідності розгляду правових обмежень перш за все стосовно проблеми конкретних інтересів конкретних суб'єктів права, а вже потім (як один з різновидів цієї проблеми) стосовно самих суб'єктивних прав [3, с. 87]. Продовжуючи дослідження, автор вказує на те, що правові обмеження можна розглядати як спосіб вираження суб'єктивних прав та обов'язків [3, с. 88], а адміністративно-правові обмеження як визначені нормативно-правовими актами заходи адміністративно-правового характеру, спрямовані на координацію поведінки та дій суб'єкта-адресата у відповідні межі, визначені його правовим статусом у системі публічного адміністрування [3, с. 90].

У роботі А.О. Собакаря та О.В. Нестерцової-Собакарь [4] здійснено спробу аналізу наукових, науково-публіцистичних та нормативних джерел сучасних детермінант розвитку державної політики забезпечення національної безпеки України та наголошено на: «визначній ролі комплексних заходів щодо захисту свого інформаційного простору та входження України в світовий інформаційний простір; усунення негативних чинників порушення інформаційного простору, інформаційної експансії з боку інших держав; розробка і впровадження необхідних засобів та режимів отримання, зберігання, поширення й використання суспільно значущої інформації, створення розвиненої інфраструктури в інформаційній сфері» [4, с. 70]. Також вказані автори стверджують, що національна безпека забезпечується шляхом цілеспрямованої діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства щодо попередження, виявлення та припинення загроз безпеці особистості, суспільства і держави та протидії їм як обов'язкова і невідмінна умова захисту національних інтересів України [4, с. 67].

Такий же підхід до детермінування забезпечення національної безпеки наявністю реальних та потенційних загроз національній безпеці застосовано у працях багатьох авторів,

зокрема М.Д. Романюка [5]. Разом із цим Стратегія національної безпеки використовує дещо інший підхід, а її автори, вказуючи у розділі III Стратегії на національні інтереси як об'єкт захисту, зазначили у п. 45 відповідні пріоритетні завдання правоохоронних, спеціальних, розвідувальних та інших державних органів відповідно до їх компетенції: активну та ефективну протидію розвідувально-підривної діяльності, спеціальним інформаційним операціям та кібератакам, російській та іншій підривній пропаганді; запобігання, виявлення та припинення проявів сепаратизму, тероризму, екстремізму, припинення діяльності незаконних збройних формувань, політично мотивованого насильства та інших зазіхань на конституційний лад; отримання повної і достовірної упереджувальної інформації про ситуацію в Україні та світі, протидія зовнішнім загрозам національній безпеці України, сприяння реалізації національних інтересів України [1].

Виходячи із наведених прикладів, можна зробити припущення, що детермінування окремих заходів втручання держави в інформаційне середовище є метою та завданнями останньої у сфері забезпечення національної безпеки та національних інтересів. Разом із цим зроблене припущення та вказані узагальнення не можуть виглядати досить аргументованими та, як наслідок, коректними за відсутністю розуміння тих процесів, що детермінують саме забезпечення національної безпеки.

«Детермінування» слід сприймати як прояв постійного та суворо регламентованого зв'язку окремих суспільно важливих процесів. Як констатує В.Г. Борзенков у Філософському словнику, «маються на увазі процеси, що підлягають безальтернативному опису та передбаченню. Наявність у поведінці систем, об'єктів і механізмів елементів вірогідності, невизначеності кваліфікується як відсутність детермінізму (індетермінізм)» [6, с. 152–153].

У сучасній українській мові «детермінація» означає встановлення причин виникнення чого-небудь [7, с. 289], а термін «детермінований» використовується як синонім до «зумовлений» – поставлений у залежності від певних умов [7, с. 822].

Виходячи із методологічних засад дослідження детермінант позитивної правової відповідальності людини, які були запропоновані Х.Б. Соломчак [8], принцип детермінізму обмеження прав громадян на інформацію забезпеченням національної безпеки сучасною державою розглядається як регулятор діяльності людей, базується на уявленні про те, що тенденції розвитку суспільних процесів не тільки можуть підпорядковувати спрямованість зусиль людей, а й у стані бути контрольованими з їхнього боку. При цьому вказаний автор розрізняє динамічні (коли залежні один від одного події пов'язані строго однозначним співвідношенням) та статистичні (основу яких утворює сукупність безлічі випадкових подій, що відбуваються з окремими індивідами, що створюють таку статистичну сукупність) як два основні типи закономірностей [8, с. 38].

Окремо слід підтримати пропозиції Х.Б. Соломчак щодо розгляду співвідношення детермінізму та взаємодії, за якого перший «поглиблює розуміння взаємодії, виділяючи в ньому складники його впливу, не обмежується лише констатацією взаємозв'язку речей, а виявляє його функціональну роль і основи» [8, с. 38].

Висновки. Підсумовуючи викладене, слід констатувати, що розгляд обмеження прав громадян на інформацію як детермінанти забезпечення національної безпеки сучасною державою є можливим щодо заходів, які корелюються із п. 47–49 Стратегії національної безпеки (щодо запровадження національної системи стійкості для забезпечення високого рівня готовності суспільства і держави до реагування на широкий спектр загроз): 1) оцінки ризиків інформаційного впливу (втручання); 2) своєчасної ідентифікації загроз в інформаційному просторі і визначення вразливостей; 3) ефективного стратегічного планування у межах розробки Стратегії інформаційної безпеки; 4) кризового інформаційного менеджменту, зокрема, впровадження універсальних протоколів реагування на кризові ситуації та протидію інформаційним (кібернетичним) атакам; 5) дієвої координації та чіткої взаємодії органів сектору безпеки та оборони, інших державних органів, територіальних громад, бізнесу, громадянського суспільства і населення у запобіганні й реагуванні на загрози інформаційного впливу та подоланні наслідків кризових ситуацій в інформаційному просторі; 6) поширення необхідних знань і навичок в інформаційній сфері як складник інформаційної політики; 7) налагодження та підтримання надійних каналів комунікації державних органів із населенням на всій території України; 8) розподілу відповідальності суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки та забезпечення стійкості критичної інформаційної інфраструктури, яка ґрунтується на державно-приватному партнерстві; 9) створення системи стратегічних комунікацій; 10) публічного обговорення актуальних проблем суспільного розвитку, підвищення рівня медіакультури суспільства, гарантування безпеки журналістів під час виконання професійних обов'язків; 11) розвитку конкуренції у сфері надання інформаційних послуг населенню.

Список використаних джерел:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#п5>.
2. Фатхутдінов В.Г. Категорія «національна безпека» як детермінанта операціоналізації поняття «громадська безпека». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2016. № 3. С. 160–170. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuvs_2016_3_16.
3. Чорна В.Г. Детермінанта обмежень в адміністративному праві. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2019. Вип. 14. С. 86–94. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/muvnudp_2019_14_11.
4. Собакарь А.О., Нестерцова-Собакарь О.В. Сучасні детермінанти розвитку державної політики забезпечення національної безпеки України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 3. С. 67–71. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2018_3_14.
5. Романюк М.Д. Міграційні детермінанти національної безпеки України: регіональні чинники, сучасні виклики та загрози. *Вісник Прикарпатського університету. Серія: Економіка*. 2014. Вип. 10. С. 3–13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vpu_Ekon_2014_10_3.
6. Философский словарь. / под ред. И.Т. Фролова. Москва: Республика, 2001. 71 с.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і головн. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
8. Соломчак Х.Б. Детермінанти позитивної правової відповідальності людини: філософсько-правовий вимір: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю: 12.00.12 «Філософія права». Львів: ЛьвДУВС, 2014. 216 с. URL: <http://dspace.lvduvs.edu.ua/handle/1234567890/796>.

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ;
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

УДК 34.343.21

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.22>

ОЛІЙНИК О.С.

**ВИДИ ТА ОЗНАКИ КОЛІЗІЙ У КРИМІНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ
TYPES AND SIGNS OF COLLISIONS IN CRIMINAL LEGISLATION OF UKRAINE**

Стаття присвячена вивченню сутності такого правового явища, як колізія в праві, дослідженню його видів та ознак. Автор статті відзначає, що нині поширеним явищем у правовій дійсності є наявність двох або більше норм права, які спрямовані на регулювання тих самих суспільних відносин, але по-різному їх регламентують. Така ситуація має назву колізія права (юридична колізія). Автор дослідження вказує, що термін «колізія законів» – це розходження змісту двох або більше формально чинних нормативних актів [1, с. 554]. У статті досліджуються види та ознаки правових колізій, серед яких вказуються: а) наявність двох або більше норм, що спрямовані на регламентацію того самого питання, але по-різному його вирішують; б) ці норми знаходяться у співвідношенні протиріччя та розбіжності, оскільки зміст однієї норми повністю чи частково заперечує зміст іншої (інших); в) із кількох норм, які перебувають у колізії, слід застосовувати лише одну; г) застосування однієї з таких норм, що перебувають у колізії, виключає застосування іншої; ґ) колізія кримінально-правових норм існує незалежно від того, чи застосовується кримінально-правова норма у разі кваліфікації кримінального правопорушення; д) подолання колізії можливе або шляхом внесення змін до кримінального закону, або на підставі колізійних правил подолання колізії; е) колізія може існувати між окремими кримінально-правовими нормами (статтями або частинами статей КК); інститутами кримінального права тощо [2, с. 125].

Ключові слова: колізія норми, колізія законів, нормативно-правовий акт, дефекти системи кримінального законодавства.

The article is devoted to the study of the essence of such a legal phenomenon as a conflict in law, explores its types and features. The author of the article notes that today a common phenomenon in legal reality is the presence of two or more rules of law, which are aimed at regulating the same social relations, but regulate them differently. This situation is called a conflict of law (legal conflict). The author of the study points out that the term “conflict of laws” is a difference in the content of two or more formally valid regulations [1, p. 554]. The article examines the types and signs of legal conflicts, among which are: a) the presence of two or more rules aimed at regulating the same issue, but solve it differently; b) these norms are in the ratio of contradictions and differences, because the content of one rule completely or partially denies the content of another (others); c) of the several rules that are in conflict, only one should be applied;

d) the application of one of these conflict-of-law rules precludes the application of another; e) the conflict of criminal law norms exists regardless of whether the criminal law norm is applied in the qualification of a criminal offense; f) conflict resolution is possible either by amending the criminal law or on the basis of conflict resolution rules; g) a conflict may exist between: separate criminal law norms (articles or parts of articles of the Criminal Code); institutions of criminal law, etc. [2, p. 125].

Key words: *conflict of norm, conflict of laws, legal act; defects of the criminal law system.*

Вступ. У законі про кримінальну відповідальність зазначено, що: лише КК України визначає, які суспільно небезпечні діяння є кримінальними правопорушеннями та які покарання застосовуються до осіб, що їх вчинили (ч. 2 ст. 1); підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад кримінального правопорушення, передбаченого цим Кодексом (ч. 1 ст. 2); законодавство України про кримінальну відповідальність становить КК України, який ґрунтується на Конституції України та загальновизначених принципах і нормах міжнародного права (ч. 1 ст. 3); застосування закону про кримінальну відповідальність за аналогією заборонено (ч. 4 ст. 3); закони України про кримінальну відповідальність повинні відповідати положенням, що містяться в чинних міжнародних договорах, згоду на обов'язковість яких надано ВРУ (ч. 5 ст. 3). Ці положення мають визначальне значення (є передумовою) для вирішення питання про подолання колізій та прогалин у кримінальному законодавстві України, адже на противагу принципам, які використовуються в цивілістичних галузях вітчизняного законодавства, наука кримінального права міцно обмежена рамками наявних у цій галузі принципів [3].

Постановка завдання. Метою статті є дослідження видів правових колізій, які трапляються в кримінальному законодавстві України.

Результати дослідження. Проблематиці вивчення правової природи такого явища, як правова колізія, присвячували свої праці такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: Ю.Г. Арзамасов, П.С. Берзін, С.С. Василів, Є.М. Вечерова, М.О. Власенко, О.А. Єршов, В.В. Єршова, Я.І. Ленгер, О.К. Марін, М.І. Матузов, Д.С. Милинчук, О.В. Москалюк, Т.Н. Нешатаєва, К.К. Панько, О.В. Розгон, А.В. Савченко, О.В. Ус, А.Ф. Черданцев, та багато інших.

Водночас окремі аспекти порушеного нами питання залишилися поза увагою вітчизняних та зарубіжних науковців.

М.О. Власенко з точки зору логіки та права зазначає, що: по-перше, колізія може виявитися в правовій сфері, коли її предмет суто нормативний (колізія норми, колізія законів, відмінності в розумінні, тлумаченні та застосуванні правових норм), проте вона може бути присутня в інших протиріччях і конфліктах, коли відбуваються зіткнення і розбіжність інтересів, поглядів, прагнень, що виявилися в правовій діяльності; по-друге, кримінальному праву, як і будь-якій іншій високоорганізованій системі, властивий деякий ступінь неузгодженості між її елементами, її призначенням і тим, що вона являє собою в дійсності, при цьому вказана неузгодженість утворює дефекти, деформації в праві та призводить до значних збоїв під час правового регулювання (у загальній теорії права вони іменуються логіко-структурними дефектами, серед яких можна виокремити прогалини в праві, нормативну надмірність, суперечливість норм, логічну недосконалість юридичних конструкцій, колізії тощо) [4, с. 21–23]. На думку цього науковця, колізія правових норм – це відношення між нормами, що виступає у формі розбіжностей або протиріч під час регулювання одних фактичних відносин [5].

М.І. Матузов під юридичними колізіями розуміє «розбіжності або протиріччя між окремими нормативно-правовими актами, що регулюють одні й ті ж або суміжні суспільні відносини, а також протиріччя, що виникають у процесі правозастосування і здійснення компетентними органами та посадовими особами своїх повноважень» [6]. Інші науковці під колізією розуміли також: одночасну дію кількох правових норм з одного й того ж питання [7, с. 12]; розходження у змісті двох норм права, «що поширюються на одні і ті ж фактичні ситуації» [8, с. 43]; окремий випадок конкуренції норм права – повне або часткове протиріччя права, чинних законів та підзаконних нормативних правових актів, при цьому родовим поняттям визнається не колізія норм права, а конкуренція норм права [9, с. 12–13].

Розгорнуте бачення щодо колізій пропонує К.К. Панько, вказуючи на таке: а) у кримінальному праві колізія є одним з різновидів логіко-структурних дефектів системи кримінального законодавства, в основі яких виступають суперечності між двома або більше нормами права, між двома

або більше актами тлумачення, а також між нормами права й актами тлумачення, що виникають у разі регулювання одних кримінально-правових відносин; б) причини їх виникнення та існування можуть носити як об'єктивний, незалежний від волі законодавця, так і суб'єктивний характер (об'єктивні обставини криються в характері регульованих суспільних відносин або в особливостях процесу правотворчості; суб'єктивні ж причини пов'язані з недосконалістю законодавчої техніки або всього правотворчого процесу, неоднаковим ставленням до однієї і тієї ж норми тих чи інших посадових осіб правозастосовчих державних органів, громадян, різним розумінням ними сенсу норми, обсягу і меж її дії, кола осіб, на яких вона поширюється) [10, с. 188–196].

Проблема колізій у правових нормах порушувалася в юридичній літературі багатьма науковцями, проте єдиної думки з багатьох її аспектів вченими досягнуто не було. У КК України термін «колізія» не згадується, а тому й питання про кваліфікацію вчиненого суб'єктом кримінального правопорушення у разі колізії кримінально-правових норм на законодавчому рівні не вирішено. Наприклад, Є.М. Вечерова роз'яснює ситуацію щодо колізій таким чином: «...прикладом колізій між окремими положеннями Особливої частини КК є ч. 1 ст. 115 КК та ч. 1 ст. 119 КК. У ч. 1 ст. 115 КК сказано, що вбивство – це виключно умисне протиправне заподіяння смерті іншій людині. Тоді як у ч. 1 ст. 119 КК уже йдеться про вбивство, вчинене через необережність. У такій ситуації більш виваженою видається позиція російського законодавця, який аналогічний до ч. 1 ст. 119 КК України склад кримінального правопорушення іменує не вбивством, а «заподіянням смерті через необережність» (ст. 109 КК РФ). Є також «колізійність» між назвами окремих статей КК України та їх змістом, або між назвами розділів КК України та переліком статей, які в них входять» [11, с. 554].

У такому разі під колізією в кримінальному праві ми будемо розуміти наявну суперечність між змістом кількох положень, що містяться в одному і тому самому джерелі або навіть різних джерелах кримінального права, коли ці положення врегульовують однакові суспільні відносини, але застосоване в такому разі має бути одне із згаданих положень. Таким чином, колізії в кримінальному праві, як зазначає О.К. Марін, зводяться до вибору положення, яке необхідно застосувати, незалежно від характеру приписів, які в ньому містяться [12, с. 56–57].

Отже, для того щоб констатувати про колізійність норм, не буде мати значення наявність чи відсутність конкретної життєвої ситуації та її кримінально-правова оцінка, оскільки визначальним у цій ситуації є своєрідне «зіткнення» змісту таких колізійних положень, що зумовлює їх неузгодженість та розходженням.

О.В. Ус формулює такі ознаки, що притаманні колізії кримінально-правових норм: а) наявність двох або більше норм, що спрямовані на регламентацію того самого питання (того самого юридичного факту), але по-різному його вирішують. За загальним правилом у колізії можуть перебувати саме кримінально-правові норми, водночас у ієрархічній колізії має місце протиріччя між кримінально-правовою нормою і нормою національного або міжнародного права; б) ці норми перебувають у співвідношенні протиріччя та розбіжності, оскільки зміст однієї норми повністю чи частково заперечує зміст іншої (інших); в) із кількох норм, які перебувають у колізії, слід застосовувати лише одну; г) застосування однієї з таких норм, що перебувають у колізії, виключає застосування іншої; р) колізія кримінально-правових норм існує незалежно від того, чи застосовується кримінально-правова норма у кваліфікації кримінального правопорушення, її існування зумовлене чинністю самих норм (чинністю кримінального закону); д) подолання колізії можливе або шляхом внесення змін до кримінального закону, або на підставі колізійних правил подолання колізії, що вироблені наукою та апробовані слідчо-судовою практикою (пріоритет нормативно-правового акта з вищою юридичною силою; перевага нормативно-правового акта (кримінально-правової норми), що за часом був прийнятий та набув чинності пізніше, тощо); е) колізія може існувати між: окремими кримінально-правовими нормами (статтями або частинами статей КК); інститутами кримінального права; Конституцією України та нормами КК; чинним міжнародним договором, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та нормами КК; нормами КК та нормами інших нормативно-правових актів; кримінальним законодавством різних країн тощо [13, с. 125].

Також у науці кримінального права Д.С. Милинчук називає такі види колізій:

1) залежно від характеру співвідношення змісту положень: а) ієрархічні колізії (у цьому разі протиставляється зміст положень, що належать до джерел кримінального права різних ієрархічних рівнів усередині системи права (законодавства), тобто такі колізійні положення мають різну юридичну силу стосовно один одного та належать до різних елементів системи права); б) змістові колізії (характеризуються протиставленням положень, які містяться в одному і тому самому джерелі або в різних, однакових за юридичною силою, джерелах кримінального права,

тобто знаходяться на одному ієрархічному рівні системи права); в) темпоральні колізії (трапляються у разі, коли протилежний зміст мають положення, які виникли в різний час, але регулюють одні й ті самі суспільні відносини, покликані вирішувати одні й ті самі питання); г) просторові колізії (пов'язуються з врегулюванням одних і тих самих суспільних відносин положеннями, які містяться в одному і тому самому джерелі або в різних джерелах кримінального права, але вважаються елементами різних систем права, що діють у різних територіальних межах);

2) залежно від особливостей застосування з'ясування змісту положень, що містяться у джерелах кримінального права, в процесі їх тлумачення: а) явні колізії (передбачають з'ясування різного змісту таких положень у разі їх співставлення без зайвих складнощів); б) приховані колізії (мають місце, коли процес з'ясування різного змісту положень має складний характер);

3) залежно від можливості поєднання декількох видів колізій між собою: а) прості – це колізії, у співвідношенні змісту положень яких останні належать лише до одного виду колізій; б) складні ж, відповідно, передбачають певне поєднання декількох видів колізій, що враховуються у разі співставлення змісту положень, що містяться у джерелах кримінального права.

Згаданий науковець усі способи мінімізації та ліквідації колізій пропонує розділити на способи запобігання можливих колізій і способи вирішення наявних колізій (своєю чергою способи вирішення колізій можна розділити на способи усунення (в ході правотворчої діяльності) та способи подолання (в ході правозастосовної діяльності)) [14, с. 133–139].

Наголосимо, що вирішення питання про способи мінімізації та ліквідації колізій виходить за межі вибраної нами теми й буде розглянуте в подальших публікаціях.

Водночас зазначимо, що види «колізійних правил» у джерелах кримінального права представлені насамперед залежно від конкретного виду таких джерел. Сучасне законодавство, в т.ч. кримінальне, практично не містить норм, спрямованих на подолання міжгалузевих колізій, однак колізії норм у різних галузях українського права створюють значні проблеми у правозастосовчій діяльності.

Висновки. Положення КК України, що закріплені у ч. 2 ст. 1, ч. 1 ст. 2, ч. 1 ст. 3 та ч. 4 ст. 3, розглядаються як передумови для вирішення питання про подолання колізій та прогалин у законі про кримінальну відповідальність, оскільки на противагу принципам, які використовуються в цивілістичних галузях вітчизняного законодавства, наука кримінального права міцно обмежена рамками наявних у цій галузі принципів. У такому разі під колізією в кримінальному праві ми будемо розуміти наявну суперечність між змістом кількох положень, що містяться в одному і тому самому джерелі або навіть різних джерелах кримінального права, коли ці положення врегульовують однакові суспільні відносини, але застосоване у такому разі має бути одне із згаданих положень.

Види «колізійних правил» у джерелах кримінального права представлені насамперед залежно від конкретного виду таких джерел. Сучасне законодавство, в т.ч. кримінальне, практично не містить норм, спрямованих на подолання міжгалузевих колізій, однак колізії норм у різних галузях українського права створюють значні проблеми у правозастосовчій діяльності.

В юридичній літературі трапляється такий перелік видів правових колізій.

З огляду на специфіку кримінального права ми пропонуємо застосовувати різні принципи для подолання колізій залежно від їх виду (зокрема, «спеціальний закон скасовує загальний закон», «пізнішим законом скасовується більш ранній», «наступний загальний закон не скасовує більш ранній спеціальний закон аналогічної юридичної сили»). Певним орієнтиром у цьому плані можуть слугувати відповідні документи: лист Міністерства юстиції України «Щодо практики застосування норм права у випадку колізії» від 26 грудня 2008 р.; рішення КСУ, в яких прописані алгоритми вирішення колізій; рішення ЄСПЛ (зокрема, «Щокін проти України», 14.10.2010) тощо.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ–Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.

2. Ус О.В. Теорія та практика кримінально-правової кваліфікації : лекції. Харків : Право, 2018. 368 с.

3. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III. / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.

4. Власенко Н.А. Логико-структурные дефекты системы советского права. *Изв. вузов. Правоведение*. 1991. № 3. С. 21–23.

5. Власенко Н.А. Коллизионные нормы в советском праве. Иркутск : Иркут. ун-т, 1984. 99 с.

6. Матузов Н.И. Коллизии в праве: причины, виды и способы разрешения. *Изв. вузов. Правоведение*. 2000. № 5. С. 225–244.

7. Мицкевич А.В. Акты высших органов советского государства. Москва : Юрид. лит., 1967. 175 с.
8. Черданцев А.Ф. Толкование права и договора : учебное пособие. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. 381 с.
9. Ершов В.В., Ершова Е.А. Трудовой договор : учебно-практическое пособие. Москва : Дела, 2001. 352 с.
10. Панько К.К. Конфликты и коллизии в уголовном праве и процессе России. *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право*. 2015. № 3. С. 188–196. URL: <http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/pravo/2015/03/2015-03-20.pdf>.
11. Вечерова Є.М. Криміналізація та кримінально-правова кваліфікація злочинів з позицій забезпечення окремих функцій та принципів кримінального закону. *Часопис Академії адвокатури України*. 2013. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chaau_2013_4_6.
12. Марін О.К. Кваліфікація злочинів при конкуренції кримінально-правових норм : монографія. Київ : Атіка, 2003. 224 с.
13. Ус О.В. Теорія та практика кримінально-правової кваліфікації : лекції. Харків : Право, 2018. 368 с.
14. Милинчук Д.С. Коллизии как одна из причин препятствий для создания единообразного применения норм права в России. *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. 2018. № 3. С. 133–139. URL: http://www.unn.ru/pages/e-library/vestnik/19931778_2018_-_3_unicode/20.pdf.

**КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА;
СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ**

УДК 347.426

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.23>

ЗАЛУЖНИЙ В.Г., ПАВЛІЧЕНКО Є.В., ШЕЛУДЯКОВ Р.С.

**ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ
КАТЕГОРІЇ «МОРАЛЬНА ШКОДА»**

**THEORETICAL PRINCIPLES FOR DETERMINING THE ESSENCE
OF THE CATEGORY “MORAL INJURY”**

Стаття присвячена дослідженню поняття моральної шкоди, що міститься в науковій літературі та чинному законодавстві. У статті розглянуто актуальні питання щодо поняття моральної шкоди. Сформульовано визначення поняття моральної шкоди. Проаналізовано зміст моральної шкоди. Встановлено, що серед наявних правових інститутів виділено інститут моральної шкоди, окреслено, що нині знання основних принципів та тенденцій як національного, так і зарубіжного законодавства щодо інституту компенсації моральної шкоди стає конче необхідним для подальшого забезпечення прав і свобод людини.

Доведено, що моральна шкода – це протиправне приниження (або замах на приниження) гідності людини, яке викликає в її психіці негативні процеси й стани. Вона полягає саме у втратах, тих негативних наслідках немайнового характеру, які виникли через страждання. Моральна шкода має подвійну природу, а саме правову та моральну. У зв'язку з цим зазначену категорію потрібно вивчати на основі єдності юридичної, соціальної науки та філософії, етики. Термін «моральна шкода» розглянуто з точки зору наявності факту моральних, психічних або фізичних страждань та з позиції недостатності встановлення цих страждань, наявності втрат нематеріального характеру.

У статті наведено думку авторів, які вважають, що під моральною шкодою слід розуміти витрати немайнового характеру внаслідок моральних та фізичних страждань чи інших негативних явищ, завданих фізичній чи юридичній особі діями інших осіб. Окрім того, під час визначення моральної шкоди потрібно брати до уваги такі аспекти, як психологічні переживання особи у зв'язку зі втратою близьких родичів, неможливістю продовжувати активну життєдіяльність, втратою роботи, розкриттям сімейної та лікарської таємниці, поширенням фактів, що принижують гідність та ділову репутацію особи, які не відповідають дійсності, обмеження чи полишення будь-яких прав особи, пов'язаних з фізичним боєм, що спричинені каліцтвом, іншими порушеннями здоров'я чи захворюваннями, які перенесені внаслідок психологічних страждань.

© ЗАЛУЖНИЙ В.Г. – кандидат юридичних наук, декан (Криворізький факультет Національного університету «Одеська юридична академія»)

© ПАВЛІЧЕНКО Є.В. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінально-правових дисциплін (Криворізький факультет Національного університету «Одеська юридична академія»)

© ШЕЛУДЯКОВ Р.С. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, міжнародного та приватного права (Криворізький факультет Національного університету «Одеська юридична академія»)

У статті висвітлено шляхи вдосконалення інституту моральної шкоди за законодавством України.

Ключові слова: *інститут моральної шкоди, моральна шкода, моральні страждання, протиправні дії, фізична шкода.*

The article is devoted to the study of the concept of moral (non-property) injury, which is contained in scientific literature and current legislation. Non-property injury is physical, moral and mental suffering, experiences, emotions caused by a negative impact on the inner spiritual and physical world of a person, on their non-property benefits. It is shown that when defining the concept of moral harm, one should proceed from the main meaning embedded in this term. Harm is the totality of the consequences of an offense, adverse consequences for a victim; harm is a negative result of the offense.

The definition of the concept of moral (non-property) injury caused to an individual by a criminal offense has been formulated. The content of moral (non-property) injury is analyzed, which is presented as a complex set of interconnected elements and arising in the chain of events caused by the actions of unlawful harmful influence on the object, so, it is harm caused to the physical, psychological, social well-being of a person. The article establishes that moral injury is a social and ethical category, which is based on moral norms and is assessed by civil society, depending on the level of its development.

The article draws attention to the fact that according to the Civil Code, a moral injury of an individual consists in his/her pain and suffering received due to injury or other damage to health, as well as in connection with unlawful behavior towards him/her, his/her family members, close relatives, injury or destruction of property, humiliation of honor, dignity, business reputation. The economic legislation, with reference to the resolution of the Plenum of the Supreme Court of Ukraine, recognizes moral damage as non-property losses as a result of moral or physical suffering or other negative phenomena caused to an individual or legal entity by illegal actions or inaction of others.

The article shows that the general concept of a moral injury is represented by two types of suffering – physical and moral one. It is rightfully stated that the presence of moral injury presupposes negative changes in the mental sphere of a person, expressed in the latter's undergoing physical and mental suffering. A moral injury is the adverse consequences of an offense suffered by a person in the form of physical and mental suffering, moral distress, social discomfort, as well as lost profits and additional costs – as a consequence of direct or indirect diminution of non-property benefits. Harm, as a legal category, is cross-sectoral in nature, since its use in legislation is quite wide. So, from the point of view of civil law, "harm" means such consequences of an offense, which are expressed in the diminution (reduction, damage or destruction) of a particular personal or property benefit. The essence of harm is negative changes in all spheres of a person's life.

The article shows that the expansion of human and civil rights and freedoms by the Constitution and the current legislation of Ukraine necessitated an increase in the role of legal guarantees of their observance. Legal responsibility is a legal guarantee for implementation of the state's duty to ensure observance and protection of human and civil rights and freedoms, and legal reform has become a priority area of the state's activity. In this regard, an integral part of the process of updating Ukrainian legislation was the introduction of the institution of compensation for moral injury and the solution of the issue of responsibility of the violator of personal non-property rights.

Based on studying the opinions of scientists, the article concludes that it is necessary to consolidate the concept of the danger of moral and physical harm in the legislative acts of Ukraine. The implementation of the proposed changes (additions) to the current civil legislation will expand and more clearly define the legal status of a victim, will help judicial authorities to determine fair compensation for moral injury caused to victims of crimes.

Key words: *moral (non-property) injury, morality, suffering, legal category, individual, victim, criminal offense.*

Вступ. Сьогодні Україна є правовою державою, нині здійснюється поетапна інтеграція нашої держави в економічні та правові системи Європи й світу національної юридичної науки, з'являються нові інститути громадянського права. Необхідність становлення цих інститутів викликана законодавчим установленням пріоритету людини, її громадянського права. Серед наявних правових інститутів виділено інститут моральної шкоди. Нині знання основних принципів та тенденцій як національного, так і зарубіжного законодавства щодо інституту компенсації моральної шкоди стає конче необхідним для подальшого забезпечення прав і свобод людини.

Отже, юридичне тлумачення категорії моральної шкоди потребує наявності ґрунтовної теоретичної підготовки. Усе наведене визначає актуальність дослідження.

Проблемі юридичного визначення моральної шкоди, завданої особі, присвячено праці багатьох учених. Так, у радянський період, а пізніше в Україні та Російській Федерації вагомий внесок у дослідження цієї проблеми зробили такі вчені, як М.М. Агарков, С.М. Антосик, Б.Т. Безлепкін, А.М. Белякова, С.А. Беляккін, Д.В. Боброва, Л.В. Брусніцин, К.І. Голубев, М.І. Гошовський, В.К. Гришук, О.П. Кучинська, П.Н. Гусаковський, С.Є. Донцов, В.В. Глянецев, В.А. Дубрівний, А.М. Ерделевський, А.М. Карпуніна, М.І. Козюбра, Л.Д. Кокорев, О.М. Кокун, Л.О. Красавчикова, О.В. Крикунов, М.С. Малєїн, М.М. Малєїна, І.Л. Марогулова, Є.Є. Мачульська, Є.А. Міхно, С.В. Наріжний, В.Т. Нор, В.П. Паліюк, В.Н. Парашенко, В.Я. Понарін, І.І. Потеружа, П.М. Рабінович, З.В. Ромовська, А.М. Савицька, В.М. Савицький, С.Ф. Сокол, Н.С. Шимон.

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення позицій різних наукових підходів та законодавців щодо визначення поняття моральної шкоди, висвітлення шляхів удосконалення інституту моральної шкоди за законодавством України.

Результати дослідження. Подальший розвиток інституту моральної шкоди потребує чіткого вивчення та узагальнення теоретичних засад з питань визначення сутності цієї наукової категорії. Слід зазначити, що чітке відображення теоретичної сутності моральної шкоди стане досить вагомим фактором для вдосконалення діяльності юристів-практиків та адвокатів.

Згідно зі словником економічних термінів, моральна шкода – це шкода, що нанесена іміджу особи, його стану в суспільстві, а також його честі та гідності [1, с. 132].

Згідно з Цивільним кодексом Російської Федерації моральна шкода трактується як фізичні та моральні страждання особи, що можуть бути нанесені під час порушення її прав і свобод [2, с. 549].

В економіко-математичному словнику моральна шкода визначена як фізичні чи моральні страждання, спричинені особі діями, що порушують її особні немайнові права або посягають на її нематеріальні блага [3, с. 316].

Відповідно до викладення Великої юридичної енциклопедії, моральна шкода – це шкода нематеріального характеру, що спричинена протиправними методами та відображається завданими стражданнями, підривом репутації, приниженням осібної гідності [4, с. 512].

У словнику бізнес-термінів моральна шкода визначається як приниження особи, спричинене протиправними діями [5, с. 614].

Як демонструє узагальнення енциклопедичної літератури, окреслюється спільність поглядів щодо визначення сутності моральної шкоди, а саме під моральною шкодою розуміються моральні чи фізичні страждання, що спричинені діями, які посягають на нематеріальні блага особи або порушують її майнові права.

Вперше законодавець згадує поняття моральної шкоди в преамбулі до Закону України «Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні» від 17 квітня 1991 р., однак у цьому нормативному акті не надається визначення моральної шкоди [6, с. 31].

У Конституції України містяться лише окремі статті (ст. ст. 32, 56, 62, 152), у яких згадується моральна шкода, але не розкривається її сутність [7].

Так, відповідно до ч. 2 ст. 23 ЦК України, моральна шкода полягає у фізичному болі та стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я; у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку зі знищенням чи пошкодженням її майна; у приниженні честі та гідності фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи [8].

Отже, можемо резюмувати, що законодавець не наводить визначення моральної шкоди, адже таке визначення потребує смності викладення, оскільки має охопити всі суттєві ознаки цього поняття.

Звернемо увагу на визначення поняття моральної шкоди, що надається у ст. 4 Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду», де зазначається, що моральною шкодою

є страждання, заподіяні громадянину внаслідок фізичного чи психічного впливу, що призвело до погіршення або позбавлення можливостей реалізації ним своїх звичок і бажань, погіршення відносин з оточуючими людьми, інших негативних наслідків морального характеру [9].

Також визначення поняття моральної шкоди наведено у ст. 1 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», де під моральною шкодою розуміється шкода, яка заподіяна особистим немайновим правам суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, яка призвела або може призвести до збитків, що мають матеріальне вираження [10]. Вбачається, що наведене визначення моральної шкоди є досить простим.

Звертаємо вашу увагу на те, що немає єдиного підходу до визначення поняття моральної шкоди як на науковому рівні, так і в законодавстві. У науці досі триває дискусія щодо його визначення.

Законодавець визначає поняття «моральна шкода» через перелік обставин, у яких виражається моральна шкода.

У Постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди» поняття моральної шкоди розуміється таким чином: втрати немайнового характеру внаслідок моральних чи фізичних страждань або інших негативних явищ, заподіяних фізичній чи юридичній особі незаконними діями або бездіяльністю інших осіб. Тут акцентовано увагу на моральних та фізичних стражданнях особи [11].

Поняття «моральна шкода» входить до інституту відшкодування моральної шкоди, який має цивілістичний характер, проте воно також існує на рівні інших галузей права, а тому може вважатися міжгалузевим, що зумовлює різноплановість і неоднаковість визначення поняття «моральна шкода» в різних нормативних актах, адже в кожному законі надається трактування, що підходить до врегульованих ним правовідносин.

Отже, моральна шкода – це протиправне приниження (або замах на приниження) гідності людини, яке викликає в її психіці негативні процеси й стани. Вона полягає саме у втратах, тих негативних наслідках немайнового характеру, які виникли через страждання.

Душевні страждання, яких особа зазнає внаслідок посягання на її особисті немайнові чи майнові права й блага, можуть виявлятися у збентеженості, страхі, переживаннях, хвилюваннях, емоційному неспокої тощо. Як наслідок, особа втрачає можливість приймати правильні рішення, продовжувати звичний для неї спосіб і режим існування. Ці зміни примушують особу докладати додаткових зусиль для організації свого життя, вони є показниками наявності моральної шкоди.

На думку авторів, під моральною шкодою слід розуміти втрати немайнового характеру внаслідок моральних та фізичних страждань чи інших негативних явищ, завданих фізичній чи юридичній особі діями інших осіб. Окрім того, під час визначення моральної шкоди потрібно брати до уваги такі аспекти, як психологічні переживання особи у зв'язку зі втратою близьких родичів, неможливістю продовжувати активну життєдіяльність, втратою роботи, розкриттям сімейної та лікарської таємниці, поширенням фактів, що принижують гідність та ділову репутацію особи, які не відповідають дійсності, обмеження чи похищення будь-яких прав особи, пов'язаних з фізичним болем, що спричинені каліцтвом, іншими порушеннями здоров'я чи захворюваннями, які перенесені внаслідок психологічних страждань.

Сутність моральної шкоди потрібно визначати як психологічні страждання та фізичні болі, де визначаються негативні ситуації, пов'язані з психікою особи, й фізичні страждання, що може бути представлено як точне визначення сутності моральної шкоди.

Моральна шкода має подвійну природу, а саме правову та моральну. У зв'язку з цим зазначену категорію потрібно вивчати на основі єдності юридичної, соціальної науки та філософії, етики.

Висновки. Моральну шкоду можна трактувати як складну сукупність елементів, що перебувають у взаємозв'язку, які виникають у ланцюгу подій, обумовлених діями протиправного шкідливого впливу на об'єкт; шкоду, завдану фізичному, психологічному, соціальному благополуччю особи. Подальші дослідження передбачають визначення питань відшкодування моральної шкоди.

Список використаних джерел:

1. Бичик С.В., Даморацкая А.С., Даморацкая И.В. Словарь экономических терминов. Минск : Высшая школа, 2009. 272 с.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1, с изменениями на 2020 г. Москва : Федеральное законодательство, 2020. 1015 с.
3. Лопатников Л.И. Экономико-математический словарь. Словарь современной экономической науки. 5-е изд., перераб. и доп. Москва : Дело, 2003. 520 с.

4. Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия, Москва : Книжный мир, 2010. 960 с.
5. Словарь бизнес-терминов / сост.: Г. Бетс, Б. Брейндли, С. Уильямс и др. ; общ. ред.: И.М. Осадчая. Москва : Книжный мир, 2017. 1014 с.
6. Паліюк В.П. Відшкодування моральної (немайнової) шкоди : монографія. 2-ге вид., випр. і доп. Київ : Право, 2000. 272 с.
7. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР.
8. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV.9. Закон України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду» від 1 грудня 1994 р. № 266/94-ВР.
9. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квітня 1991 р. № 959-ХІІ із чинними змінами станом на 2019 р.
10. Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди : Постанова Пленуму Верховного Суду України ; документ 0004700-95, поточна редакція 27 лютого 2009 р.

УДК 343.98

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.24>

ПИНЯГА Р.О.

ТАКТИКО-КРИМІНАЛІСТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ ДОПИТУ НА ПОЧАТКОВОМУ ЕТАПІ РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ЗАЙНЯТТЯМ ГРАЛЬНИМ БІЗНЕСОМ

TACTICS-FORENSIC SUPPORT OF INTERROGATION AT THE INITIAL STAGE OF INVESTIGATION OF CRIMINAL OFFENSES RELATED TO GAMBLING

У статті наголошується, що, незважаючи на статус допитуваного, тип грального закладу та інші обставини, під час допиту свідків і підозрюваних з'ясовують: осіб, які організували азартні ігри, їх проводили та надавали можливість доступу до них; вид ігор, що було організовано та проведено; місце (місця) вчинення злочину; період злочинної діяльності; дані стосовно гравців; факт зв'язку грального бізнесу з учиненням інших злочинів та правопорушень; форму співучасті та роль співучасників; зв'язки організаторів азартних ігор з державними органами; заходи конспірації; характер і розмір прибутків від грального бізнесу. Залежно від категорії свідків, оцінено можливості використання суперечностей у показаннях допитуваного та інших доказів, чинника раптовості й інших тактичних прийомів допиту. Конфліктні ситуації під час допиту підозрюваних пов'язані з тим, що допитувані зазвичай не визнають свою винуватість, перекладаючи вину на інших співучасників або наполягаючи на тому, що не усвідомлювали злочинного характеру своїх дій. З'ясовано, що у конфліктній ситуації, що складається на момент допиту, слідчий може застосувати такі тактичні прийоми, як: роз'яснення допитуваному значення щирого зізнання і давання правдивих свідчень; виявлення мотивів давання неправдивих показань й усунення цих мотивів; переконання з допомогою логічних аргументів у недоцільності спроб давання неправдивих свідчень; максимальна деталізація і конкретизація свідчень допитуваного; пред'явлення доказів, що викривають допитуваного (починаючи із самого важливого і навпаки); повторний допит. Визначено, що, незважаючи на статус допитуваного, тип грального закладу та інші обставини, під час допиту свідків і підозрюваних з'ясовують: осіб, які організували азартні ігри, їх проводили та надавали можливість доступу до них; вид ігор, що було організовано та проведено;

© ПИНЯГА Р.О. – кандидат юридичних наук

місце (місія) вчинення злочину; період злочинної діяльності; дані стосовно гравців; факт зв'язку грального бізнесу з учиненням інших злочинів та правопорушень; форму співучасті та роль співучасників; зв'язки організаторів азартних ігор з державними органами; заходи конспірації; характер і розмір прибутків від грального бізнесу.

Ключові слова: *гральний бізнес, азартна гра, кримінальні правопорушення, доказування, допит, свідок, підозрюваний.*

The article emphasizes that regardless of the status of the interrogated person the type of gambling establishment and other circumstances, during the interrogation of witnesses and suspects they find out: persons who organized gambling activities, conducted them and provided access to them; the type of games that were organized and conducted; place (places) of crime; period of criminal activity; data on players; the fact of connection of the gambling business with the commission of other crimes and offenses; the form of complicity and the role of accomplices; connections of gambling organizers with state bodies; conspiracy measures; the nature and amount of profits from the gambling business. Depending on the category of witnesses, the possibilities of using contradictions in the testimony of the interrogated and other evidence, the factor of suddenness and other tactics of interrogation were assessed. Conflicts during the interrogation of suspects are due to the fact that the interrogees usually do not admit their guilt, shifting the blame to other accomplices or insisting that they were not aware of the criminal nature of their actions. It was found that in a conflict situation at the time of interrogation, the investigator may use the following tactics: explaining to the interrogated the importance of sincere confession and giving truthful testimony; identification of motives for giving false testimony and elimination of these motives; belief with the help of logical arguments in the inexpediency of attempts to give false testimony; maximum detailing and concretization of the interrogated's testimony; presentation of evidence exposing the interrogated (starting from the most important and vice versa); re-interrogation. It was determined that despite the status of the interrogated person, the type of gambling establishment and other circumstances, during the interrogation of witnesses and suspects they find out: persons who organized gambling games, conducted them and provided access to them; the type of games that were organized and conducted; place (places) of crime; period of criminal activity; data on players; the fact of connection of the gambling business with the commission of other crimes and offenses; the form of complicity and the role of accomplices; connections of gambling organizers with state bodies; conspiracy measures; the nature and amount of profits from the gambling business.

Key words: *gambling business, gambling, criminal offenses, evidence, interrogation, witness, suspect.*

Вступ. Під час досудового розслідування злочинів, пов'язаних із зайняттям гральним бізнесом, обов'язково необхідно проводити таку слідчу (розшукову) дію, як допит, яку вчені тривалий час розробляють у вітчизняній криміналістичній літературі [1; 2; 3].

Постановка завдання. Метою статті є розгляд питань тактико-криміналістичного забезпечення проведення допиту на початковому етапі розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із зайняттям гральним бізнесом.

Результати дослідження. Допит кожної категорії осіб (свідків, підозрюваних) має свої особливості. Під час допиту доцільно застосовувати аудіо- та/або відеозапис.

У процесі цієї слідчої (розшукової) дії необхідно з'ясувати загальні відомості про:

- 1) особу допитуваного;
- 2) організацію, проведення та надання можливості доступу до азартних ігор;
- 3) азартні ігри;
- 4) співучасть у злочині;
- 5) інші злочини та правопорушення, пов'язані із гральним бізнесом.

Особливості предмета допиту залежать від виду азартної гри, місця її проведення, особи злочинця тощо.

Вивчення судово-слідчої практики дає підстави стверджувати, що під час допиту у справах про злочини, пов'язані з гральним бізнесом, необхідно з'ясувати:

- 1) хто організував азартні ігри, проводив їх та надавав можливість доступу до азартних ігор;
- 2) які ігри було організовано та проведено;
- 3) місце вчинення злочину, чи організовано гральний бізнес в інших місцях;
- 4) учасники азартних ігор;
- 5) чи супроводжувався гральний бізнес вчиненням інших злочинів та правопорушень, яких саме;
- 6) хто був співучасником грального бізнесу, яка форма співучасті, які функції та ролі виконував кожен співучасник, інші характерні ознаки співучасті (момент досягнення змови, стійкість, ієрархічність);
- 7) який період часу функціонує гральний бізнес;
- 8) чи мають організатори азартних ігор корумповані зв'язки в правоохоронних органах;
- 9) чи дотримуються організатори та особи, які надають доступ до азартних ігор, заходів конспірації та яких саме;
- 10) який порядок проведення азартної гри та роботи грального закладу;
- 11) хто є власником грального обладнання, на підставі чого його передано;
- 12) хто є власником місця, де організовано гральний бізнес, на яких підставах там працює організатор та його співучасники;

13) з якою метою організовано гральний бізнес;

14) чи отримано прибуток від грального бізнесу та який його розмір.

Підготовка до допиту в провадженнях за фактами злочинів, пов'язаних із зайняттям гральним бізнесом, має включати у себе:

а) ознайомлення з матеріалами кримінального провадження;

б) ознайомлення зі спеціальними питаннями надання послуг грального бізнесу;

в) отримання і вивчення інформації про особистість допитуваного;

г) складання письмового плану допиту;

г) визначення місця та часу проведення допиту;

д) залучення до участі в допиті спеціаліста, інших осіб [4, с. 241–242].

Допит підозрюваного разом з дослідженням вилученої комп'ютерної техніки відіграє ключову роль у розслідуванні злочинів, пов'язаних із зайняттям гральним бізнесом. Саме шляхом проведення допиту встановлюється більшість обставин, що підлягають доказуванню у кримінальному провадженні.

Під час допиту підозрюваного здебільшого виникають такі типові ситуації:

1) підозрюваний визнає свою вину та дає правдиві показання;

2) підозрюваний дає неправдиві показання та заперечує свою вину.

Показання осіб, які визнали себе винними у вчиненні злочину зазначеної категорії, слід ретельно перевірити оглядом комп'ютерної техніки, її аналізом, допитом інших осіб, проведенням судових експертиз та інших необхідних слідчих (розшукових) дій [5, с. 30].

Так, підсудний К. винуватість в інкримінованому йому злочині не визнав, заперечив свою причетність до організації грального бізнесу. Пояснив, що привіз вісім орендованих ним відеоатракціонів, щоб організувати розважальний заклад для проведення місцевою молоддю дозвілля виключно з благої метою. Для цього познайомився з місцевим жителем С., у якого винайняв приміщення. Згодом через відмову останнього здавати в оренду таке приміщення в тому ж будинку винайняв інше приміщення в Ч. У цьому приміщенні розмістив відеоатракціони, наглядали за якими попросив свою знайому В., до обов'язків якої належало прибирання та опалювання такого приміщення. Інших працівників, у тому числі операторів, на роботу не брав, будь з ким трудових договорів не укладав. Узагалі не мав на меті відкривати розважальний заклад до оформлення всіх дозвільних документів, тому клуб і не працював. Крім того, вказав, що вилучені в нього відеоатракціони не є гральними автоматами, оскільки суми виграшу не видають. Не може пояснити, чому потерпілі Л., Д., Ж. вказують на те, що неодноразово грали в його закладі на гральних автоматах в азартні ігри, а також те, що під час огляду місця події працівники податкової міліції вилучили сертифікати для гри на гральних автоматах, зошит із записами сум готівки, у якому міститься його підпис, а на місці адміністратора була Ш. [6].

У ситуації, коли підозрюваний чи обвинувачений не визнає вини, працівники поліції вважають за необхідне обов'язково:

1) допитати свідків та потерпілих (23,3%);

2) провести одночасні допити підозрюваних та свідків з подальшим оголошенням показань, наданих зазначеними учасниками провадження на попередніх допитах (34,8%);

- 3) оглянути місце події (25,6%);
- 4) призначити судові експертизи (16,2%).

Головними джерелами доказів, які пред'являються допитуваним у такій категорії кримінальних проваджень, є: а) бухгалтерські, казначейські (банківські), планові, розпорядчі та інші документи, що підтверджують факти незаконного отримання доходу; б) протоколи допитів свідків і співучасників, які викривають особу у вчиненні злочину; в) висновки експертиз, якими підтверджуються зазначені факти; г) інші матеріали провадження [5, с. 30–31].

Під час розслідування злочинів, пов'язаних з наданням послуг грального бізнесу, широко використовуються покази свідків. Допит свідка є обов'язковою слідчою (розшуковою) дією у разі розслідування будь-яких видів злочинів. Метою цієї дії є одержання від осіб свідчень, що мають значення для кримінального провадження.

Допит свідка потрібно починати з роз'яснення допитуваному його прав, а також попередження про кримінальну відповідальність за відмову від дачі показань та за свідомо неправдиві свідчення. Якщо на цей момент у слідчого є сумніви в правдивості свідка, слід особливо підкреслити реальність відповідальності. Якщо такі підстави відсутні, то попередження про відповідальність доцільно робити обережно, роз'яснивши, що це лише обов'язок слідчого і він не означає, що свідка заздальгідь підозрюють у неправді [5, с. 31].

Свідками у провадженнях про злочини, пов'язані із зайняттям гральним бізнесом, можуть бути:

- 1) учасники азартних ігор;
- 2) особи, у яких організатори орендують приміщення для грального бізнесу;
- 3) обслуговуючий персонал грального закладу, який не бере участі в гральному бізнесі;
- 4) працівники правоохоронних органів;
- 5) судові експерти.

Під час допиту свідків мають місце такі типові ситуації: 1) свідок надає правдиві показання; 2) свідок надає неправдиві показання.

Так, наприклад, будучи попередженою про кримінальну відповідальність за дачу завідомо неправдивих показань за ст. 384 КК України та допитаною в судовому засіданні як свідок, П. показала, що на роботу до підсудного К. не наймалась, з ним не знайома і ніколи в залі гральних автоматів не працювала. Такий заклад узагалі не відкривався.

Під час досудового слідства П., також будучи попередженою про кримінальну відповідальність за дачу завідомо неправдивих показань за ст. 384 КК України, показала, що працювала в залі гральних автоматів, знала принцип їх роботи, вмикала такі пристрої для відвідувачів ключем-маніпулятором, брала гроші з клієнтів та видавала їм виграш готівкою.

Від цих показань у судовому засіданні відмовилась, не змігши пояснити причин їх зміни, які б заслуговували на увагу.

Показання, які дала суду П., визнані неправдивими, про що зазначено у вироку суду, та спростовані дослідженими судом доказами, у тому числі даними у суді показаннями потерпілих і свідків [6].

Надання свідком неправдивих показань зумовлене насамперед категорією допитуваних. Так, на допиті обслуговуючий персонал грального закладу, як правило, заперечує проведення грального бізнесу, оскільки працює в організаторів грального бізнесу, які приймали його на роботу та видавали заробітну плату.

З метою протидії розслідуванню свідки відмовляються від дачі показань або ж дають неправдиві показання стосовно незаконного впливу на них правоохоронних органів.

Так, свідок М. відмовилась від показань, що дала на досудовому слідстві, мотивуючи це впливом на неї слідчого. Однак у суді вона не змогла пояснити, у який спосіб здійснювався цей вплив. Крім того, М. підтвердила, що протокол допиту особисто перерахувала та власноручно виконаним підписом підтвердила його правильність [6].

У такій ситуації необхідно допитати працівників правоохоронних органів, які виявили та проводили досудове розслідування цих злочинів, чи чинили вони будь-який тиск на свідків.

В окремих випадках виникає необхідність у допиті як свідка судового експерта. Так, допитаний у судовому засіданні судовий експерт В. роз'яснив, що вилучені в підсудного відеоатракціони є звичайними гральними автоматами, за винятком деяких змін у конструкції та програмному забезпеченні пристрою. Алгоритм гри аналогічний алгоритму гри на гральних автоматах. Такі пристрої виготовляють виключно спеціалізовані підприємства, а встановлені на них ігрові плати використовуються лише в гральних автоматах, на яких проводяться азартні ігри.

Згідно з висновком комп'ютерно-технічної експертизи, всі вилучені гральні пристрої перебувають у справному стані, придатні для використання та відрізняються від гральних автоматів лише відсутністю у схемотехніці купюроприймача та купюроотримувача, а також емуляції в програмному забезпеченні використання одиниці часу замість аналога грошей [6].

Допит співробітників оперативних підрозділів дає змогу встановити обставини виявленого злочину, усвідомити зміст порушення законодавства. Допит зазначених осіб не представляє складності, тому що вони не зацікавлені в перекручуванні фактів і дають правдиві показання.

Під час допиту спеціалістів, які були присутні під час проведення огляду місця події, проводили експертне дослідження вилученої техніки. З питань встановлених ними фактів доцільно з'ясувати питання технічного доступу до мережі Інтернет, способів поєднання між собою комп'ютерів тощо.

Допит спеціалістів у такому напрямі дуже потрібен, адже поряд з іншими доказами, зібраними під час розслідування кримінальної справи, такі свідчення є доказом умисних дій обвинувачених.

Цінні свідчення можуть бути отримані і від співробітників підприємства, які безпосередньо брали участь у наданні послуг грального бізнесу, зокрема, співробітників охорони, офіціантів та інших осіб. На підставі їхніх свідчень можна встановити становище на підприємстві, обставини здійснення конкретних операцій. Для одержання правдивих показань допит зазначеної категорії свідків необхідно проводити на ранній стадії розслідування, що дасть змогу уникнути тиску на свідків і значно знизить імовірність дачі неправдивих показань.

Одночасно слід мати на увазі, що нерідко працівники установи, виконуючи вказівки керівника, самі є втягнутими у злочинну діяльність [5, с. 31].

У разі виявлення слідчим ознак впливу обвинуваченого на свідків, які є його підлеглими, необхідно вжити заходів щодо нейтралізації такої форми протидії розслідуванню.

Інша категорія свідків – члени сім'ї та знайомі обвинуваченого, його сусіди тощо. Їхні показання мають значення здебільшого для отримання даних, які характеризують особистість обвинуваченого. При цьому на достовірність їхніх свідчень значною мірою впливають особисті стосунки з обвинуваченим. У разі допиту членів сім'ї чи близьких родичів обвинуваченого обов'язково слід ознайомити допитуваного з положеннями ст. 63 Конституції України, оскільки недотримання цього правила може призвести до втрати доказового значення показань свідка.

Із зазначених вище особливостей допиту певних категорій свідків можна визначити типові мотиви надання ними неправдивих показань. При цьому доцільно розділити мотиви неправдивих свідчень у бік пом'якшення вини підозрюваного та, навпаки, у бік повної або часткової його обмови [5, с. 32].

Під час допиту свідків слідчий може застосовувати тактичні прийоми, а саме: роз'яснення допитуваному важливості його показань для встановлення істини; постановлення питання, що активізують у свідомості допитуваного асоціальні зв'язки; пред'явлення фотографій, схем, планів та інших об'єктів, що сприяють пригадуванню, у тому числі документів; ознайомлення допитуваного з фрагментами показань інших осіб; пред'явлення вилученої інформації, що зберігається в ЕОМ; пропозиція викласти факти, зберігаючи послідовність подій (пряму чи зворотну).

Застосування таких тактичних прийомів характерне тоді, коли під час допиту складається безконфліктна ситуація. Безконфліктна ситуація допиту, своєю чергою, не виключає тактичних проблем і не звільняє слідчого від активного управління процесом отримання необхідних свідчень від допитуваного.

У конфліктній ситуації, що складається на момент допиту, слідчий може застосувати такі тактичні прийоми, як: роз'яснення допитуваному значення широго зізнання і давання правдивих свідчень; виявлення мотивів давання неправдивих показань й усунення цих мотивів; переконання з допомогою логічних аргументів у недоцільності спроб давання неправдивих свідчень; максимальна деталізація і конкретизація свідчень допитуваного; пред'явлення доказів, що викривають допитуваного (починаючи із самого важливого і навпаки); повторний допит.

Відповідно до ч. 9 ст. 224 КПК України слідчий, прокурор має право провести одночасний допит двох чи більше вже допитаних осіб для з'ясування причин розбіжностей у їхніх показаннях. На початку такого допиту встановлюється, чи знають викликані особи одна одну і в яких стосунках вони перебувають між собою. Свідки попереджаються про кримінальну відповідальність за відмову від давання показань і за давання завідомо неправдивих показань, а потерпілі – за давання завідомо неправдивих показань.

Викликаним особам по черзі пропонується дати показання про ті обставини кримінального провадження, для з'ясування яких проводиться допит, після чого слідчим, прокурором можуть

бути поставлені запитання. Особи, які беруть участь у допиті, їх захисники чи представники мають право ставити одна одній запитання, що стосуються предмета допиту.

Оголошення показань, наданих учасниками допиту на попередніх допитах, дозволяється лише після давання ними показань.

Цю слідчу (розшукову) дію слід проводити на початковому етапі розслідування, оскільки надалі можуть бути підготовлені неправдиві алібі, які досить складно буде спростувати.

Висновки. Таким чином, незважаючи на статус допитуваного, тип грального закладу та інші обставини, під час допиту свідків і підозрюваних з'ясовують: осіб, які організували азартні ігри, їх проводили та надавали можливість доступу до них; вид ігор, що було організовано та проведено; місце (місця) вчинення злочину; період злочинної діяльності; дані стосовно гравців; факт зв'язку грального бізнесу з учиненням інших злочинів та правопорушень; форму співучасті та роль співучасників; зв'язки організаторів азартних ігор з державними органами; заходи конспірації; характер і розмір прибутків від грального бізнесу.

Зважаючи на категорії свідків, розглядаються тактичні прийоми допиту: осіб з числа персоналу грального закладу, які не брали участь у гральному бізнесі (бухгалтерів, охоронців, барменів, водіїв, прибиральників); працівників суб'єктів господарювання (підприємств), які мали відношення до грального закладу (орендодавців, електриків, сантехніків, програмістів тощо); працівників органів місцевої влади та правоохоронних органів, які проводили перевірки в порядку реагування на звернення за фактом зайняття гральним бізнесом; учасників азартних ігор (гравців) та інших осіб, які перебувають з ними в певних стосунках (сусідів, членів сім'ї, знайомих); громадян, які проживають чи працюють поряд з гральним закладом. Під час їх допиту застосовуються такі тактичні прийоми: використання суперечностей між показаннями свідка та іншими доказами, у тому числі пред'явлення речових доказів (65,0%); роз'яснення реальності притягнення свідка до кримінальної відповідальності (46,0%); використання суперечностей у показаннях (27,0%); використання чинника раптовості (18,0%); стимулювання позитивних якостей особи (11,0%). Особливою категорією допитуваних є спеціалісти різного профілю, які надають фахові консультації, пояснюють специфіку проведення азартних ігор.

Конфліктні ситуації допиту підозрюваних пов'язані насамперед з тим, що допитуваний не визнає своєї причетності до організації, проведення та надання можливості доступу до азартних ігор (29,6%). При цьому він наполягає на тому, що не усвідомлював злочинного характеру своїх дій (10,4%); перекладає вину на інших співучасників злочину, зокрема організаторів азартних ігор (19,2%); дає неправдиві (суперечливі) показання (21,0%). Найефективнішим прийомом з'ясування розбіжностей у показаннях таких допитуваних, на думку 34,8% респондентів, є одночасний допит підозрюваних і свідків з подальшим оголошенням показань, наданих ними на попередніх допитах.

Список використаних джерел:

1. Бахін В.П. Допрос : лекція. Київ, 1999. 40 с.
2. Бахін В.П., Весельський В.К. Тактика допиту : навчальний посібник. Київ, 1997. 75 с.
3. Коновалова В.Е. Допрос: тактика и психология : учебное пособие. Харьков : Консул, 1999. 157 с.
4. Пиняга Р.О. Особливості проведення допиту підозрюваного під час розслідування злочинів, пов'язаних із зайняттям гральним бізнесом. *Реформування системи кримінальної юстиції в Україні: кримінально-правові, кримінально-процесуальні та криміналістичні проблеми* : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. Ірпінь : Ірпінська фінансово-юридична академія, 2012. С. 241–242.
5. Виявлення, документування та розслідування злочинів, пов'язаних з наданням послуг грального бізнесу : методичні рекомендації. / В.В. Топчій, А.В. Савченко, О.Ю. Татаров та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2011. 36 с.
6. Вирок Камінь-Каширського районного суду Волинської області. Кримінальна справа № 0304/557/12. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/24384136>.

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.986

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.25>

БАКАЯНОВА Н.М., КУБАЄНКО А.В.

**ІНСТИТУТ СУДОВОГО КУРАТОРСТВА
ТА НАДАННЯ МЕТОДИЧНОЇ ДОПОМОГИ СУДДЯМ В УКРАЇНІ**

**INSTITUTE OF THE JUDICIAL SUPERVISION AND THE PROVISION
OF METHODOLOGICAL ASSISTANCE TO JUDGES IN UKRAINE**

У статті проаналізовано сучасні проблеми інституту судового кураторства та значення надання методичної допомоги суддям з урахуванням історичного досвіду. Зазначено, що надання методичної допомоги суддям є особливо важливим в умовах сьогодення, адже це забезпечує здійснення справедливого та неупередженого правосуддя. Забезпечення кожному права на справедливий суд під час здійснення правосуддя на засадах верховенства права досягається шляхом реалізації деяких повноважень як процесуального, так і позапроцесуального характеру. Процесуальні повноваження суду здійснюються під час розгляду справи відповідної судової юрисдикції, позапроцесуальні – під час забезпечення так званих функцій, основною метою яких є забезпечення єдності судової практики. Формування єдиної судової практики можливе лише за умови однакового застосування судами всіх спеціалізацій та інстанцій норм матеріального та процесуального права, оскільки для кожного з одних і тих же обставин закон повинен застосовуватися однаково.

У статті зазначено, що наділення апеляційного суду повноваженням з надання місцевим судам методичної допомоги у застосуванні законодавства обумовлює певну діяльність суду та його керівника з реалізації цього повноваження, наявність важелів реагування на проблеми у здійсненні цього напрямку роботи суду. Практична реалізація повноваження апеляційного суду з надання місцевим судам методичної допомоги не може пов'язуватися виключно з інститутом кураторства, адже існують інші види надання такої допомоги.

У статті наголошено на тому, що терміни «куратор», «кураторство» є неприйнятними щодо діяльності судів та суддів за своїм смисловим навантаженням та не відповідають конституційному принципу незалежності суддів. Автори зазначають, що подання дисциплінарних скарг на суддів за результатами здійснення суддями-кураторами методичної допомоги містить ознаки наглядових повноважень, зовнішнього впливу, що не відповідає вимогам чинного законодавства України про судоустрій та статус суддів. У висновках обумовлено необхідність законодавчого регулювання надання методичної допомоги вищими судовими органами судам нижчого рівня задля підвищення якості судових рішень та діяльності судів у цій сфері.

Ключові слова: *методична допомога, судове кураторство, повноваження суддів, форми методичної допомоги.*

© БАКАЯНОВА Н.М. – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, завідувач кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури (Національний університет «Одеська юридична академія») ORCID: 0000-0002-7669-0576

© КУБАЄНКО А.В. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури (Національний університет «Одеська юридична академія») ORCID: 0000-0002-6648-9764

The paper is devoted to analysis of the current concerns of the judicial supervision and significance of the provision of methodological assistance to judges taking into account the historical experience. It is indicated that provision of the methodological assistance to judges is particularly important under current conditions as it ensures administration of fair and impartial justice. Every person's right to fair trial based on supremacy of the law is achieved by way of accomplishing certain powers both of the procedural nature and out-of-court procedures. Procedural powers of the court are realized in the course of consideration of a case by the corresponding judicial jurisdiction while the out-of-court powers are accomplished when ensuring so-called functions which main objective is to provide for the unified judicial practice. Formation of the unified judicial practice can be achieved provided a similar application of all norms of the law of substance and procedural law only because the law should equally apply to everybody under similar circumstances.

The paper states that delegation of powers to the court of appeal, as regards provision of the methodological assistance to local courts in administration of legislation, preconditions certain activity of the court and its chairman aimed at accomplishing this authority and presence of the levers to respond to problems arising in the judicial practice. Practical exercise of powers by the court of appeal, as regards provision of the methodological assistance to local courts, may not be connected with the institute of supervision only because there exist other kinds of such assistance provision.

It is emphasized in the paper that the terms "supervisor" and "supervision" may not refer to the activity of courts and judges as regards the meaning, and do not meet the constitutional principle of the independence of judges. The authors indicate that filing a disciplinary complaint against judges in connection with the results of the methodological assistance which the supervising judges provide contains signs of the supervision powers and external influence that do not meet the requirements of the effective legislation of Ukraine concerning judicial machinery and status of judges. The conclusions state a necessity of the legislative regulation of the methodological assistance which the higher judicial courts provide to the lower level courts in order to improve quality of court judgments and court activity in this sphere.

Key words: *methodological assistance, court supervision, powers of judges, forms of the methodological assistance.*

Вступ. Відновлення економічного зростання в Україні і забезпечення довгострокової стабільності безпосередньо пов'язані зі вдосконаленням системи судоустрою, підвищенням авторитету судової влади та рівня довіри до суддів. Належний стан системи судоустрою обумовлює проведення її модернізації у напрямках поступального підвищення якості правосуддя; постійного моніторингу судової практики для вжиття своєчасних організаційних, кадрових, матеріально-технічних заходів розвитку судової влади та забезпечення її незалежності і самостійності.

Стратегія вдосконалення судоустрою та судочинства повинна формуватися з огляду на реальні сьогодення та ті проблеми, які перешкоджають реалізації конституційного права громадян на судовий захист, міжнародних стандартів організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні. Такий підхід не є відмовою ані від фундаментальних цінностей справедливості і рівності перед законом, ані від кращих практик, напрацьованих у світі, адже він ґрунтується саме на них.

Водночас абстрактні цінності та організаційно-правові рішення, характерні для інших національних юрисдикцій, завжди трансформуються місцевим контекстом, тому їх механічне копіювання часто дає несподівані та непередбачені результати. На противагу цьому, проблемно орієнтований підхід, що передбачає діагностування конкретних проблем, розуміння їх витоків і взаємозв'язків, страхує від недооцінки національного контексту.

Сьогодні значна увага приділяється організаційним, інституційним і соціокультурним аспектам функціонування системи судоустрою. Слід визнати, що поведінка учасників судочинства піддається впливу безлічі факторів, які перебувають як у межах формально-правового регулювання, так і поза ними, а також впливають на якість правосуддя.

Одним із питань, що потребують уваги, є відносини, які стосуються судового кураторства та надання методичної допомоги суддям.

Верховний Суд та апеляційні суди надають судам нижчих інстанцій методичну допомогу, формами якої є надання інформаційних листів судам нижчої інстанції, виїзд у регіони суддів

Верховного Суду, надання рекомендацій. Ефективність надання методичної допомоги суддям сприяє єдності судової практики, яка передбачає однакове застосування судами всіх спеціалізацій та інстанцій норм матеріального та процесуального права.

З'ясування сутності інституту судового кураторства, перспективи його розвитку в Україні та значення надання методичної допомоги суддям є особливо актуальними у зв'язку із судовою реформою в Україні.

Окремим проблемам законодавчого визначення повноважень судів апеляційної та касаційної інстанції приділяли увагу І.В. Бейцун, М.Й. Вільгушинський, М.О. Деменчук, В.В. Долежан, С.В. Ківалов, В.Т. Маляренко, О.В. Петришин, А.О. Селіванов, Я.М. Романюк, С.В. Шевчук. Проте слід констатувати, що комплексні дослідження щодо сучасних проблем надання методичної допомоги суддям в Україні не проводились.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження проблемних питань інституту судового кураторства та значення надання методичної допомоги суддям.

Результати дослідження. Після Другої світової війни, коли виник гострий дефіцит професійних кадрів в судах, а судді, які прийшли в систему, мали слабку підготовку, практика так званого кураторства була виправданою. Професійний рівень суддівського співтовариства у 50-ті та 80-ті роки минулого століття на пострадянському просторі вимагав подібної форми взаємодії. Судді-куратори закріплювалися за районними судами, виїжджали на місця, підказували, як здійснювати правосуддя у складних справах. Кураторство було офіційно визнаним. Наприклад, відповідно до ст. 34 Закону «Про судоустрій Української РСР» від 30 червня 1960 року, обласний, міський суд проводить перевірки роботи районних народних судів, надає практичну допомогу в їх роботі, здійснює керівництво і контроль за їх діяльністю [1].

Звертаючись до етіології слова «куратор», маємо згадати, що виникнення цього терміна пов'язується зі Стародавнім Римом, де у II столітті н. е. особам віком до 25 років дозволялося мати куратора тоді, коли вони самі не могли самостійно здійснювати свої цивільні права та нести обов'язки [2, с. 101]. Фактично куратор означає опікуна, піклувальника, а також особу, якій доручено спостереження за якою-небудь роботою [3, с. 80]. У будь-якому разі тлумачення терміна приводить до чіткого розуміння певної несамостійності особи, стосовно якої діє куратор. Отже, виходячи зі смислового навантаження терміна, бачимо, що застосування термінів «куратор», «кураторство» є неприйнятним щодо діяльності судів та суддів.

Водночас надання вищестоящими судами допомоги судам нижчого рівня у правильному застосуванні законодавства є усталеним для національного законодавства України інструментом забезпечення єдності судової практики, який передбачався ще Законом Української РСР «Про судоустрій України» від 5 червня 1981 р. № 2022-Х [4].

У п. 4 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. № 3018-III визначалося, що апеляційні суди надають методичну допомогу у застосуванні законодавства місцевим судам. Аналогічне повноваження визначалося за Касаційним судом України, який надавав методичну допомогу судам нижчого рівня задля однакового застосування норм Конституції України та законів у судовій практиці [5].

Законом України «Про судоустрій та статус суддів» від 7 липня 2010 р. № 2453-VI було встановлено, що апеляційні суди та вищі спеціалізовані суди надають методичну допомогу судам нижчого рівня задля однакового застосування норм Конституції та законів України у судовій практиці на основі її узагальнення та аналізу судової статистики; надають спеціалізованим судам нижчого рівня рекомендаційні роз'яснення з питань застосування законодавства щодо вирішення справ відповідної судової спеціалізації (п. 4 ч. 1 ст. 27, п. 4 ч. 1 ст. 32) [6].

Відповідно до ст. 29 чинного Закону України «Про судоустрій і статус суддів», голова апеляційного суду забезпечує виконання рішень зборів суддів апеляційного суду, організовує ведення та аналіз судової статистики, організовує вивчення та узагальнення судової практики, інформаційно-аналітичне забезпечення суддів задля підвищення якості судочинства, здійснює інші повноваження [7].

Виходячи з цих положень законодавства та змісту ст. ст. 27, 128 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», зазначаємо, що питання надання методичної допомоги, порядку її надання мають бути вирішені зборами суддів апеляційного суду як питання внутрішньої діяльності суду [7].

Законодавством встановлено низку гарантій, що забезпечують незалежність суддів під час здійснення правосуддя та забороняють будь-яке незаконне втручання у їх діяльність.

Так, суди здійснюють правосуддя самостійно, на основі Конституції і законів України, забезпечуючи верховенство права, а також є незалежними від будь-якого незаконного впливу.

Суддя має уникати будь-якого незаконного впливу на його діяльність, пов'язану зі здійсненням правосуддя, та бути незалежним у процесі прийняття рішень. Втручання у здійснення правосуддя, вплив на суд або суддів у будь-який спосіб забороняється і тягне за собою відповідальність, установлену законом. Незалежність судді під час здійснення правосуддя є передумовою дії принципу верховенства права та невід'ємною складовою частиною справедливої судової практики [8, с. 44].

У найбільш загальному вигляді основні гарантії єдності судової практики окреслені у відповідних міжнародно-правових договорах (наприклад, у ст. 2 Протоколу № 7 від 22 листопада 1984 року до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [9] і п. 5 ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, яким передбачено право на перегляд судового вироку судом вищої інстанції) [10]. При цьому, відповідно до ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [11].

Адміністративно-правові засади забезпечення однакового застосування законодавства судами України здебільшого представлені нормами профільного Закону України «Про судоустрій і статус суддів», які лише деталізують і розвивають конституційні засади й принципи організації та функціонування судової системи України, у тому числі щодо забезпечення єдності судової практики.

Пунктом 3 ч. 1 ст. 27 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» передбачено надання апеляційними судами місцевим судам методичної допомоги в застосуванні законодавства [7], проте умови, межі та порядок надання такої допомоги законодавчо не визначені.

Конституційний принцип незалежності й самостійності суддів (ст. 129 Конституції України) [11], не допускаючи будь-якого втручання у процес відправлення ними правосуддя, зумовлює здебільшого факультативний, дорадчий характер зазначеної методичної допомоги.

На доцільності підготовки вищими судовими органами рекомендацій з підвищення якості судових рішень для судів нижчого рівня наголошується у п. 71 Висновку № 11 (2008 рік) Консультативної ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи щодо якості судових рішень [12]. Такі роз'яснення спрямовані на попередження та усунення наявних суперечностей і колізій розуміння та застосування норм права у судовій практиці. Рекомендаційний характер роз'яснень дещо обмежує їх практичне використання судами, що водночас відповідає принципу самостійності суддів у відправленні правосуддя.

Сьогодні апеляційні суди наділені правом здійснення в передбачених законом процесуальних формах перегляду рішень нижчестоящих судів. Право вищестоящого суду скасовувати і змінювати судові рішення нижчестоящого суду обумовлює, що судді виносять рішення, звертаючись до практики вищестоящого суду за певними категоріями справ. Такий підхід є виправданим, оскільки спрямований на забезпечення єдності судової практики.

Схожу позицію висловлювали свого часу Я.М. Романюк та І.В. Бейцун, зазначаючи, що судді Верховного Суду України повинні сприяти формуванню правильної та однакової судової практики також шляхом активізації роботи з підвищення кваліфікації суддів через читання лекцій, підготовку відповідних публікацій тощо [13, с. 38].

Суди мають бути самі зацікавлені у вивченні судової практики (насамперед, вищестоящих судів) і керуватися нею задля ухвалення дійсно правосудних рішень, які не будуть скасовані у вищих судових інстанціях. Уніфікація судової практики сприяє зменшенню навантаження на суди, тому що зацікавлені суб'єкти знають, як вирішуються подібні справи, орієнтиром розгляду яких служать рішення судів вищих інстанцій [14, с. 308].

В умовах судової реформи особливого значення набувають питання взаємодії судів, зокрема здійснення позапроцесуальних повноважень судів, які реалізуються під час виконання так званих забезпечувальних функцій. Досить проблемним залишається подолання певного формалізму щодо методичної допомоги з боку апеляційних судів.

В процесі здійснення позапроцесуальних повноважень судів відбувається взаємодія, яка проявляється, зокрема, у здійсненні апеляційними судами аналізу судової статистики, вивченні та узагальненні судової практики, наданні судам нижчого рівня методичної допомоги щодо застосування законодавства. Одержані в результаті аналізу судової статистики та узагальнення судової практики дані мають стати підґрунтям для виправлення помилок, допущених під час розгляду справ, зразком правильної й однакової застосування судами чинного законодавства України, а також, за необхідності, підставою для внесення до нього змін.

Водночас слід погодитись із М.О. Деменчук, відповідно до думки якої, методична допомога має орієнтовний характер, стосується вирішення наявних проблем застосування норм

матеріального чи процесуального права, в жодному разі не містить зауважень або критики чи пропозицій щодо вирішення конкретних справ, які перебували у провадженні тих чи інших судів чи суддів [15, с. 33].

Розвиваючи цю точку зору, наголошуємо на тому, що подання дисциплінарних скарг на суддів судьями-кураторами або головою апеляційного суду за результатами здійснення методичної допомоги містить ознаки наглядових повноважень, зовнішнього впливу та не відповідає вимогам чинного законодавства України про судоустрій та статус суддів. З цих підстав подібна практика не може сприйматись як належна.

У контексті дослідження варто звернутися до практичного досвіду надання апеляційними судами методичної допомоги.

Так, Методичними рекомендаціями щодо надання Хмельницьким апеляційним судом місцевим судам методичної допомоги в застосуванні законодавства [16] визначено, що з урахуванням необхідності забезпечення незалежності та неупередженості суддів місцевих судів надання останнім методичної допомоги в застосуванні законодавства не може мати характеру втручання в діяльність судді під час здійснення правосуддя та не є незаконним впливом на його професійну діяльність. Будь-яка рекомендація, порада, думка щодо тлумачення законодавства, яка виходить від судді-куратора, не може вважатися вказівкою, обов'язковою для виконання, та не звільняє суддю місцевого суду від самостійного виконання своїх професійних обов'язків незалежно, виходячи виключно з фактів, установлених на підставі власної оцінки доказів, розуміння закону, верховенства права, що є гарантією справедливого розгляду справи в суді, незважаючи на будь-які зовнішні впливи, стимули, загрози, втручання або публічну критику.

Для надання методичної допомоги в застосуванні законодавства місцевим судам у Хмельницькому апеляційному суді запроваджена система кураторства, за якої кожен суддя апеляційного суду, в тому числі судді, що займають адміністративні та виборні посади, виконує обов'язки територіального судді-куратора.

Відповідно до Наказу голови Хмельницького апеляційного суду, за кожним місцевим судом має бути закріплений щонайменше один суддя апеляційного суду із судової палати кожної спеціалізації, при цьому залежно від обставин, що мають значення, може бути закріплено як декілька суддів однієї палати за одним місцевим судом, так і декілька місцевих судів за одним суддею-куратором [16].

Науковий аналіз дає змогу виявити певні недоліки застосованого підходу. Насамперед визначення суддів-кураторів, які надають місцевим судам методичну допомогу у застосуванні законодавства, не передбачено чинним законодавством про судоустрій та статус суддів. Як уже зазначалося, незважаючи на те, що за радянські часи термін «суддя-куратор» був усталеним, сучасні підходи вимагають відмови від застосування цього терміна як такого, що не відповідає принципам організації та діяльності судової влади.

Крім того, вбачається, що не слід обмежувати напрями методичної роботи кураторством. Практична реалізація повноваження апеляційного суду з надання місцевим судам методичної допомоги пов'язується з різними видами надання такої допомоги.

Так, у правовій літературі зазначалося, що основними (найбільш поширеними) формами територіальної, спеціалізованої та інстанційної взаємодії судів під час надання методичної допомоги є такі:

1) організаційні форми взаємодії, такі як підготовка, організація та проведення очних і заочних нарад, семінарів, обговорень, конференцій, засідань робочих груп, круглих столів, зустрічей, листування;

2) підготовка, розроблення, видання й поширення роз'яснювально-методичних матеріалів, а саме методичних рекомендацій, оглядових (інформаційних) листів, довідок, інформацій, статистичних аналізів, наукових висновків, узагальнень, наукових та інформаційних видань (друкованих засобів масової інформації, підручників, науково-практичних коментарів, збірників наукових статей і тез доповідей), організація та наповнення баз правових позицій, рекомендацій пленуму Верховного Суду, висновки, рекомендації Науково-консультативної ради при Верховному Суді;

3) укладання й виконання адміністративних договорів (договорів про співробітництво) [17].

Наділення апеляційного суду повноваженням з надання місцевим судам методичної допомоги в застосуванні законодавства, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 27 «Про судоустрій і статус суддів», обумовлює активну діяльність суду та його керівника з реалізації цього повноваження, наявність важелів реагування на проблеми у здійсненні цього напряму роботи суду.

Визначення ефективних способів здійснення зазначених повноважень потребує подальших досліджень механізмів підвищення якості судових рішень, усунення наявних суперечностей і колізій розуміння та застосування норм права у судовій практиці.

Висновки. Терміни «куратор», «кураторство» є неприйнятним щодо діяльності судів та суддів за своїм смисловим навантаженням та не відповідають конституційному принципу незалежності суддів. Подання дисциплінарних скарг на суддів за результатами здійснення суддями-кураторами методичної допомоги містить ознаки наглядових повноважень, зовнішнього впливу, що не відповідає вимогам чинного законодавства України про судоустрій та статус суддів. Практична реалізація повноваження апеляційного суду з надання місцевим судам методичної допомоги пов'язується з різними формами взаємодії. Надання методичної допомоги вищими судовими органами судам нижчого рівня задля підвищення якості судових рішень відображається у стані єдності судової практики, якості судових рішень, що обумовлює подальше вдосконалення діяльності судів та суддів у цій сфері.

Список використаних джерел:

1. Про судоустрій Української РСР : Закон від 30 червня 1960 року. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1960. № 23. (втратив чинність)
2. Голубовська І.О., Шовковий В.М., Лефтерова О.М. та ін. Багатомовний юридичний словник-довідник. Київ : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2012. 543 с.
3. Велика українська енциклопедія. Тематичний реєстр гасел з напрямку «Юридичні науки» / укл.: В.Л. Бабка, М.М. Шумило ; ред. А.М. Киридон. Київ : Державна наукова установа «Енциклопедичне видавництво», 2017. 152 с.
4. Про судоустрій України : Закон УРСР від 5 червня 1981 року № 2022-X. *Відомості Верховної Ради*. 1981. № 24. Ст. 357. (втратив чинність)
5. Про судоустрій України : Закон України від 7 лютого 2002 року № 3018-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 27–28. Ст. 180. (втратив чинність)
6. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 41–42, № 43, № 44–45. Ст. 529. (втратив чинність)
7. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31. Ст. 545.
8. Маляренко В.Т. Щодо головних проблем судової влади в Україні. *Слово Національної школи суддів України*. 2013. № 1. С. 39–49.
9. Протокол № 7 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 22 листопада 1984 року. *Офіційний вісник України*. 2006. № 32. Ст. 2375.
10. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text.
11. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
12. Висновок № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо якості судових рішень. URL: http://court.gov.ua/userfiles/visn_11_2008.pdf.
13. Романюк Я.М. Єдність судової практики: теоретичні засади забезпечення та вдосконалення законодавчого регулювання. *Вісник Верховного Суду України*. 2012. № 5. С. 37–42.
14. Шевчук С.В. Забезпечення єдності судової практики в умовах існування спеціалізованої юрисдикції. *Право України*. 2013. № 9. С. 306–324.
15. Деменчук М.О. Роль Верховного Суду у забезпеченні єдності судової практики : монографія. Одеса : Фенікс, 2019. 176 с.
16. Методичні рекомендації щодо надання Хмельницьким апеляційним судом місцевим судам методичної допомоги в застосуванні законодавства : затверджено Рішенням зборів суддів Хмельницького апеляційного суду від 25 січня 2019 року № 6. URL: https://kma.court.gov.ua/sud4820/info_sud/lokalni/metodychni.
17. Вільгушинський М.Й. Суди загальної юрисдикції у системі взаємовідносин із суб'єктами владних повноважень та громадськістю : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.10 ; Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2013. 440 с.

ОСОБЛИВОСТІ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕННЯ ПРО ТИМЧАСОВЕ ВІДСТОРОНЕННЯ СУДДІ ВІД ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОСУДДЯ

PECULIARITIES OF APPEALING AGAINST THE DECISION TO TEMPORARILY REMOVE A JUDGE FROM JUSTICE

Актуальність статті полягає в тому, що одним зі способів захисту прав і свобод особи від незаконних рішень, дій чи бездіяльності учасників кримінального провадження під час досудового розслідування є інститут оскарження цих рішень, їх дій чи бездіяльності, який є дієвим механізмом для більш ефективного виконання ними своїх професійних обов'язків та правовим засобом для захисту й відновлення порушених під час досудового розслідування прав учасників кримінального провадження. Метою статті є дослідження особливостей оскарження рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя. У відповідності до зазначеної мети у статті необхідно вирішити такі завдання: дослідити загальні положення оскарження рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя; встановити сутність оскарження рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя; визначити особливості оскарження рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя. У статті досліджено особливості оскарження рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя. Визначено загальні положення, що регламентують порядок особливості оскарження рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя. Наголошено на законодавчих особливостях оскарження рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя. З'ясовано, що за результатом розгляду клопотань про відсторонення від посади суд встановлює, чи є достатні підстави вважати, що такий захід необхідний для припинення кримінального правопорушення, припинення або запобігання протиправній поведінці підозрюваного чи обвинуваченого, який, перебуваючи на посаді, може знищити чи підробити речі та документи, які мають значення для досудового розслідування, незаконними засобами впливати на свідків та інших учасників кримінального провадження або іншими діями протиправно перешкоджати кримінальному провадженню. Зроблено висновок, що особливості оскарження рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя залежать від рішень Вищої ради правосуддя та конкретної ситуації, що склалася.

Ключові слова: оскарження, рішення, захід забезпечення кримінального провадження, тимчасове відсторонення, суддя, правосуддя.

The relevance of the article is that one of the ways to protect the rights and freedoms of individuals from illegal decisions, actions or omissions of participants in criminal proceedings during the pre-trial investigation is the institution of appeal against these decisions, their actions or omissions, which is an effective mechanism of professional duties, and a legal means to protect and restore the rights violated during the pre-trial investigation of participants in criminal proceedings. The purpose of the article is to study the peculiarities of appealing the decision on temporary suspension of a judge from the administration of justice. In accordance with this goal, the article should address such tasks: to examine the general provisions of the appeal against the decision to temporarily remove a judge from the administration of justice; to establish the essence of the appeal against the decision on temporary suspension of a judge from the administration of justice; to determine the features of appealing the decision on temporary suspension of a judge from

the administration of justice. The article examines the features of appealing against the decision to temporarily remove a judge from justice. The general provisions governing the procedure for the peculiarities of appealing against a decision on the temporary suspension of a judge from justice have been determined. The legislative peculiarities of appealing against the decision on the temporary suspension of a judge from justice are noted. It was found that as a result of consideration of motions for removal from office, the court determines whether there are sufficient grounds to believe that such a measure is necessary to stop the criminal offense, stop or prevent illegal behavior of a suspect or accused who in office may destroy or counterfeit and documents relevant to the pre-trial investigation, to illegally influence witnesses and other participants in the criminal proceedings or to unlawfully obstruct the criminal proceedings by other means. It is concluded that the peculiarities of appealing against the decision on the temporary suspension of a judge from justice depend on the decisions of the High Council of Justice and the specific situation.

Key words: *appeal, decision, measures to ensure criminal proceedings, suspension, judge, justice.*

Вступ. Одним зі способів захисту прав і свобод особи від незаконних рішень, дій чи бездіяльності учасників кримінального провадження під час досудового розслідування є інститут оскарження цих рішень, їх дій чи бездіяльності, який є дієвим механізмом для більш ефективного виконання ними своїх професійних обов'язків та правовим засобом для захисту й відновлення порушених під час досудового розслідування прав учасників кримінального провадження.

Права і свободи людини в кримінальному провадженні, будучи першорядним об'єктом охорони з боку держави, додатково забезпечуються механізмами відновлення у разі їх порушення за допомогою розгляду клопотань і скарг, заявлених учасниками процесу, чії права і законні інтереси були порушені [1]. Вказане свідчить про тісний зв'язок інституту клопотань із таким суміжним інститутом кримінального процесу, як інститут оскарження.

Стан дослідження проблеми. Розглядаючи наукові джерела, можна помітити, що вченими не досить приділялося уваги цьому питанню. Окремі аспекти застосування тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя та відсторонення від посади досліджували у своїх роботах такі вчені, як: Ю.П. Аленін, Р.Д. Арланова, О.В. Баулін, О.Є. Бойко, Г.П. Власова, В.І. Галаган, І.В. Глююк, Ю.М. Грошевий, Ю.М. Дьомін, С.В. Завада, А.В. Захарко, В.С. Зеленський, О.В. Капліна, Л.А. Квіт, В.О. Кравчук, О.М. Овчаренко, М.А. Макаров, М.А. Погорельський, В.М. Починок, Н.З. Рогатинська, Д.О. Савицький, Д.Б. Сергеева, О.В. Таран, О.Ю. Татаров, В.М. Тертишник, Л.Д. Удалова, М.С. Цуцкірідзе, В.І. Фаринник, О.Г. Шило та інші.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особливостей оскарження рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя. У відповідності до зазначеної мети у статті необхідно вирішити такі завдання: дослідити загальні положення оскарження рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя; встановити сутність оскарження рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя; визначити особливості оскарження рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя.

Результати дослідження. Видається, що, досліджуючи питання оскарження, варто з'ясувати, що може бути предметом такого оскарження. Так, одне із визначень поняття «предмет» трактується як те, на що спрямована пізнавальна, творча, практична діяльність кого-, чого-небудь [2, с. 1104]. Аналіз ст. 303 КПК України дає змогу дійти висновку, що визначені у рішеннях дії чи бездіяльність слідчого, дізнавача або прокурора, які можуть бути оскаржені на досудовому провадженні, є предметом оскарження. На протигагу цієї думці, низка науковців, зокрема В.І. Шестаков, О.Г. Шило, Д.І. Клепка та ін., аналізуючи зміст поняття «предмет оскарження», зосереджують увагу на обов'язковому настанні негативних наслідків у результаті прийняття слідчим чи прокурором незаконного рішення чи вчинення дії або бездіяльності [3, с. 141; 4, с. 164-167; 5, с. 11]. Проте, на нашу думку, з такою позицією важко погодитися.

Аналіз наукової літератури, положень КПК України, а також тлумачення поняття «предмет» дозволяє дійти висновку, що предметом інституту оскарження є визначені в КПК України рішення, дії чи бездіяльність учасників кримінального провадження, які можуть бути оскаржені і якими може бути завдана шкода конституційним правам людини.

Тому основним складовим елементом «предмета оскарження» є саме «рішення». Вбачається необхідність розкриття змісту цього поняття.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови одним із визначень поняття «рішення» є продуманий намір зробити що-небудь, якимось вчинити [6, с. 1228]. Відповідно до ст. 110 КПК України процесуальними рішеннями є всі рішення органів досудового розслідування, прокурора, слідчого судді, суду (ч. 1 ст. 110 КПК України). Судове рішення приймається у формі ухвали, постанови або вироку, які мають відповідати вимогам, передбаченим статтями 369, 371–374 КПК України (ч. 2 ст. 110 КПК України). Рішення слідчого, дізнавача, прокурора приймається у формі постанови, яка виноситься у випадках, передбачених КПК України, а також коли слідчий, дізнавач, прокурор визнає це за необхідне (ч. 3 ст. 110 КПК України). Також обвинувальний акт є процесуальним рішенням, яким прокурор висуває обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення і яким завершується досудове розслідування. Обвинувальний акт повинен відповідати вимогам, передбаченим у статті 291 КПК України (ч. 4 ст. 110 КПК України). Одним з таких рішень є рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності, що ухвалюється Вищою радою правосуддя на підставі вмотивованого клопотання Генерального прокурора або його заступника в порядку, встановленому законом (ч. 1 ст. 155-1 КПК України).

Отже, під процесуальним рішенням слід розуміти винесену в межах визначеної компетенції відповідним учасником кримінального провадження у встановленому КПК України порядку, формі та у визначені строки відповідного документа, який є обов'язковим для виконання фізичними та юридичними особами, прав, свобод чи інтересів яких він стосується.

До найбільш характерних умов, які у своїй сукупності забезпечують законність кожного процесуального рішення, що приймається органом досудового слідства, О.Я. Дубінський відносить: 1) прийняття рішення відповідним органом; 2) обґрунтованість рішення; 3) своєчасність прийнятого рішення; 4) повноту вирішення всіх питань; 5) належне процесуальне оформлення рішень; 6) забезпечення законних прав осіб, інтересів яких стосується прийняте рішення. Невиконання або неправильне виконання хоча б однієї із зазначених умов зумовлює незаконність прийнятого рішення. А це, своєю чергою, призводить до неминучих порушень і помилок під час виконання таких рішень [7, с. 64–67].

Таким чином, вважаємо, що до предмета оскарження під час досудового розслідування можуть бути віднесені рішення, прийняті передбаченими законом органами, якими порушені або можуть бути порушені права, свободи та законні інтереси особи. Отже, розкриємо особливості оскарження рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя у відповідності до визначених законодавством підстав застосування такого заходу забезпечення кримінального провадження.

Згідно з ч. 1 ст. 155-1 КПК України рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності ухвалюється Вищою радою правосуддя на підставі вмотивованого клопотання Генерального прокурора або його заступника в порядку, встановленому законом.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 65 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» рішення Ради про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності, продовження строку такого відсторонення може бути оскаржене та скасоване виключно з таких підстав:

- 1) склад ВРП, який ухвалив відповідне рішення, не мав повноважень його ухвалювати;
- 2) рішення не підписане будь-ким зі складу членів ВРП, які брали участь у його ухваленні;
- 3) рішення не містить посилання на визначені законом підстави його ухвалення або мотиви, з яких ВРП дійшла відповідних висновків [8].

Згідно з ч. 2 цієї статті оскарження рішення ВРП не зупиняє його виконання.

Разом із тим КПК України не передбачає процедур оскарження рішення Вищої ради правосуддя з цього питання; пункт 11 частини першої статті 309 КПК України передбачає можливість апеляційного оскарження лише відповідної ухвали слідчого судді.

За результатом розгляду клопотань про відсторонення від посади суд встановлює, чи є достатні підстави вважати, що такий захід необхідний для припинення кримінального правопорушення, припинення або запобігання протиправній поведінці підозрюваного чи обвинуваченого, який, перебуваючи на посаді, може знищити чи підробити речі та документи, які мають значення для досудового розслідування, незаконними засобами впливати на свідків та інших учасників кримінального провадження або іншими діями протиправно перешкоджати кримінальному провадженню.

Однак інколи з рішень не зовсім зрозуміло, які саме підстави лягли в основу рішення про задоволення та про відмову в задоволенні клопотань про тимчасове відсторонення судді від

здійснення правосуддя. Часто можна зустріти подібне формулювання: доведена наявність достатніх підстав вважати, що такий захід забезпечення кримінального провадження, як тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя, необхідний для запобігання протиправній поведінці підозрюваного, який, перебуваючи на посаді, може незаконними засобами впливати на свідків та інших учасників кримінального провадження або протиправно перешкоджати кримінальному провадженню іншим чином. Перебування на обійманій посаді може негативно впливати на перебіг досудового розслідування (тиск на свідків, підробка або знищення доказів, використання службового становища).

Подібні висновки та твердження заперечувального характеру або з використанням частки «не» у потрібному місці застосовують для відхилення клопотань про тимчасове відсторонення. Як наслідок, для учасників залишається незрозумілим, які саме докази або їх відсутність відіграли вирішальну роль у процесі розгляду клопотань про тимчасове відсторонення.

Що стосується питання відсторонення від посади як загального заходу забезпечення кримінального провадження, то можна визначити такі важливі моменти.

Так, стосовно можливості підозрюваного/обвинуваченого незаконним чином впливати на інших свідків необхідно мати на увазі, чи прокурор довів, що обсяг повноважень дає можливість прямо або опосередковано впливати на позицію свідків. Зокрема, в ухвалі Шевченківського районного суду м. Києва від 23.08.2017 р. у справі № 761/8517/17, задовольняючи клопотання про відсторонення, суд дійшов такого висновку: «Займана обвинуваченим посада Голови Рахункової палати, об'єктивна потреба здійснення організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських заходів щодо забезпечення діяльності установи вимагає від ОСОБА_1 комунікації з працівниками Рахункової палати. Однак зміст і характер спілкування вказаних осіб не може бути предметом контролю з боку прокурора або суду. Суд не виключає, що у такий спосіб обвинувачений матиме можливість прямо або опосередковано впливати на позицію свідків – працівників Рахункової палати, які певним чином є залежними від нього особами, здійснювати на них відповідний тиск з метою домогтися вигідних для себе свідчень під час судового розгляду».

Отже, суд може брати до уваги твердження про те, що підозрюваний (обвинувачений) може незаконно впливати на свідків, які є працівниками інших органів та структур, лише якщо це було доведено прокурором.

Важливим питанням є мета відсторонення як від посади, так і тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя, яка поглинається іншим запобіжним заходом. Зокрема, Солом'янський районний суд м. Києва в ухвалі від 27.02.2018 р. у справі № 760/4631/18 про відмову у відстороненні від посади Одеського міського голови дійшов висновку, що у разі наявності запобіжного заходу, яким підозрюваного зобов'язано «утриматися від спілкування зі свідками та іншими підозрюваними поза межами процесуальних дій у вказаному кримінальному провадженні», ризик незаконного впливу на свідків та інших підозрюваних не може бути покладений в обґрунтування необхідності відсторонення підозрюваного від посади, оскільки він є усунути.

Водночас спостерігаються різні підходи до оцінки наслідків застосування заходів забезпечення кримінального провадження, що також враховується під час прийняття рішення.

Щодо моментів, які відрізняють відсторонення від посади від тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя, необхідно зазначити, що негативні наслідки відсторонення від посади у вигляді зупинення або припинення господарської діяльності, втрати працівника, який виконував унікальні функції, впливу на інших працівників підприємства також підлягають обов'язковій оцінці судами у процесі розгляду клопотань про відсторонення від посади [8].

Право на оскарження процесуальних рішень (ухвал) слідчого судді є однією з найважливіших гарантій захисту особою своїх прав і свобод від їх порушення як з боку органів, що здійснюють кримінальне провадження, так і з боку інших осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві. Свобода оскарження рішень слідчого судді, з одного боку, дає змогу учасникам кримінального провадження повною мірою реалізувати свої процесуальні права й забезпечити захист власних інтересів, а з іншого – сприяє виявленню й усуненню порушень і помилок, допущених під час здійснення кримінального провадження.

Оскарження ухвали слідчого судді про відсторонення від посади або відмову в ньому здійснюється в апеляційному порядку (ст. 310 КПК України). Апеляційна скарга на ухвалу слідчого судді, яка повинна відповідати вимогам, установленим ст. 396 КПК України, подається безпосередньо до суду апеляційної інстанції протягом п'яти днів із дня оголошення ухвали.

Апеляційне провадження здійснюється відповідно до загальних положень апеляційного розгляду, встановлених ч. 1 ст. 405 КПК України, за винятком строків його проведення. Згідно

з положеннями ст. 422 КПК України, апеляційна скарга на ухвалу слідчого судді розглядається не пізніше як через три дні після її надходження до суду апеляційної інстанції. Про час, дату й місце апеляційного розгляду суддя-доповідач інформує особу, яка її подала, прокурора та інших зацікавлених осіб не пізніше як за день до апеляційного розгляду. Матеріали кримінального провадження після закінчення провадження у суді апеляційної інстанції щодо розгляду апеляційної скарги на ухвалу слідчого судді мають бути направлені до суду першої інстанції не пізніше триденного строку.

За результатом апеляційного розгляду скарги на ухвалу слідчого судді суд апеляційної інстанції може прийняти одне із таких рішень:

- залишити ухвалу без змін (відповідно, апеляційну скаргу – без задоволення);
- скасувати ухвалу, а отже, постановити нову ухвалу по суті апеляційної скарги.

Рішення, прийняте судом апеляційної інстанції за результатами розгляду апеляційної скарги на ухвалу слідчого судді, є остаточним і оскарженню в касаційному порядку не підлягає.

Можна констатувати, що законодавець чітко визначив підстави для оскарження та скасування рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності, такі підстави є вичерпними та не підлягають розширеному тлумаченню. Таку ж позицію поділяють 66% опитаних респондентів.

Висновки. Таким чином, оцінивши у сукупності отримані у судовому засіданні докази, зваживши всі аргументи та доводи сторін, Велика Палата Верховного Суду встановила, що ВРП, приймаючи спірне рішення, діяла в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а тому відсутні підстави для його скасування. Як наслідок, апеляційна скарга ВРП на рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 09 липня 2018 року підлягає задоволенню.

З огляду на зазначене вище Велика Палата Верховного Суду знаходить, що рішення суду першої інстанції постановлено з порушенням норм матеріального права, а тому вбачаються підстави для його скасування та ухвалення нового рішення про відмову у задоволенні позову.

Отже, процедура надання згоди на застосування заходів забезпечення кримінального провадження стосовно суддів певною мірою законодавчо регламентована.

Список використаних джерел:

1. Удалова Л.Д., Савицький Д.О., Рожнова В.В., Ільєва Т.Г. Функція судового контролю у кримінальному процесі : монографія. Київ : Центр учбової літератури, 2015. 176 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Ірпінь : Перун, 2009. 1736 с.
3. Шестаков В.І. Рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора як предмет оскарження у кримінальному провадженні. *Forum Prava*. 2018. № 3. С. 131–140.
4. Шило О.Г. До питання реалізації конституційного права людини і громадянина на судовий захист у порядку судово-контрольного провадження в досудових стадіях кримінального процесу. *Вісник Академії правових наук України*. Харків, 2011. № 1 (64). С. 164–172.
5. Клепка Д.І. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування як окремий вид провадження : автореф. дис. ...канд. юрид. наук : Харків, 2017. 20 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Ірпінь : Перун, 2009. 1736 с.
7. Дубинский А.Я. Исполнение процессуальных решений следователя: правовые и организационные проблемы. Киев : Наук. думка, 1984. 184 с.
8. Відсторонення від посади: нові підходи для заперечення та оскарження. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/vidstoronennya-vid-posadi-novi-pidhodi-dlya-zaperechennya-ta-oskarzhennya.html>.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.362.1: 347.799.4

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.27>

СПІВАК І.В.

**МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ
У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ПРОЯВАМ МОРСЬКОГО ПІРАТСТВА
ЯК ЗАПОРУКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ МОРСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ****INTERNATIONAL LEGAL MECHANISMS
IN THE FIELD OF COUNTERING THE MANIFESTATIONS OF MARITIME PIRACY
AS A GUARANTEE OF SAFETY OF MARITIME TRANSPORT**

Стаття присвячена дослідженню міжнародно-правових механізмів у сфері протидії проявам морського піратства як одному з елементів міжнародної організованої злочинності. Розглянуті основні положення Женевської конвенції про відкрите море 1958 року, Конвенції ООН з морського права від 1982 року, Конвенції про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки морського судноплавства, що регулюють питання протидії морському піратству, та акцентовано увагу на їх позитивних сторонах та недоліках, а також на певні труднощі, що виникають у процесі застосування в практичній площині. Зазначено, що положення деяких Конвенцій уже дещо застаріли і не відповідають реаліям сьогодення, хоча є певні тенденції щодо внесення певних змін і доповнень шляхом ухвалення резолюцій.

Досліджено основні положення Кодексу з охорони суден та портових засобів та визначено його недоліки. Розглянуто також проект Всеосяжної конвенції із боротьби з актами піратства на морі та акцентовано увагу на такій новелі, як визнання морського піратства одним з видів міжнародної організованої злочинності. Акцентовано на основних положеннях Конвенції: форми переслідування морських розбійників і заходи, спрямовані на запобігання відмиванню отриманих злочинним шляхом доходів; зумовлюються умови огляду та захоплення піратських суден; визначається юрисдикція держав-учасниць щодо піратства та процесуальні аспекти, що стосуються розслідування цього злочину.

Автором зазначено, що боротьба з актами піратства на морі (у зв'язку зі складнощами, пов'язаними з морською специфікою) не може здійснюватися силами окремої держави і треба докладати зусилля всієї міжнародної спільноти.

Зазначені основні напрями міжнародного співробітництва у протидії морському піратству. Визначено основні способи протидії піратству (конвоювання цивільних суден; патрулювання особливо небезпечних районів Світового океану; залучення озброєних представників приватних охоронних компаній; рекомендації Міжнародної морської організації щодо найбільш безпечних маршрутів; створення кораблів-пасток; застосування новітніх інформаційно-комунікаційних технологій), а також акцентовано увагу на їх перевагах і недоліках. Автором наголошено на необхідності вдосконалення заходів невоєнного характеру, а також необхідності консолідувати зусилля всіх держав щодо: створення міжнародного трибуналу з розгляду справ про акти морського піратства; розробки узгоджених правил щодо

© СПІВАК І.В. – старший викладач кафедри господарського та адміністративного права (Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Гіора Сікорського»)

переслідування піратів у територіальному морі прибережної держави, в зоні відповідальності якої здійснюється переслідування відповідно до процедур переслідування «по гарячих слідах»; укладання регіональних угод із координації дій прибережних держав з метою підвищення рівня оперативності у затриманні піратів в особливо небезпечних районах Світового океану.

Ключові слова: Конвенція про відкрите море, безпека міжнародного судноплавства, захоплення судна, район відкритого моря, міжнародна проблема, транснаціональна злочинність, міжнародне співробітництво.

This article is devoted to the study of international legal mechanisms in the field of combating maritime piracy as one of the elements of international organized crime. The main provisions of the Geneva Convention on the High Seas of 1958, the UN Convention on the Law of the Sea of 1982, the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, and the emphasis on their strengths and weaknesses are considered, as well as certain difficulties that arise in the process of application in practice. It is noted that the provisions of some Conventions are somewhat outdated and do not correspond to today's realities, although there are some tendencies to make certain changes and additions through the adoption of resolutions.

The main provisions of the Code for the Protection of Ships and Port Facilities and its shortcomings have been identified. The draft of the Comprehensive Convention for the Suppression of Piracy at Sea was also considered, and attention was paid to such a novelty as the recognition of maritime piracy as a type of international organized crime. Emphasis is placed on the main provisions of the Convention: forms of persecution of pirates and measures aimed at preventing money laundering; conditions of inspection and seizure of pirate ships are stipulated; the jurisdiction of the States Parties with regard to piracy and the procedural aspects relating to the investigation of the offense shall be determined.

The author states that the fight against acts of piracy at sea (due to the difficulties associated with the specifics of the sea) cannot be carried out by a single state and the efforts of the entire international community must be made.

The main directions of international cooperation in combating maritime piracy are indicated. The main ways to combat piracy (convoying civilian ships; patrolling particularly dangerous areas of the oceans; involving armed representatives of private security companies; recommendations of the International Maritime Organization on the safest routes; creating ships-traps; using the latest information and communication technologies), and emphasis on their advantages and disadvantages. The author emphasizes the need to improve non-military measures, as well as to consolidate the efforts of all states to: establish an international tribunal to consider cases of maritime piracy; development of agreed rules for the pursuit of pirates in the territorial sea of the coastal State in whose area of responsibility the prosecution is carried out in accordance with the hot pursuit procedures; concluding regional agreements to coordinate the actions of coastal states in order to increase the level of efficiency in apprehending pirates in particularly dangerous areas of the oceans.

Key words: *Convention on the High Seas, international shipping safety, capture of the vessel, open sea area, international problem, transnational crime, international cooperation.*

Вступ. Усе частіше членам світової спільноти доводиться консолідувати свої зусилля, що спрямовані на подолання викликів міжнародній безпеці (зміни клімату у планетарному масштабі, поширення зброї масового знищення, міжнародна організована злочинність, голод). Як зазначав Папа Римський Іван-Павло II, «теперішній людині постійно загрожує те, що є результатом діяльності її розуму, прагнень її волі. В цьому і полягає трагедія людського існування в її широкому значенні» [1]. Останнім часом морське піратство перетворилося на серйозну загрозу забезпеченню безпеки морського судноплавства як складника міжнародної безпеки.

Вільний рух морськими шляхами має, як і раніше, велике значення для міжнародного співтовариства (зокрема, США, Велика Британія, Японія та деякі інші країни транспортують у такий спосіб майже 100% вантажів). Піратство ж перешкоджає розвитку вільної торгівлі через

неминуче подорожчання морських перевезень, спричиняє падіння економічних показників функціонування торговельного флоту багатьох держав (від дій піратів страждають і вантажовідправники, і вантажоодержувачі, і фрахт, і страхові компанії), призводить до зниження надходжень до державного бюджету і навіть певною мірою чинить негативний вплив на морське середовище (швидкі темпи зменшення популяції риби через нерегульоване рибальство).

Зважаючи на те, що морське піратство є глобальною проблемою і однією зі складових частин боротьби з міжнародним тероризмом, актуальним залишається дослідження правових засад у сфері боротьби з піратством, вивчення передового досвіду з протидії з метою формування на міжнародному рівні системи ефективних заходів, спрямованих на боротьбу з морським піратством.

Спроби всебічно проаналізувати такі небезпечні акти, як морське піратство, а також звернути увагу на проблему з розробки міжнародно-правових засобів протидії йому здійснювались у працях таких науковців, як Г.О. Анцелевич, М.О. Баймуратов, О.В. Святун, М.В. Савельєв, М.О. Будаков, Л.М. Галенська, В.Л. Михеев, В.В. Юрьєва, І.М. Кулішер, Я.О. Ленцман, Е. Голд, та деяких інших. Видається, що рівень розробленості проблеми є недостатнім.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження міжнародно-правових механізмів (на основі міжнародно-правових актів), практичного досвіду у сфері протидії морському піратству, доведення нагальної потреби посилення міжнародного співробітництва на всіх рівнях, вдосконалення системи ефективних заходів, спрямованих на протидію морському піратству в усіх його проявах, а також у прийнятті Всеосяжної конвенції у боротьбі з проявами піратства на морі.

Результати дослідження. Протягом майже всього століття двох Великих воєн (XX століття) морське піратство залишалось поза увагою міжнародної спільноти.

Але наприкінці ХХ століття і особливо на початку ХХІ століття (в епоху цифровізації) з глибин античного світу знову виринає, наче «Летючий голландець», морське піратство (хоч і дещо модернізоване), становлячи реальну загрозу міжнародній безпеці.

Зростання кількості піратських атак на судна різних держав підтверджується даними Міжнародного морського бюро (ІМВ). Так, у 1996 році зафіксовано 224 напади, у 2010 році зареєстровано 445 піратських атак [2]. Хоча вже за даними 2015 року зареєстровано 246 нападів, що є підставою для обачного оптимізму.

Піратство як негативне соціальне явище зародилось одночасно із розквітом торговельного мореплавання. Як зазначав І.М. Кулішер, у Древній Греції торгівля із самого початку підмінялась піратством [3, с. 75]. Оскільки правового розмежування між торгівлею та розбоєм на морі не існувало, піратство було органічною складовою частиною економіки античного світу.

Але вже на Коринфському конгресі в 337 році до н.е. проголошено свободу мореплавання в Егейському морі, піратство визнане злочином та визнана необхідною повсюдна боротьба з піратством [4, с. 219–228].

У 100 році до н.е. в Римі народним трибуном Луцієм Апулеєм Сатурніном було ініційовано прийняття Закону «Про переслідування піратів». Відповідно до Закону пірати проголошувались ворогами людського роду (*hostis humani generis*), а піратство визнавалось караним злочином [5, с. 253–261].

За часів Середньовіччя боротьба з морським піратством врегульовувалась, як правило, національним правом (у Великобританії першим законом, що надавав суду повноваження щодо розгляду справ про морське піратство, був Адміралтейський закон про юрисдикцію 1391 року) [6]. Видається, що основною причиною відсутності міжнародно-правових норм, спрямованих на боротьбу з морським піратством, є уявлення держав про свою винятковість, егоцентризм.

Паризький конгрес 1856 року заклав підвалини для об'єднання держав у боротьбі з морським піратством, прийнявши 4 (16) квітня Декларацію про принципи морського міжнародного права, одним з найважливіших положень якої стала заборона підтримки піратів у будь-якій формі [7].

Ефективна боротьба зі злочинами, що вчиняються на морі, можлива завдяки співробітництву держав як на глобальному, так і на регіональному рівнях, а також удосконаленню та уніфікації національних законів.

З відродженням піратства постала нагальна потреба у закріпленні відповідальності за його вчинення в міжнародно-правових документах. Адже універсальним і найбільш ефективним механізмом у врегулюванні тих чи інших відносин залишається право. Ще древні римляни говорили: «*Lex est tutissima cassis; sub clupee legis nemo decipitur*» (під захистом права ніхто не буває ошуканим).

З огляду на це, відповідні правові моделі цього міжнародного злочину були відображені в універсальних міжнародних договорах.

Вперше норма міжнародного права, що регламентувала питання боротьби з морським піратством, була сформульована у статті 15 Женевської конвенції про відкрите море 1958 року [8]. У Коментарі Комісії міжнародного права ООН до статті 15 Женевської конвенції про відкрите море 1958 року зазначається: «Піратством можуть вважатися лише дії, які здійснюються у відкритому морі або у будь-якому іншому місці, яке знаходиться за межами територіальної юрисдикції будь-якої держави, але не на території будь-якої держави і не у межах її територіального моря» [9, с. 33].

Відповідно до положень Конвенції 1958 про відкрите море держави зобов'язані сприяти знищенню піратства у відкритому морі та місцях за межами юрисдикції будь-якої держави.

Конвенція ООН з морського права від 1982 року, підтвердивши ключові принципи і норми Конвенції про відкрите море, у статтях 101–107, 110–111 майже дослівно відтворила зміст норм (ст.ст. 15–23) останньої.

Конвенція ООН з морського права 1982 року (ст. 101) подала більш розгорнуту дефініцію піратства, визначивши, що піратством визнається будь-який неправомірний акт насильства, затримання або грабежу, що здійснюється в особистих цілях екіпажем чи пасажиром будь-якого приватного судна або літального апарату за межами територіального моря чи у місці, на яке не поширюється юрисдикція будь-якої держави [10].

Хоча суперечки точаться щодо формулювання «особисті цілі» в п. а) ст. 101 Конвенції: чи охоплює зазначене також дії, які профінансовані певною державою, або ж *animus furandi*, є обов'язковим елементом злочину «піратство», виключаючи, таким чином, з його складу дії, що мають політичне підґрунтя.

Зазначені міжнародно-правові акти формалізували таке негативне явище, як морське піратство, зафіксувавши перелік діянь, що становлять його зміст. Конвенція 1958 року та Конвенція 1982 року містять також конкретні міжнародно-правові заходи із протидії піратству (підстави для захоплення піратського судна; відповідальність за піратство; визначені характеристики суден, що мають право здійснювати захоплення піратів, а також їх повноваження щодо огляду підозрюваних у піратстві суден). Статтею 105 Конвенції 1982 року державам надано право встановлювати та здійснювати універсальну юрисдикцію стосовно піратського судна (у відкритому морі або в будь-якому іншому місці поза межами державної юрисдикції будь-яка держава може здійснити захоплення піратського судна або судна, захопленого шляхом піратських дій, арештувати осіб, які перебувають на цьому судні, і захопити майно, що знаходиться на цьому судні, та визначити щодо нього заходи).

Міжнародною морською організацією (ІМО) в 1985 році було прийнято документ «Заходи із запобігання незаконних актів проти пасажирських суден» [11].

Конвенціями 1958 року та 1982 року передбачено, що воєнний корабель будь-якої держави має право протидіяти піратству тільки в районі відкритого моря. Якщо ж акт піратства вчинений у межах району, на який поширюється суверенітет іншої держави, то всі інші не можуть вживати будь-яких заходів проти піратів, зокрема її затримувати їх. Це стосується і міжнародних проток, якщо останні знаходяться в зоні територіальних вод держав. Як справедливо зазначають В.Л. Михеєв та О.Ю. Піджаков, «право мирного проходу не дає можливості надання допомоги суднам, що піддалися нападам піратів, та не надає права затримувати піратів із застосуванням зброї. Воєнний корабель зобов'язаний лише проінформувати владу прибережної держави про подію. Пірати користуються цією обставиною <...> зазвичай навіть ховаючись від переслідування в чужих територіальних водах» [12, с. 205–216].

Як зазначалось аналітиками Міжнародної морської організації (ІМО), представлена Міжнародним морським бюро (ІМВ) дефініція («піратство – це ... захоплення (або спроба захоплення) з очевидним наміром вчинити розкрадання або будь-який інший злочин з очевидним наміром або можливістю використання сили для здійснення такого акту») має більш практично застосовний характер, включає у себе будь-який напад або спробу нападу на судно незалежно від мети акту і від місця події: як у відкритому морі, так і під час стоянки в порту, що дозволяє змалювати більш повно картину морських злочинів [13, с. 11–13]. З огляду на зазначене видається, що Міжнародна морська організація та Міжнародне морське бюро визнають піратством і морський тероризм, і напад на судно в територіальних водах.

З метою подолання зазначених протиріч у 1988 році у Римі було прийнято ще один міжнародно-правовий акт, який кваліфікує піратство як міжнародний злочин, – Конвенцію про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки морського судноплавства, а також Протокол про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки стаціонарних платформ, розташованих на континентальному шельфі.

Положення Конвенції (ст. 2) не порушують імунітет воєнних кораблів та інших державних суден, що використовуються як військово-допоміжні, поліцейські, судна, що виведені з експлуатації, а також не поширюються на літальні апарати.

Конвенція 1988 року спрямована на запобігання більш широкого кола злочинних посягань (п. 1 ст. 3): здійснення протиправних дій щодо морського судна; фізичних осіб; вантажів, що знаходяться на борту судна; повідомлення заздалегідь неправдивих відомостей, які можуть створити загрозу безпеці судна. Дія положень Конвенції поширюється на злочини, скоєні як у внутрішніх морських водах, так і в територіальних водах, і у відкритому морі [14].

Згідно з Конвенцією 1988 року, кожна держава-учасниця Конвенції повинна передбачити у національному кримінальному законодавстві відповідні покарання за вчинення зазначених у ст. 3 злочинів та передбачити все необхідне для встановлення юрисдикції держави стосовно злочинів, вчинених: а) проти судна або на борту судна, що ходить під прапором цієї держави під час скоєння такого злочину; або б) на території цієї держави, в тому числі в її територіальному морі; або в) громадянином цієї держави або особою без громадянства, що проживає в цій державі.

Конвенція 1988 року закріплює конкуруючу юрисдикцію щодо: 1) держав, яких стосується вчинений злочин; 2) тільки держав-учасниць Конвенції.

Хоча Конвенція про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки морського судноплавства, є значним поступом у протидії морському піратству та іншим злочинам на морі, але її положення, як зазначив Суддя Міжнародного трибуналу ООН з морського права Джоз Луїс Джизус, не повністю відповідають сучасним вимогам щодо збереження людського життя на морі та забезпечення безпеки морського судноплавства [15, с. 391].

Оскільки Конвенціями 1958, 1982 та 1988 років не передбачено всіх злочинних актів на морі та всіх необхідних заходів, спрямованих на боротьбу із ними, на їх розвиток було прийнято інші міжнародно-правові акти.

Так, 12 грудня 2002 року на конференції держав-учасниць Конвенції про людське життя на морі (СОЛАС-74) було прийнято (одночасно з главою XI-2 Конвенції «Спеціальні заходи з підвищення безпеки на морі») Міжнародний кодекс з охорони суден та портівих засобів (ОСПЗ) [16].

Кодекс ОСПЗ встановлює уніфіковані стандарти безпеки, в тому числі і стосовно несанкціонованого проникнення сторонніх осіб на судно (як обов'язкові, так і рекомендовані вимоги щодо забезпечення безпеки на морі), хоча й він має недоліки: 1) визначивши основною метою запобігання проникненню на борт судна злочинців, не зазначив конкретні норми на випадок їх проникнення на борт судна і, відповідно, заходи, що унеможливають негативні наслідки або їх мінімізують; 2) не відображений механізм контролю з боку ІМО стосовно імплементації державами встановлених стандартів.

Міжнародна палата судноплавства спільно з ІМО розробила Інструкцію з використання радіосигналів суднами у разі нападів на них або загрози нападу піратів або озброєних розбійників [17] та Інструкцію для судновласників, операторів суден, капітанів та екіпажів суден з попередження та відбивання нападів піратів і озброєних розбійників проти суден [18].

Важливим кроком на шляху подолання проблеми морського піратства є також ухвалення Радою Безпеки ООН Резолюції 1816 від 2 червня 2008 року [19] та Резолюції 1846 від 2 грудня 2008 року, якими надано право воєнним кораблям зацікавлених держав заходити у територіальні води Сомалі з метою запобігання або припинення актів піратства.

ІМО також ініційовано прийняття Резолюції А.923(22) та А.922(22), що передбачають заходи з перешкоджання реєстрації так званих «суден-привидів» [21, с. 7]; прийняття Резолюції А.1025(26) (замінила А.922(22)) – Кодексу практики розслідувань злочинів, пов'язаних з піратством та збройних пограбувань суден, мета якого полягає у наданні державним органам уніфікованого регламенту ведення розслідування злочинів, пов'язаних з піратством та розбоям на морі [22].

27 квітня 2010 року Рада Безпеки ООН одноголосно прийняла Резолюцію 1918(2010) щодо можливості створення спеціального судового органу для кримінального переслідування захоплених біля берегів Сомалі піратів, що свідчить про серйозний намір світової спільноти здійснювати пошук додаткових ефективних механізмів щодо притягнення піратів до відповідальності [23].

3 листопада 2010 року в Копенгагені в рамках засідання Другої робочої групи з правових питань по боротьбі з піратством делегацією України було представлено проєкт Всеосяжної конвенції з боротьби з актами піратства на морі, новелою якого стало визнання піратства одним з видів транснаціональної організованої злочинності. У Проєкті визначено поняття піратства, форми переслідування морських розбійників і заходи, спрямовані на запобігання відмиванню отриманих злочинним шляхом доходів; зумовлюються умови огляду та захоплення піратських суден; визначається юрисдикція держав-учасниць щодо піратства та процесуальні аспекти, що стосуються розслідування зазначеного злочину. Крім того, документ передбачає створення Спеціального суду по боротьбі з піратством [24].

Згідно зі звітом ІМВ, за січень–березень 2019 року було констатовано зниження кількості інцидентів: 38 випадків піратства порівняно з 66 інцидентами в першому кварталі 2018 року [25]. Не припиняються акти піратства і в 2021 році (10 лютого 2021 року в Гвінейській затоці атакований піратами танкер з нафтою «Maria E»), 12 лютого 2021 року захоплено судно “Lianpengyu” та взято в полон 10 моряків [26], а 3 березня 2021 року вчинено напад на іранський контейнеровоз “Iran Shahrekord” у міжнародних водах Середземного моря.

Останнім часом спостерігаються позитивні тенденції у боротьбі з морським піратством. Усвідомивши, що ця проблема може бути подолана лише завдяки колективним зусиллям, уряди багатьох країн здійснюють кроки в цьому напрямі: через зазначені раніше заходи глобального рівня (через систему міжнародних організацій: ІМО, НАТО, Цільовий фонд на підтримку Програми розвитку ООН та Управління ООН з наркотиків і злочинності, INTERPOL), так і через регіональне співробітництво (на кшталт підписаного в 2013 році урядами Західної та Центральної Африки Кодексу поведінки Яунде (Камерун), що визначив комплексні заходи із боротьби з морським піратством та незареєстрованим риболовством, шляхом у тому числі спільного використання потенціалу військово-морських сил, що є, на думку М.В. Савельєва, необхідним і вимушеним заходом для протидії морським розбійникам [27].

Але ніщо не є новим під Сонцем, і як Древній Єгипет і Крит докладали спільних зусиль у протидії піратам Середземномор'я, свідченням чого є Договір про союз для боротьби із морським піратством, датований початком II тисячоліття до н.е. [28, с.14], так і здійсненням скоординованого патрулювання катерами Індонезії, Сінгапуру та Малайзії пояснюється зниження активності піратів у Малаккській та Сінгапурській протоках на початку XXI століття.

Важливим також є питання щодо можливості застосовувати процедуру переслідування «по гарячих слідах» підозрюваного у піратстві судна в територіальному морі, адже існує проблема переслідування як у разі переходу судна з територіального моря у відкрите море, так і з відкритого моря до територіального. Згідно зі ст. 4 Джибутійського кодексу поведінки ІМО, переслідування підозрюваного у піратстві судна (з урахуванням достатніх підстав) може продовжуватись в/або через територіальне море держави-учасниці Кодексу з дозволу цієї держави. Захоплення піратського судна в територіальному морі держави-учасниці повинне здійснюватися під юрисдикцією цієї держави [29].

Світовою спільнотою нині застосовуються такі основні способи протидії піратству, як: 1) конвоювання цивільних суден через «піратонебезпечний» район; 2) патрулювання «піратонебезпечного» району; 3) озброєна охорона цивільних суден представниками приватних воєнних компаній; 4) рекомендації ІМВ капітанам суден щодо найбільш безпечних маршрутів у «піратонебезпечних» районах, а також рекомендації щодо проведення постійних навчань з членами екіпажу для недопущення піратів на борт судна.

Найбільш доступним є спосіб рекомендацій, але його недоліком є низький рівень захисту судноплавства від актів піратства через сучасне оснащення піратських суден, здійснене за рахунок отриманих злочинним шляхом коштів.

З метою реалізації такого способу, як конвоювання цивільних суден, залучають національні та коаліційні сили ВМФ: розміщення військових на борту (так, у Нідерландах існує система, за якої судноплавна компанія, яка потребує військового супроводу важливих вантажів, може подати заявку) [30, с. 15–18].

Патрулювання особливо небезпечних районів Світового океану являє собою маневрування у певній системі координат воєнних кораблів, призначених для виконання завдання із виявлення підозрілих суден та затримання їх за наявності достатніх підстав.

Конвоювання та патрулювання є як найбільш ефективними способами протидії морським піратам, так і найбільш дорогавартісними.

Видається, що дешевшим, але не менш ефективним, є використання суден-пасток (замаскований під торгове судно військовий корабель має на борту підрозділ морської піхоти та озброєння). Цей спосіб сприятиме зниженню активності піратів через «відтік членів братства» з огляду на можливе затримання.

Залучення до охорони суден приватних військових компаній (ПВК) добре себе зарекомендувало [31] через здійснення не тільки супроводу суден, але й навчання персоналу компаній-морських перевізників надання відсічі піратам.

Але застосування здебільшого воєнних заходів не вирішить проблему подолання морського піратства. Отже, подальший розвиток міжнародного та регіонального співробітництва у цій сфері потребує удосконалення як уже наявних, так і запровадження (із закріпленням у нормах міжнародного права) нових заходів невоєнного характеру: 1) удосконалення механізмів притягнення до кримінальної відповідальності за морське піратство; 2) міжнародне співробітництво щодо запобігання відмиванню отриманих піратами грошей (застосування таких же схем,

що і за переслідування терористичних організацій); 3) застосування технічних засобів (супутників, безпілотних літальних апаратів, систем відеоспостереження), встановлення на приватних суднах сучасних радарів; 4) співпраця у сфері використання інформаційних технологій.

Реалії епохи цифровізації – швидке зростання кількості захоплень суден з використанням інформаційно-комунікаційних технологій – спонукають до вдосконалення міжнародних і національного механізмів у боротьбі з морським піратством і вжиття заходів щодо: 1) міждержавного обміну інформацією з метою координації комплексних заходів із попередження приготувань актів піратства на території тієї чи іншої держави (ст. 21 проекту Всеосяжної конвенції); 2) інформування ІМО про всі випадки захоплення піратських суден (щодо обставин акту піратства, обставин захоплення, запланованих дій стосовно затриманих осіб) у ході проведення державами спеціальних заходів проти морських піратів (ст.ст. 10, 13, 18), що сприятиме об'єктивній оцінці ситуації в тому чи іншому районі Світового океану, підвищенню ефективності заходів; 3) обміну державами інформацією стосовно майна (щодо якого є достатні підстави вважати його отриманим завдяки морському піратству) з метою його виявлення, відстеження, арешту та конфіскації (ст. 24); 4) взаємного інформування держав про стан контролю за підозрілими угодами, переміщення готівки та відповідних грошових інструментів через кордони за умов належного використання зазначеної інформації (ст. 7), що сприятиме співробітництву правоохоронних органів та органів фінансового регулювання у сфері боротьби з відмиванням грошей.

З метою подолання проблеми морського піратства як істотної загрози забезпеченню безпеки торговельного морського судноплавства вкрай необхідним є формування ефективної системи, що включає: 1) скоординовану діяльність держав і міжнародних організацій; 2) підґрунтям є парадигма здійснюваної у рамках ООН управлінської діяльності; 3) домінуючої системи є її спрямованість на мінімізацію наслідків піратства; 4) багаторівневий та полісуб'єктний та поліоб'єктний склад системи; 5) базування системи на комплексі різних організаційних та організаційно-правових форм співробітництва; 6) система має нормативну основу [32, с. 95].

Висновки. Активний розвиток міжнародної торгівлі (в тому числі і морської) та збільшення пасажиропотоків на морських шляхах вивели у XXI столітті на один з найвищих щаблів проблему забезпечення безпеки пасажирського та торговельного мореплавства шляхом подолання морського піратства.

Міжнародне співтовариство визнало беззаперечним той факт, що розробка ефективних заходів, спрямованих на протидію таких проявів міжнародної організованої злочинності, як морське піратство, є можливою відповідно лише у разі консолідації зусиль усього міжнародного співтовариства. Створення ефективних міжнародних інституцій та міжурядових організацій, вироблення дієвих правових норм та створення механізмів їх оперативної реалізації – необхідні заходи щодо забезпечення безпеки мореплавства.

Запорукою у забезпеченні безпеки морського судноплавства стануть консолідовані, послідовні та узгоджені зусилля всіх держав: 1) забезпечення невідворотності покарання за вчинення актів морського піратства, створивши міжнародний трибунал з розгляду справ про морське піратство, а з огляду на довготривалість процесу здійснити делімітацію відкритого моря із визначенням зон відповідальності прибережних держав; 2) розробка узгоджених правил щодо переслідування піратів у територіальному морі прибережної держави, в зоні відповідальності якої здійснюється переслідування відповідно до процедури, встановленої Конвенцією 1982 (переслідування «по гарячих слідах»); 3) укладання регіональних угод із координації дій прибережних держав з метою підвищення рівня оперативності у затриманні піратів в особливо небезпечних районах Світового океану; 4) розробка критеріїв відповідності приватних воєнних охоронних компаній завданням забезпечення безпеки морського судноплавства та процедури перевірки на відповідність; 5) прийняття Всеосяжної конвенції у боротьбі з актами піратства на морі.

Список використаних джерел:

1. Енцикліка REDEMPTOR GOMINIS, св. Івана-Павла II 6. Папи Римського (1979). URL: <http://katekhytyka-6.blogspot.com>.
2. The IMB Live Piracy Report. URL: www.icc-ecs.org/piracy-reporting-centre
3. Кулишер И.М. Очерк экономической истории Древней Греции. Ленинград, 1925. 239 с.
4. Ленцман Я.А. К вопросу об источниках эллинистического пиратства. *Вестник Древней истории*. № 4 (18). Ленинград : Изд-во Академии наук СССР, 1946. С. 219–228.
5. Юрьева В.В. Закон о преследовании морского пиратства. *Проблемы всеобщей истории: сборник научных работ аспирантов исторического факультета МГУ*. Москва, 1074. С. 253–261.
6. Edgar Gold. Piracy: the scourge centuries. *Seaways. The international Journal of the Nautical institute*. 2009. No. 3.

7. Декларация о принципах морского международного права. Париж, 4/16 апреля 1856 г. URL: [https:// istmat.info/node](https://istmat.info/node).
8. Конвенция об открытом море от 29.04.1958 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/hsea.
9. Доклад Комиссии международного права о работе ее восьмой сессии 23 апреля 1956 года / Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Одиннадцатая сессия. Дополнения № 9 (A/3159). ООН, 1956. 97 с.
10. Конвенція ООН з морського права від 10 грудня 1982 р. *Відомості Верховної Ради України*, 1999. № 31. Ст. 254.
11. Международная морская организация (ИМО). URL: <http://www.un.org/ru/ecosoc/imo>.
12. Михеев В.Л. Международно-правовые основы борьбы с морским пиратством / В.Л. Михеев, А.Ю. Пиджаков. *Ученые записки Санкт-Петербургского филиала имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии*. 2010. № 2 (36). С. 205–216.
13. Johnson D., Pladdet E., Valencia M. Research on Southeast Asian Piracy. Piracy in Southeast Asia. Singapore. 2005. P. 11–13.
14. Конвенція ООН по боротьбі із незаконними актами, спрямованими проти безпеки морського судноплавства. URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/ed_1988-03_10/MU88K07U.
15. Luis J. International Tribunal for the Law of the Sea. Report on the work of the 61 Session of the international Law Commission (4 May to 5 July to 7 August 2009). 2009. No. 10 (A/64/10). P. 391–407.
16. Міжнародний кодекс з охорони суден та портових засобів від 12 грудня 2002 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
17. Інструкція ІМО по використанні радіосигналів суднами при нападах на них або загрози нападу піратів або озброєних розбійників. MSC/Circ/805: Guidance for the use of Radio Signals by ships under attack or threat attack from pirates or armed robbers. London, 1999.
18. Інструкція ІМО для судновласників, операторів суден, капітанів та екіпажів суден з попередження та відбивання нападів піратів і озброєних розбійників проти суден. MSC/Circ/623: Guidance to ship owners and ship operators, shipmasters and crews on preventing and suppressing acts of piracy and armed robbery against ship. London, 1999.
19. Резолюція Ради Безпеки ООН S/RES/1816 (2008), ухвалена на 5902-м засіданні. URL: <http://www.un.org/document/scresol/res2010>.
20. Резолюція Ради Безпеки ООН S/RES/1846 (2008), ухвалена на 6026-м засіданні. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/630/31/N0863031.pdf?OpenElement>.
21. Резолюції А.923(22) и А.922(22). MSC issues revised piracy guidance. *IMO News*. 2009. № 3. P. 7–14.
22. Кодекс практики розслідування актів піратства та збройних пограбувань суден. URL: <http://www.Seabook.info/product>.
23. Резолюція 1918 (2010). Принята Советом Безопасности на его 6301-м заседании 27 апреля 2010 года. URL: <http://dac-cess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/331/41/PDF/N1033141?OpenElement>.
24. Всеосяжна конвенція по боротьбі з піратством на морі. *Укрінформ*. Україна в Копенгагені представила проєкт конвенції по боротьбі з піратством на морі. URL: <https://svit.ukrinform.ua/worldwide.php?page=diplomaty&id=7326>.
25. Piracy and Armed Robbery Against Ships. Annual Report. International Chamber of Commerce. International Maritime Bureau. January 1–31 March 2019. No. 1. URL: http://icc-ccs.org/2019_Annual_Piracy_Report/pdf.
26. Piracy. URL: <http://www.itsoafrrs.org/issves/>.
27. Савельев Н. Международное сотрудничество – важнейший элемент морской безопасности государства. *Транспортная безопасность и технологии*. № 4. URL: <https://www.transafety.ru/issue.php/m=51&art846>.
28. Анцелевич Г.А. Международное морское торговое право. Киев : Слово, 2003. 560 с.
29. Djibouti Code of conduct, 29 January 2009, official text. Doc. IMO. Official site. URL: <https://www.imo.org/en/OurWork/Security/PIU/Documents/DCoC%20Engl>.
30. Van Ginkel B., Van der Putten F.P., W. Molenaar. State or Private Protection against Maritime Piracy? A Dutch Perspective. 2013. P. 15–19.
31. Utler S. Using Guards to Hunt Pirates. Germany May Loosen Shipping Laws. *Spiegel-Online*: Official page. URL: <http://m.spiegel.de/international/world/a-827379#spRedirectedFrom=www&referrer>.
32. Баймуратов М.О. Концептуальні підходи до визначення змісту системи міжнародно-правової протидії піратству. *Український часопис міжнародного права*. 2012. № 1–2. С. 91–95.

ЗМІСТ

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

ВОЙТОВИЧ І.І. ІСТОРИЧНИЙ ДИСКУРС ВСТАНОВЛЕННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА КОРУПЦІЙНІ ЗЛОЧИНИ У СФЕРІ ВОЄННОЇ БЕЗПЕКИ.... 3

ОЛИЦЬКИЙ О.М. ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ ШВИДКОГО РЕАГУВАННЯ
ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ..... 8

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

ЗАВАЛЬНЮК С.В. ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ РОЗВИТКУ ОСМИСЛЕННЯ
ЗНАЧЕННЯ ПРОГАЛИН У ЦИВІЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ.....15

КОРОЄД С.О. ВІДСТУПЛЕННЯ ПРАВА ВЛАСНИКА НА ВИТРЕБУВАННЯ
НЕРУХОМОГО МАЙНА З ЧУЖОГО НЕЗАКОННОГО ВОЛОДІННЯ
(ЦЕСІЯ ВІНДИКАЦІЙНОЇ ВИМОГИ).....19

**ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО,
ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО**

ШВИДКА Т.І. АНБАНДЛІНГ ЯК НАПРЯМ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
У СФЕРАХ, ДЕ ДІЮТЬ СУБ'ЄКТИ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ..... 25

**ТРУДОВЕ ПРАВО;
ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

ВОЛОШИНА В.В. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОБОТИ
ПОНАД ВСТАНОВЛЕНУ НОРМУ ТРИВАЛОСТІ РОБОЧОГО ЧАСУ..... 32

КРІЧФАЛУШІЙ-СТЕПАНОВА К.М. РОБОТА НАУКОВО-ПЕДАГОГІЧНИХ
ПРАЦІВНИКІВ ЗА МЕЖАМИ НОРМАЛЬНОЇ ТРИВАЛОСТІ РОБОЧОГО ЧАСУ.....37

ПІДПАЛА І.В. МОРЯК ЯК СУБ'ЄКТ МІЖНАРОДНОГО ТРУДОВОГО ПРАВА.....44

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

БОЙКО А.В. СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ЯК ВАЖЛИВИЙ ІНСТРУМЕНТ
ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ТРАНСПОРТУ..... 53

БОРОВИК А.В., ТОМЧУК А.В. ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ
АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОКРЕМИХ
СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ.....59

ГРЕБЕНЮК А.О. ДО ПИТАННЯ ПРО ПРЕДМЕТ ПОСЯГАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТУПКУ, ПЕРЕДБАЧЕНОГО СТАТТЕЮ 482
МИТНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ.....64

КОНОНЕЦЬ В.П. АНАЛІЗ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЩОДО ПРИТЯГНЕННЯ
ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ УПОВНОВАЖЕНИХ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОЇ
ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ ТА ПРИВАТНИХ ВИКОНАВЦІВ У СФЕРІ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ..... 70

КОСТЕНКО О.В. УПРАВЛІННЯ ІДЕНТИФІКАЦІЙНИМИ ДАНИМИ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АНОНІМІЗАЦІЇ ТА ПСЕВДОНІМІЗАЦІЇ.....	76
КУЧЕРЕНКО І.Г. ЮРИДИЧНІ ГАРАНТІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.....	82
ЛЮХ В.В. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ.....	89
МАКСИМОВИЧ А.М. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ.....	96
МАРКОВА О.О. СВІТОВІ МОДЕЛІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ.....	105
ПАНОВ В.В. ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ СЛУЖБОВОЇ ДИСЦИПЛІНИ ДЕТЕКТИВАМИ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ.....	112
СМИЧОК Є.М. ДИНАМІЧНІСТЬ РОЗВИТКУ СУДОВИХ ДОКТРИН У ВИРІШЕННІ ПОДАТКОВИХ СПОРІВ.....	118
ШАРКОВА В.В. АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЯК ОБ'ЄКТ ДОСЛІДЖЕННЯ.....	124
ШИНКАР Т.І. ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН НА ІНФОРМАЦІЮ ЯК ДЕТЕРМІНАНТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ СУЧАСНОЮ ДЕРЖАВОЮ.....	129
 <i>КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО</i>	
ОЛІЙНИК О.С. ВИДИ ТА ОЗНАКИ КОЛІЗІЙ У КРИМІНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ.....	134
 <i>КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ</i>	
ЗАЛУЖНИЙ В.Г., ПАВЛІЧЕНКО Є.В., ШЕЛУДЯКОВ Р.С. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ КАТЕГОРІЇ «МОРАЛЬНА ШКОДА».....	139
ПІНЯГА Р.О. ТАКТИКО-КРИМІНАЛІСТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ ДОПИТУ НА ПОЧАТКОВОМУ ЕТАПІ РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ЗАЙНЯТТЯМ ГРАЛЬНИМ БІЗНЕСОМ.....	143
 <i>СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА</i>	
БАКАЯНОВА Н.М., КУБАЄНКО А.В. ІНСТИТУТ СУДОВОГО КУРАТОРСТВА ТА НАДАННЯ МЕТОДИЧНОЇ ДОПОМОГИ СУДДЯМ В УКРАЇНІ.....	149
ОРЛОВА М.І. ОСОБЛИВОСТІ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕННЯ ПРО ТИМЧАСОВЕ ВІДСТОРОНЕННЯ СУДДІ ВІД ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОСУДДЯ.....	155
 <i>МІЖНАРОДНЕ ПРАВО</i>	
СПІВАК І.В. МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ПРОЯВАМ МОРСЬКОГО ПІРАТСТВА ЯК ЗАПОРУКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ МОРСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ.....	160

CONTENTS

**THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW;
HISTORY OF POLITICAL AND LEGAL DOCTRINES**

VOITOVYCH I.I. HISTORICAL DISCOURSE ESTABLISHING CRIMINAL LIABILITY FOR CORRUPTION CRIMES IN THE FIELD OF MILITARY SECURITY..... 3

OLYTSKYI O.M. FORMS OF ACTIVITY OF RAPID RESPONSE UNITS OF THE STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE.....8

**CIVIL LAW AND CIVIL PROCESS;
FAMILY LAW; PRIVATE INTERNATIONAL LAW**

ZAVALNIUK S.V. THE HISTORICAL ASPECT OF THE DEVELOPMENT OF UNDERSTANDING THE MEANING OF GAPS IN CIVIL LEGISLATION.....15

KOROIED S.O. DEROGATION OF THE OWNER’S RIGHT TO CLAIM REAL ESTATE FROM SOMEONE ELSE’S ILLEGAL POSSESSION (ASSIGNMENT OF VINDICATION CLAIM).....19

COMMERCIAL LAW, COMMERCIAL PROCEDURAL LAW

SHVYDKA T.I. ANBUNDLING AS A DIRECTION OF ANTIMONOPOLY REGULATION IN THE AREAS WHERE NATURAL MONOPOLY ENTITIES OPERATE..... 25

LABOR LAW; SOCIAL SECURITY LAW

VOLOSHYNA V.V. FOREIGN EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION OF OVERTIME WORK..... 32

KRICHFALUSHII-STEPANOVA K.M. WORK OF SCIENTIFIC AND PEDAGOGICAL WORKERS BEYOND THE NORMAL DURATION OF WORKING HOURS..... 37

PIDPALA I.V. SAILOR AS A SUBJECT OF INTERNATIONAL LABOR LAW..... 44

**ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE;
FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW**

BOIKO A.V. STRATEGIC PLANNING AS AN IMPORTANT TOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF TRANSPORT.....53

BOROVYK A.V., TOMCHUK A.V. CONCEPTS AND FEATURES OF ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL ACTIVITIES OF INDIVIDUAL SUBJECTS OF STATE POLICY IN THE FIELD OF PREVENTION OF DOMESTIC VIOLENCE.....59

HREBENIUK A.O. TO THE QUESTION OF THE SUBJECT OF ENCROACHMENT ON AN ADMINISTRATIVE OFFENSE UNDER ARTICLE 482 OF THE CUSTOMS CODE OF UKRAINE.....64

KONONETS V.P. ANALYSIS OF COURT DECISIONS CONCERNING RESPONSIBILITY OF AUTHORIZED SUBJECTS OF THE STATE EXECUTIVE SERVICE AND PRIVATE EXECUTIVE PERFORMERS.....70

KOSTENKO O.V. IDENTIFICATION DATA MANAGEMENT: LEGAL REGULATION AND CLASSIFICATION.....76

KUCHERENKO I.H. LEGAL GUARANTEES TO ENSURE THE LEGALITY OF CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES IN THE FIELD OF PUBLIC PROCUREMENT.....	82
LIUKH V.V. FOREIGN EXPERIENCE OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES IN ENSURING THE FINANCIAL SECURITY OF THE STATE.....	89
MAKSYMovyCH A.M. ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF DISCIPLINARY LIABILITY OF EMPLOYEES OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATION.....	96
MARKOVA O.O. GLOBAL MODELS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE.....	105
PANOV V.V. MAIN TASKS OF DISCIPLINARY PROCEEDINGS IN CASES OF VIOLATION OF OFFICIAL DISCIPLINE BY DETECTIVES OF NATIONAL ANTI-CORRUPTION BUREAU OF UKRAINE.....	112
SMYCHOK Ye.M. THE DYNAMISM OF JUDICIAL DOCTRINES IN RESOLVING TAX DISPUTES.....	118
SHARKOVA V.V. ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE FIELD OF PUBLIC PROCUREMENT AS AN OBJECT OF RESEARCH.....	124
SHYNKAR T.I. LIMITATION OF CITIZENS' RIGHTS TO INFORMATION AS A DETERMINANT TO PROVIDE NATIONAL SECURITY WITH A MODERN STATE.....	129
 <i>CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL EXECUTIVE LAW</i>	
OLIINYK O.S. TYPES AND SIGNS OF COLLISIONS IN CRIMINAL LEGISLATION OF UKRAINE.....	134
 <i>CRIMINAL PROCEDURE AND FORENSIC SCIENCE; LEGAL EXPERTISE; OPERATIVE INVESTIGATIVE ACTIVITY</i>	
ZALUZHNYI V.H., PAVLICHENKO Ye.V., SHELUDIYAKOV R.S. THEORETICAL PRINCIPLES FOR DETERMINING THE ESSENCE OF THE CATEGORY "MORAL INJURY".....	139
PYNIAHA R.O. TACTICS-FORENSIC SUPPORT OF INTERROGATION AT THE INITIAL STAGE OF INVESTIGATION OF CRIMINAL OFFENSES RELATED TO GAMBLING.....	143
 <i>JUDICIARY; PROSECUTION AND ADVOCACY</i>	
BAKAIANOVA N.M., KUBAIENKO A.V. INSTITUTE OF THE JUDICIAL SUPERVISION AND THE PROVISION OF METHODOLOGICAL ASSISTANCE TO JUDGES IN UKRAINE.....	149
ORLOVA M.I. PECULIARITIES OF APPEALING AGAINST THE DECISION TO TEMPORARILY REMOVE A JUDGE FROM JUSTICE.....	155
 <i>INTERNATIONAL LAW</i>	
SPIVAK I.V. INTERNATIONAL LEGAL MECHANISMS IN THE FIELD OF COUNTERING THE MANIFESTATIONS OF MARITIME PIRACY AS A GUARANTEE OF SAFETY OF MARITIME TRANSPORT.....	160

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Випуск 1, 2021

Відповідальний за випуск – В.В. Галуцько

Науковий редактор – О.Ю. Дрозд

Коректори: Я.І. Вишнякова, Н.В. Пірог

Комп'ютерне верстання – Н.С. Кузнецова

Підписано до друку 12.01.2021. Формат 70x100/16.

Обл.-вид. арк. 18,31. Ум.-друк. арк. 13,98.

Наклад 300 прим. Зам. № 0721/237.

Надруковано: ТОВ «Видавничий дім «Гельветика»

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6424 від 04.10.2018

Україна, 65101, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1

Тел. +38 (048) 709 38 69,

+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: mailbox@helvetica.ua