



**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА**

Збірник наукових праць

Збірник засновано у 2015 році

Випуск 6, 2021



Видавничий дім
«Гельветика»
2021

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць
Випуск 6, 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 № 10 від 22.09.2021 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; **Короєд 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 6. – К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. – 208 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 340.1

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.1>

КРИХОВЕЦЬКИЙ І.З.

**УКРАЇНСЬКІ СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНІ ТЕЧІЇ ГАЛИЧИНИ ХІХ СТ.
ТА ЇХНЯ СЕЙМОВА ДІЯЛЬНІСТЬ**

**UKRAINIAN SOCIO-POLITICAL CURRENCIES OF GALICIA
OF THE XIX CENTURY AND THEIR SEY ACTIVITIES**

У статті розкриваюся особливості становлення та еволюції трьох суспільно-політичних течій Галичини – русофільської, народовської та радикальної. Аргументовано, що, хоча перші суспільно-політичні течії Галичини сформувалися у 1848–1849 рр., їх організаційне і структурне оформлення відбулося зі створенням Галицького сейму у 1861 р. Так русофіли сформували власну політичну організацію «Руська Рада», а народовці чітко задекларували про свою програму дій, спрямовану на досягнення політичного консенсусу з поляками і відкритий лібералізм до імперської влади. Відповідно, до межі 1870–1880-х рр. у Галичині домінували дві політичні сили – русофіли та народовці. У той час починає формуватися нова суспільно-політична течія, довкола якої об'єднувалася радикально налаштована молодь – радикали. Критичні розбіжності між русофілами та народовцями сформувалися саме під впливом діяльності Галицького сейму, адже народовці, представляючи молоде покоління галицького політикуму, були готові йти на ситуативні компроміси з польською сеймовою більшістю, що абсолютно заперечували русофіли. Характерно, що на момент свого створення та ідеологічного оформлення ані русофіли, ані народовці у 1860–1880-х рр. не були готові до самостійної політичної діяльності. Встановлено, що русофіли, народовці та радикали були представниками трьох різних поколінь українських політиків. Це впливало на їхній світогляд, рівень праворозуміння і навіть методи політичної діяльності. Можна простежити певну тенденцію, що в період із 1860-х до 1890-х рр. у русофілів було більше спільного з народовцями, а після 1890 р. народовці відстоювали ідеали, які сповідувалися радикалами. Створений 1861 р. Галицький сейм сприяв налагодженню співпраці між представниками українських суспільно-політичних течій, що мало місце напередодні та під час сеймових виборів. З іншого боку, сеймова діяльність вказала на критичні розбіжності між згаданими політичними силами, сприяла політизації національного руху.

Ключові слова: *Галичина, Австрійська імперія, Галицький сейм, народовці, русофіли, радикали.*

The article reveals the peculiarities of the formation and evolution of the three socio-political currents of Galicia – Russophile, populist and radical. It is argued that although the first socio-political currents of Galicia were formed in 1848–1849, their organizational and structural design took place with the creation of the Galician Sejm in 1861. Thus, the Russophiles formed their own political organization («Russian Council»), and the populists clearly declared their program action aimed at reaching a

political consensus with the Poles and open liberalism to imperial power. Accordingly, to the limit of 1870–1880. Two political forces, the Russophiles and the Narodniks, dominated Galicia. At that time, a new socio-political current began to form, around which radical youth – radicals – united. Critical differences between Russophiles and populists were formed precisely under the influence of the Galician Sejm, because the Narodniks, representing the young generation of Galician politicians, were ready to make situational compromises with the Polish Sejm majority, which was completely denied by Russophiles. It is noteworthy that at the time of its creation and ideological design, neither Russophiles nor populists in the 1860s and 1880s were ready for independent political activity. It has been established that Russophiles, populists and radicals were representatives of three different generations of Ukrainian politicians. This affected their worldview, level of legal understanding and even methods of political activity. One can trace a certain tendency that in the period from the 1860s to the 1890-s the Russophiles had more in common with the Narodniks, and after 1890 the Narodniks defended ideals that were close and professed by the radicals. Established in 1861, the Galician Sejm contributed to the establishment of cooperation between representatives of Ukrainian socio-political currents, which took place on the eve and during the Sejm elections. On the other hand, the Sejm's activities pointed to critical differences between the mentioned political forces and contributed to the politicization of the national movement.

Key words: *Galicia, Austrian Empire, Galician Sejm, populists, Russophiles, radicals.*

Постановка проблеми. Входження українських земель до складу імперії Габсбургів збіглося з реформами в дусі освіченого абсолютизму останньої третини XVIII ст. Ліквідація особистої залежності селян, освітня й особливо релігійна реформа стали вагомою передумовою для активізації українського руху, керівний провід у якому займало духовенство. Навіть слабкий соціально-економічний розвиток Східної Галичини, де більшість становили українці, не був перешкодою до активізації українського національного руху. Вся перша половина XIX ст. стала часом національно-культурного відродження, коли центрами національного відродження українців спершу був Перемишль, а з 1830-х рр. – Львів. Під час загальноєвропейської революції «Весна народів» 1848–1849 рр. було сформовано передумови для політизації українського національного руху, а створена у травні 1848 р. Головна Руська Рада задекларувала чітку політичну програму дій, яка передбачала поділ Галичини за національно-територіальною ознакою та надання українській частині (Східній Галичині з центром у Львові) широких національно-політичних і культурних прав.

Під час революції чітко виокремилося чотири основні течії в українському національному русі: австрофільська, русофільська, полонофільська та українофільська. Кожна з них представляла традиційний світогляд, що домінував серед галичан і був виразником історичної пам'яті.

Загалом для досліджуваного нами періоду – другої половини XIX – початку XX ст. – для галичан була властивою наявність трьох політичних течій: русофільської (москвофільської), народовської та радикальної.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досліджувана проблема досить активно вивчається українськими правниками та істориками права. Закономірним є певний регіоналізм вивчення питання розвитку суспільно-політичних течій Галичини та інтерес до цієї проблеми науковців зі Львова й Івано-Франківська. Однак упродовж останніх років посилюється інтерес до цієї проблеми, що насамперед пов'язано з вивченням історико-правових традицій національного державотворення.

Методологічною основою нашого дослідження стали праці українських учених: О. Аркуші, М. Драгоманова, Л. Ілина, В. Кудлач-Мельник, К. Левицького, М. Мудрого, І. Райківського, О. Салтовського, І. Франка, Б. Янишина та інших.

Постановка завдання. Метою нашого дослідження є визначення ступеня впливу Галицького сейму на еволюцію основних суспільно-політичних течій галицьких українців другої половини XIX – початку XX ст.

Виклад основного матеріалу. Хоча перші суспільно-політичні течії Галичини сформувалися у 1848–1849 рр., їх організаційне і структурне оформлення відбулося зі створенням Галицького сейму у 1861 р. Так русофіли сформували власну політичну організацію «Руська Рада», а народовці чітко задекларували свою програму дій, спрямовану на досягнення

політичного консенсусу з поляками і відкритий лібералізм до імперської влади. Відповідно, до межі 1870–1880-х рр. у Галичині домінували дві політичні сили – русофіли та народовці. У той час починає формуватися нова суспільно-політична течія, довкола якої об'єднувалася радикально налаштована молодь – радикали. У цьому плані русофіли були представниками релігійно-монархічних політичних кіл, що опиралися на культурні традиції середньовіччя, історичне минуле староруського «архетипу» та були виразними консерваторами в політичному плані. Натомість народовці сформувалися під впливом культурної експансії Наддніпрянської України та прагнули консолідації української нації на всьому етнічному просторі по обидві сторони австро-російського кордону [3, с. 78]. Стосовно радикалів, то це були представники нового покоління галичан, які почали формуватися як результат неспроможності народовців та москвофілів досягнути бажаних результатів у сфері розширення національно-культурних прав українців. Заслугою цього молодого руху стало те, що вони найшвидше усвідомили необхідність у партійному оформленні, що і відбулося у 1890 р. у Львові.

Першою і найбільш масовою політичною течією Галичини була русофільська. Ми погоджуємося із твердженням В. Кудлач-Мельник, що витоки галицького русофільства сягають перших десятиліть XIX ст. [4, с. 12]. Причина появи цієї течії зумовлювалася змістом українського національного руху і його мовно-культурною спрямованістю. Формування русофільства відбувалося як протест проти колонізації та онімечення українців Галичини, а тому закономірно спрямовувалися погляди на Схід. Тому для русофілів як мовно-літературної течії було властивим вживання в побуті та пропаганда російської літературної мови, зацікавлення культурним життям Росії, а згодом і бажання сформувати єдине державне утворення. Русофіли домінували в сеймовому представництві до кінця 1870-х рр.

У плані формування правової складової частини русофільської течії та виокремлення ідеологічних рис демонстрація «сили» Росією та акцентування останньої на підтримці ідей слов'янофільства, панславізму мали вагомий вплив на правосвідомість галичан середини XIX ст. Більше того, галичани у пошуках власних політичних і світоглядних переконань часто звертали увагу на Наддніпрянщину, що була складовою частиною Російської імперії. Окрім того, протистояння з поляками було безпосереднім каталізатором українського національного руху.

Доцільно також зауважити, що русофільство пройшло тривалу і чітку еволюцію як світоглядних переконань, так і політичного характеру. Ця трансформація відобразилася навіть на розумінні самого русофільства. Загалом можна сформувати чітку послідовність понять: «старорусинство» – «русифільство» – «москвофільство». При цьому межа між двома останніми поняттями мінімальна. Відмінність тільки у тому, що москвофіли отримували фінансову допомогу з боку Петрограду і не приховували своїх проросійських поглядів. Натомість старорусини і русофіли вели пошук оптимальної моделі правосвідомості, яка можна забезпечити національну та політичну самоідентифікацію галицьких українців. Тобто у 1848–1860-х рр. русофільство формувалося як світоглядна протидія чимраз зростаючій колонізації і було першою спробою організувати активні політичні сили галицького українства.

Стосовно народовської суспільно-політичної течії, то її витоки також сягають 1848–1849 рр., але до 60-х рр. XIX ст. вони діяли разом із русофілами. Формально ідеологом галицького народовства можна вважати ідейного лідера «Руської трійці» М. Шашкевича. Оцінюючи його вплив на політичну свідомість галичан другої половини XIX ст., К. Левицький писав, що М. Шашкевич «кинув між нас світло національної свідомості і пробудив почуття одноцілості всього українського народу» [149, с. 7–9]. Згідно із твердженням К. Левицького, початком формування народовської течії, так само, як і русофільської, є 1848 р. Характеризуючи ідеологічний вплив згаданого М. Шашкевича, він писав, що «його заповіт підняли народовці з 1848 року, кладучи перші основи до національної будівлі» [5, с. 7–9].

Критичні розбіжності між русофілами та народовцями сформувалися саме під впливом діяльності Галицького сейму, адже народовці, представляючи молоде покоління галицького політикуму, були готові йти на ситуативні компроміси з польською сеймовою більшістю, що абсолютно заперечували русофіли. Відповідно, формування у стінах сейму групи Ю. Лаврівського та його угодовська ініціатива з поляками у 1869–1871 рр. стали початком виокремлення народовців як окремої суспільно-політичної течії. У той час між русофілами та народовцями сформувалися основні ідеологічні відмінності, що збереглися і до початку XX ст. Перші асоціювали себе як історична партія і постійно апелювали до минулого Київської Русі та Галицького князівства, тоді як народовці опиралися на історію власного народу, яку вони виводили з часів козацтва [9, с. 90].

З іншого боку, створення у 1861 р. Галицького сейму та виборчі кампанії до нього сприяли консолідації українського національного руху, а тому відбувалося зближення русофілів та народовців, які тільки разом могли отримати достатню кількість посольських мандатів та ефективно конкурувати з поляками. Такі виборчі союзи мали місце до 1890-х рр. Окрім того, молоде покоління народовців, так само, як і русофіли, орієнтувалися на національно-політичні ідеали, що формувалися в Наддніпрянщині, зокрема підтримували тісні стосунки із представниками громадівського руху. Спільною для обох течій була теза про належність галицьких русинів до 18-мільйонного українського («малоруського») народу, окремого від польського та російського [6, с. 161]. Цю тезу запропонував, ще в часи «Весни народів» Я. Головацький.

Цікавим є факт того, що польський політикум Галичини почав підтримувати народовців як єдину силу, що могла сформувати альтернативу русофілам, а тому в часи діяльності сейму мали місце кілька угодовських акцій, які у разі співпраці українців та поляків передбачали взаємовигідні зміни у внутрішньополітичному, культурному та освітньому розвитку Галичини.

Характерно, що на момент свого створення та ідеологічного оформлення ані русофіли, ані народовці у 1860–1880-х рр. не були готові до самостійної політичної діяльності. Перші розуміли ініціативи поляків із підтримки народовців як бажання «розсварити русинів», а другі у порозумінні бачили можливість легально і з правового погляду відстояти власні національно-культурні інтереси.

Показово, що, з одного боку, русофіли зазнавали тиску з боку польської адміністрації Галичини та офіційної імперської влади, а з іншого – відчували підтримку від місцевої української інтелігенції, яка розчарувалася в політиці Відня стосовно поступок на користь поляків та бажання останніх налагодити стосунки з народовцями.

Останні десятиліття ХХ ст. стали часом посилення впливу народовців на національний провід. За словами М. Мудрого та О. Аркуші, для того часу була характерною зміна система австро-польсько-українських відносин, які в українському русі відображалися через трансформацію правових поглядів греко-католицької церкви, що остаточно відмовилася від ідей русофільства та підтримала на парламентських виборах 1885 р. народовців [1, с. 243–244]. Останні остаточно відмовилися від співпраці з русофілами, оскільки це було своєрідним гальмом для їхньої внутрішньої еволюції [1, с. 245]. Саме з початком роботи нової сеймової каденції 1890 р. розпочався новий етап у процесі структуризації національно-політичних сил українців Галичини. Політика «нової ери», яку активно підтримували народовці, зокрема Ю. Романчук, привела до остаточного розмежування з русофілами. Подальші факти співпраці мали місце тільки під час сеймових виборів чи роботи сейму, що було спробою протистояти чимраз зростаючій колонізації.

Через внутрішнє протистояння русофіли і народовці не звертали уваги на представників нової політичної генерації – радикалів, які у своїх політичних програмах відмовлялися від компромісних та половинчастих рішень. Радикальна течія в Галичині почала формуватися ще в середині 1870-х рр. під впливом ідей М. Драгоманова. Поширення ідей наддніпрянського мислителя відбувалося через русофільську газету «Друг», куди він протягом 1875–1876 рр. надіслав три листи, що були опубліковані [7, с. 123]. В одному із листів він писав: «На мою думку, краще не сперечатися, а зайнятися спільною роботою в безспорному напрямі: просвітою народу, його мовою, зближенням вищих верств з народом, між іншим, і при помочі літератури про народ і народною мовою» [2, с. 399]. Вплив ідей М. Драгоманова на галичан важко переоцінити. Їх безпосереднім наслідком був розкол у середовищі української інтелігенції, молодше покоління якої радикалізувалось і відмежувалося не лише від русофілів, до чого закликав М. Драгоманов, а й від народовців, яким бракувало рішучості у досягненні власних політичних планів. Вплив ідей М. Драгоманова влучно охарактеризував І. Франко, який і сам під цим впливом зацікавився політичною діяльністю і став одним із творців радикальної течії. І. Франко писав: «Статті й листи Драгоманова – то були мов удари батога» [8, с. 350].

Показово, що австрійська влада оперативно відреагувала на галицьких радикалів, наслідком чого стали численні арешти студентської молоді. За згадку в листуванні М. Драгоманова і М. Котурницького про І. Франка останнього було арештовано й інкриміновано участь у таємних організаціях та «розповсюдження соціалістичних ідей» [7, с. 124].

Слід відзначити і той факт, що радикальна течія Галичини дуже швидко еволюціонувала. Після створення 1890 р. Русько-Української Радикальної Партії І. Франко та М. Павлик, які були її організаторами, вже не вважалися представниками радикального руху. Із переписки М. Павлика та М. Драгоманова відомо, що вони навіть намагалися применшити революційний запал

молодшого покоління радикалів. Це було наслідком того, що до створення цієї партії спричинилися і народовці, які зазнали внутрішнього розколу та еволюції. Засновники народовської течії вибрали для своєї діяльності помірковані підходи, натомість молодше покоління радикалізувалося під впливом ідей М. Драгоманова і формувало нову радикальну течію.

З іншого боку, вплив радикалів на широкі верстви суспільства був незначним. Свідченням цього може стати відсутність послів у Галицькому сеймі, хоча, з іншого боку, самі радикали були противниками методів мирної законотворчості, що могла вплинути на політичну ситуацію в краї зокрема та імперії загалом. На нашу думку, основним здобутком галицьких радикалів було формування власних політичних сил та створення концепції соборності українських земель. Окрім того, позиція радикалів вказала народовцям на необхідність остаточного розриву з русофілами, які на початку ХХ ст. почали відкрито агітувати за колаборацію з Російською імперією.

Висновки. Таким чином, русофіли, народовці та радикали були представниками трьох різних поколінь українських політиків. Це впливало на їхній світогляд, рівень праворозуміння і навіть методи політичної діяльності. Можна простежити певну тенденцію, що в період із 1860-х до 1890-х рр. у русофілів було більше спільного з народовцями, а після 1890 р. народовці відстоювали ідеали, які сповідувалися радикалами. Фактором, що демонструє глибину світоглядних відмінностей русофілів і народовців, є розуміння понять «русини» та «народ». Русофіли і на початку ХХ ст. продовжували називати галичан «русинами» і навіть «руськими», цим проводячи асоціацією з Російською імперією, тоді як народовці ще з 1880-х рр. починають активно використовувати поняття «українці», активно проводять святкування шевченківських днів та організують заходи, які утверджують серед широких верств населення самоназви «українці», «галицькі українці». Для радикалів ці поняття не мали принципового значення, хоча вони дотримувалися підходу, властивого народовцям.

У цій ситуації створений 1861 р. Галицький сейм сприяв налагодженню співпраці між представниками українських суспільно-політичних течій, що мало місце напередодні та під час сеймових виборів. З іншого боку, сеймова діяльність вказала на критичні розбіжності між згаданими політичними силами, сприяла політизації національного руху.

Список використаних джерел:

1. Аркуша О., Мудрий М. Русофілство в Галичині в середині ХІХ на початку ХХ ст.: генеза, етапи розвитку, світогляд. *Вісник Львівського університету. Серія історична*. Вип. 34 / Відп. ред. М. Крикун. Львів, 1999. С. 231–268.
2. Драгоманов М.П. Чудацькі думки про українську національну справу. *Вибране*. К., 1991. С. 461–558.
3. Ллин Л. Українці в Галицькому Крайовому сеймі в 1870–х рр. *Історичні і політологічні дослідження*. Донецьк, 2007. № 3/4 (33/34). С. 121–125.
4. Кудлач-Мельник В.І. Політичне товариство «Руська Рада» (1870–1914 рр.) : автореф. дис ... канд. іст. наук: 07.00.0; Івано-Франківськ : Б.в., 2008. 20 с.
5. Левицький К. Історія політичної думки галицьких українців: 1848–1918: В 2 ч. Львів, 1926–1927. Ч.1. 736 с.
6. Райківський І. Питання єдності русько-українського простору в громадській думці Галичини під час революції 1848–1849 рр. *Галичина*. 2013. Ч. 22–23. С. 159–168.
7. Салтовський О.І. Концепції української державності в історії вітчизняної політичної думки (від витоків до початку ХХ сторіччя). К.: Вид. ПАРАПАН, 2002. 396 с.
8. Франко І. Україна Молода. *Вибір із творів*. Нью-Йорк 1956. С. 338–389.
9. Янишин Б.І. Народовці на рубежі 70–80-х рр. ХІХ ст.: творення нової моделі політичної культури. *Український історичний журнал*. 2001. № 6. С. 86–100.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.2>**ЖУРА В.А., КОРНЕСЮК М.В., СТЕПАНЮК К.І.****ДО ПИТАННЯ ПРО ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙ ДЕРЖАВ,
ЯКІ НАЛЕЖАТЬ ДО РЕЛІГІЙНОЇ ПРАВОВОЇ СІМ'І
ТА ВИЗНАЮТЬ ІСЛАМ ДЕРЖАВНОЮ РЕЛІГІЄЮ****ON THE FEATURES OF THE CONSTITUTIONS OF STATES
WHICH BELONG TO THE RELIGIOUS LAW FAMILY AND RECOGNIZE ISLAM
AS THE STATE RELIGION**

Авторами було досліджено особливості конституцій держав, які визнають іслам державною релігією та належать до релігійної правової сім'ї. У статті наголошується на тому, що провідна роль релігії, яка закріплена в Основних Законах певних держав, впливає на всі сфери суспільного життя, в тому числі й право, джерелом якого визнаються релігійні тексти. В ісламі це насамперед Коран і Сунна. У конституціях окремих держав, приміром, у преамбулі Конституції Ісламської Республіки Пакистан від 1973 р., прямо вказується на потребу мусульман будувати своє життя відповідно до таких священних писань.

Авторами досліджено окремі аспекти конституцій ряду держав, серед яких: Алжирська Народна Демократична Республіка, Ісламська Республіка Пакистан, Ісламська Республіка Іран, Королівство Марокко, Арабська Республіка Єгипет, Ісламська Республіка Афганістан. У процесі аналізу преамбул цих і деяких інших конституцій було зроблено висновок, що вони «проникнули» релігійним змістом, оскільки значна їх частина стосується ісламу, релігійних текстів і положень, що в них містяться.

У науковій статті зазначається, що норми, якими визначається державний статус ісламу, містяться в одних із перших статей конституцій, що вказує на важливість таких положень для відповідних правових систем. У результаті аналізу окремих розділів конституцій вищезазначених держав автори зазначають, що віра в іслам є однією з умов, необхідних для набуття статусу президента в державах, що відбивається також у присязі президента.

У роботі автори стверджують, що права й свободи людини й громадянина у вказаних державах мають дещо інший зміст порівняно із західною правовою традицією, що детерміноване впливом ісламу. Так, автори з посиланням на норми конституцій окремих держав зазначають про вплив релігії на право на освіту, а також на свободу слова й друку.

© ЖУРА В.А. – студентка 3 курсу факультету прокуратури (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

© КОРНЕСЮК М.В. – студент 3 курсу факультету прокуратури (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

© СТЕПАНЮК К.І. – студентка 3 курсу факультету прокуратури (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

У тексті наукової статті прослідковується думка авторів про те, що відмінність конституцій і, відповідно, правових систем держав, що визнають іслам державною релігією, від світських держав, в тому числі й України, не варто розглядати як суто негативне явище. Пояснюється це тим, що відповідні норми конституцій та ісламу формувались протягом тривалого історичного періоду під впливом як географічних, так і культурних чинників, а тому їх існування відповідає менталітету й архетипам відповідних народів.

Ключові слова: конституція, преамбула, релігійна правова сім'я, іслам, президент, право на освіту, право на свободу слова й друку.

The authors examined the peculiarities of the constitutions of states that recognize Islam as the state religion and belong to the religious legal family. The article emphasizes that the leading role of religion, enshrined in the Basic Laws of certain states, affects all spheres of public life, including law, the source of which is recognized as religious texts, in Islam it is primarily the Koran and Sunnah. The constitutions of individual states, such as the preamble to the 1973 Constitution of the Islamic Republic of Pakistan, explicitly state the need for Muslims to build their lives in accordance with these scriptures.

The authors studied some aspects of the constitutions of a number of states, including: the People's Democratic Republic of Algeria, the Islamic Republic of Pakistan, the Islamic Republic of Iran, the Kingdom of Morocco, the Arab Republic of Egypt, the Islamic Republic of Afghanistan. In the process of analyzing the preambles of these and some other constitutions, it was concluded that they are "permeated" with religious content, as many of them relate to Islam, religious texts and provisions contained in them.

The scientific article notes that the norms that determine the state status of Islam are contained in one of the first articles of the constitutions, which indicates the importance of these provisions for the relevant legal systems. As a result of the analysis of certain sections of the constitutions of the above-mentioned states, the authors note that belief in Islam is one of the conditions necessary for obtaining the status of president in these states, which is also reflected in the oath of the president.

The authors argue that the rights and freedoms of man and citizen in these countries have a slightly different meaning compared to the Western legal tradition, which is determined by the influence of Islam. Thus, the authors, referring to the norms of the constitutions of individual states, note the influence of religion on the right to education, as well as on freedom of speech and press.

The text of the scientific article traces the opinion of the authors that the difference between the constitutions and legal systems of states that recognize Islam as the state religion from secular states, including Ukraine, should not be considered as a purely negative phenomenon. This is explained by the fact that the relevant norms of constitutions and Islam were formed over a long historical period under the influence of both geographical and cultural factors, and therefore their existence corresponds to the mentality and archetypes of the peoples.

Key words: constitution, preamble, religious legal family, Islam, president, right to education, right to freedom of speech and press.

Вступ. Загальновизнаним є постулат про те, що кожна особа унікальна, оскільки має особливості, які притаманні лише їй, що сформувалися під впливом різноманітних факторів. На наше переконання, таку думку можна застосувати й щодо народів, оскільки кожен народ відмінний від іншого, йому притаманні індивідуальні особливості, що детерміновані, зокрема, особливостями географічного розташування, історичного й культурного минулого. В Українській державі домінують європейські цінності й відповідна система світобачення, оскільки вона розташована в межах Європи, а тому для правової традиції нашої держави, як і багатьох інших, незвичне формування права загалом й Конституції, зокрема, на основі релігійних норм. Поряд зі світськими державами, які визнають державну відокремлену від релігії, а ці інституції – відносно незалежними, існують і ті, що належать до релігійної правової сім'ї, а тому держава й релігія в них перебувають у тісному взаємозв'язку. Зважаючи на відмінності, що існують між конституціями світських держав і тих, в яких певна релігія визнається офіційною, існує потреба

в аналізі особливостей останніх у дослідженні на прикладі держав, які визнають іслам державною релігією.

Аналіз останніх досліджень. Питанню особливостей конституцій держав, що належать до релігійної правової сім'ї та визнають іслам державною релігією, тією чи іншою мірою присвячені праці багатьох науковців, серед них: М.А. Вороніна, Л.М. Гришко, Ю.С. Завгородня, О.В. Зінченко, О.І. Кожухар, М.А. Кравчук, О.Г. Кушніренко, К.О. Лагутіна, Д.В. Лук'янов, С.І. Максимов, Ю.А. Піх, К.С. Слюсар, М.Г. Хаустова, Т.О. Чепульченко й інші. Однак значні відмінності в конституціях держав, що визнали іслам офіційною релігією, і Україною та іншими світськими державами вимагають детальнішого дослідження з аналізом конституцій відповідних держав.

Постановка завдання. Усестороннє дослідження обраної теми вимагає вирішення таких завдань: визначити, які держави належать до релігійної правової сім'ї та визнають державною релігією іслам; проаналізувати конституції таких держав і навести окремі норми, що утворюють особливості відповідних нормативно-правових актів; узагальнити особливості Основних Законів держав, в яких офіційною релігією є іслам.

Результати дослідження. Дослідження конституцій держав, які визнають офіційною релігією іслам, неможливе повною мірою без розуміння сутності релігії. Релігійні норми в державах, що визнають певну систему цінностей і світобачення офіційною, в окремих випадках викликають нерозуміння та подив в осіб, які не сповідують відповідну релігію. Утім, це зовсім не означає, що такі правила поведінки хибні тою чи іншою мірою. Дехто може недооцінювати значення релігії в житті індивіда, який в неї вірить, зводячи її лише до системи цінностей, однак такий підхід, на нашу думку, не зовсім відповідає дійсності. Релігія й справді передбачає систему цінностей, однак вона не «зводиться» лише до неї, а утворює цілу систему світобачення, в межах якої є відповіді на такі основоположні питання: «Як з'явився світ та яке місце людини в ньому?», «У чому сенс людського життя?», «Що являє собою смерть?» тощо. Релігійна система світобачення досить сильно впливає на індивіда, оскільки він певною мірою підпорядковує своє життя нормам, що в ній встановлені, а в окремих випадках передбачені ще й нормативно-правовими актами держави.

Зважаючи на важливість конституції для держави, оскільки цей акт визнається таким, що має найвищу юридичну силу (всі інші нормативно-правові акти мають відповідати Основному Закону) і, як правило, пряму дію (ті норми, що відбиті в документі, можуть бути застосовані навіть без їх закріплення в законах і підзаконних нормативно-правових актах), існує потреба в дослідженні особливостей конституцій тих держав, які визнають іслам державною релігією.

Україна є світською державою, оскільки жодна з релігій не визнається державною, а тому вплив релігії на владу й право обмежений. Так, відповідно до ст. 35 Конституції України церква й релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а школа – від церкви. Жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова [1]. Видається очевидним, що такий підхід обрали зовсім не всі держави, із цього приводу Ю.О. Кушніренко досить вдало зазначає, що конституції багатьох держав закріплюють рівний статус різних релігій і церков, їх рівність у відносинах між собою та державою, і водночас у деяких державах фіксується статус однієї з релігій чи церкви як державної (офіційної). Це насамперед країни ісламського світу (їх 23). У Мавританії іслам є не тільки державною, але й народною релігією, в Афганістані іслам визнається як священна релігія. Крім того, іслам органічно пов'язаний із мусульманським правом, а тому шариат (ісламська юриспруденція) є головним джерелом права [2, с. 74].

Ісламська концепція прав людини також має суттєві відмінності від загальноприйнятих традиційних західних уявлень про права людини. У мусульманському праві не існує окремої юридичної науки, а право є лише однією зі сторін релігії ісламу. Релігійний вплив у мусульманських державах дуже відчутний і на сучасному етапі. У багатьох основних законах є прямі вказівки на те, що іслам є основоположним джерелом права й правові норми не можуть йти в розрив з релігією, суперечити їй [3, с. 32].

Варто розуміти, що вплив ісламу на конституції різних держав, а тому й на правову систему в цілому, не однаковий, що зумовлене різними чинниками. Так, в одних державах основою правової системи є мусульманське право, в інших – мусульманське право має пріоритетне значення лише у сфері особистого статусу, кримінального права й цивільного обороту тощо. Тож проаналізуємо конституції окремих держав, які визнають іслам державною релігією, зокрема Алжирської Народної Демократичної Республіки, Ісламської Республіки Пакистан, Ісламської Республіки Іран, Королівства Марокко, Арабської Республіки Єгипет, Ісламської Республіки Афганістан.

Для початку звернемося до норм конституцій, що встановлюють іслам державною релігією. Відповідно до ст. 2 Конституції Алжирської Народної Демократичної Республіки від 1996 р. іслам є державною релігією [4]. Аналогічна норма міститься в ст. 2 Конституції Ісламської Республіки Пакистан від 1973 р. Відповідно до ст. 3 Конституції Королівства Марокко від 2011 р. Іслам є офіційною релігією держави, яка гарантує свободу віросповідання інших релігій [5]. Згідно зі ст. 2 Конституції Арабської Республіки Єгипет від 2014 р. Іслам є релігією держави, а арабська мова є офіційною мовою. Принципи Ісламського Шаріа є основним джерелом законодавства. Поряд із цим досить цікаве положення закріплене в ст. 3 зазначеного нормативно-правового акту, відповідно до якого принципи законів єгипетських християн та іудеїв є основним джерелом законів, що регулюють їх особистий статус, релігійні питання та обрання духовних лідерів [6]. Відповідно до ст. 2 Ісламської Республіки Афганістан від 2004 р. релігією держави Ісламської Республіки Афганістан є священна релігія Іслам. Послідовники інших релігій вільні у віросповіданні й дотриманні своїх релігійних обрядів у межах закону [7]. Уст. 2 Ісламської Республіки Іран 1979 р. наголошується на тому, що Ісламська республіка – це система правління, яка заснована на вірі в:

1. Єдиного Бога, в те, що Він встановлює закони шаріату й у те, що людина повинна поклонятися його волі.

2. Божественні одкровення та їх основоположну роль у тлумаченні законів <...>

4. Божественну справедливість у створенні й встановленні законів шаріату <...> [8].

Варто звернути увагу на те, що положення, які закріплюють державною релігією іслам, розташовані на початку конституцій зазначених держав, що свідчить про важливе значення релігії та її провідне місце у формуванні правових норм.

Окремої уваги, на наше переконання, заслуговують преамбули держав, в яких іслам визнається державною релігією. Приміром, у преамбулі Конституції Алжирської Народної Демократичної Республіки 1996 р. наголошується на тому, що Алжир – земля Ісламу. Натомість у преамбулі Конституції Ісламської Республіки Пакистан від 1973 р. зазначається, що верховна влада у Всесвіті належить лише Всемогутньому Аллаху, а влада, яка здійснюється народом Пакистану в межах, визначених Ним, є його священним обов'язком. Мусульманам мають бути надані можливості будувати своє життя приватним і колективним шляхом відповідно до вчення та вимог Ісламу, як наказано Святим Кораном і Сунною [9]. Доцільно акцентувати на преамбулі Ісламської Республіки Іран від 1979 р., в якій наголошується, зокрема, на тому, що під час створення та забезпечення оборонних озброєних сил держави звертається особлива увага на те, щоб їх основою та принципом їх діяльності стала віра й ісламське вчення. Засоби масової інформації мають слугувати розповсюдженню ісламської культури в процесі розвитку Ісламської революції, використовуючи конструктивні зіткнення різних думок та ідей, і впевнено утримуватися від розповсюдження деструктивних та антиісламських явищ [8]. З аналізу зазначених і деяких інших преамбул конституцій держав, які визнають іслам державною релігією, можемо стверджувати, що ця частина конституцій, як правило, вміщує надзвичайно велику кількість положень, пов'язаних із релігією, що певною мірою пояснюється сутністю самої преамбули як частини конституції.

Безсумнівно, визнання будь-якої релігії, в тому числі й ісламу, державною, не обмежується лише цим, оскільки такий факт детермінує виникнення низки норм, що вміщуються в тому числі, і в конституцію. Приміром, відповідно до ст. 3 Конституції Королівства Марокко від 2011 р. девіз королівства – Бог, Батьківщина, Король [5]. Таким чином, віра в Єдиного Бога отримала своє вираження навіть у девізі королівства, тобто тих основних словах, що характеризують основну ідею, «зміст» держави.

Однак внесення до конституцій положень про те, що іслам є офіційною релігією держави, не обмежується лише сферою ідеології. Так, віра в іслам може встановлюватися як вимога до осіб, що мають намір обійняти (обіймають) певну посаду в органах публічної влади, в тому числі й у вищих. Приміром, згідно зі ст. 73 Конституції Алжирської Народної Демократичної Республіки від 1996 р. для обрання на пост президента в Республіці кандидат повинен серед іншого бути мусульманином [4]. Згідно зі ст. 41 Конституції Ісламської Республіки Пакистан від 1973 р. особа може висунути свою кандидатуру на пост Президента тільки у випадку, якщо є мусульманином, який досяг віку 45 років, а також відповідає вимогам членства Національних зборів [9]. Відповідно до ст. 62 Конституції Ісламської Республіки Афганістан від 2004 р. під час висування кандидатів у президенти існують такі обмеження: кандидат повинен бути громадянином Афганістану, мусульманином <...> [7]. Згідно зі ст. 144 Конституції Арабської Республіки Єгипет від 2014 р. до вступу на посаду президент Республіки приймає таку присягу перед Палатою Представників:

«Я клянусь Всемогутнім Аллахом добросовісно підтримувати республіканську систему, поважати Конституцію та закон, повністю дотримуватися інтересів народу й охороняти незалежність і територіальну цілісність держави» [6]. Тож представник народу – Президент у вищезазначених державах – має бути мусульманином, оскільки у зворотньому випадку він не зможе набути відповідних повноважень.

Поряд із вищезазначеним Конституції низки держав, що визнають іслам офіційною релігією, вміщують положення про заборону дискримінації, в тому числі й на релігійній основі. Приміром, преамбула Конституції Королівства Марокко від 2011 р. вміщує положення, відповідно до якого забороняються будь-які види дискримінації за статевою, расовою ознакою, на ґрунті віросповідання, культурних цінностей, соціальної та релігійної приналежності, на ґрунті мови, інвалідності й інших особистих обставин [5]. Згідно зі ст. 51 Конституції Ісламської Республіки Пакистан від 1973 р. Національні збори складаються з 342 місць включно з місцями для жінок і релігійних меншин (не мусульман) [9].

Визнання певної релігії офіційною державною зумовлює потребу в забезпеченні її розвитку, що здійснюється, зокрема, шляхом запровадження освіти, яка побудована на системі релігійних поглядів і цінностей. Відповідно до ст. 24 Конституції Арабської Республіки Єгипет від 2014 р. арабська мова, релігійна освіта й національна історія на всіх стадіях є основними предметами доуніверситетської державної та приватної освіти [6]. Крім того, згідно зі ст. 17 Конституції Ісламської Республіки Афганістан від 2004 р. держава зобов'язана здійснити необхідні заходи для просування освіти на всіх рівнях, для розвитку релігійної освіти, покращення стану мечетей, медресе й релігійних центрів [7]. Таким чином, релігія справляє помітний вплив на право особи на освіту, що, як правило, знаходить своє відтворення в тексті Конституцій держав, що визнають іслам офіційною державою.

Окремої уваги заслуговує також свобода слова й друку в мусульманських державах. К.С. Слюсар наголошує на тому, що стосовно свободи слова й друку в ісламських країнах існує цензура. Наприклад, у ст. 19 Конституції Пакистану записано, що свобода слова й друку може бути розумно обмежена законом «на користь слави ісламу». Конституції та закони таких країн, як Об'єднані Арабські Емірати, Марокко, Іран, забороняють публікацію документів, що принижують гідність ісламу, так само як свобода мирних зборів і ходів може бути реалізована за умови, що вони не суперечать ісламським цінностям. Західні країни постають перед великими труднощами, реалізуючи свою друкерську, а також відео- й аудіопродукцію, кінофільми, телепрограми, які не відповідають ісламським традиціям моралі [10, с. 34].

Висновки. Отже, конституції держав, які належать до релігійної правової сім'ї та визнають іслам державною релігією, мають свої особливості, що відрізняють їх від Конституції України й конституцій решти держав. Однак не варто розглядати такі відмінності виключно з негативного боку, оскільки визнання ісламу офіційною релігією є історичною закономірністю розвитку відповідних територій і, на нашу думку, відповідає менталітету й архетипам відповідних народів. Серед особливостей досліджених конституцій можна виокремити: «насичення» преамбул ідеологізованими, релігійними положеннями, що значною мірою пояснюється самою сутністю преамбул як частини конституції; вміщення в одних із перших статей норм про визнання ісламу державною релігією, що свідчить про важливість відповідних положень; визнання ісламу, що сформульований у релігійних текстах, джерелом права; запровадження «релігійного» цензу для окремих посад, зокрема для президента; провідне місце релігії в системі освіти; можливість обмеження окремих прав (приміром, права на свободу слова й друку) в інтересах ісламу.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Кушніренко О.Г. Держава і релігія. *Принципи сучасного конституціоналізму та Основний Закон України. ІХ Тодиківські читання* : збірник тез наукових доповідей і повідомлень Міжнародної наукової конференції, м. Харків, 4–5 листопада 2016 р. Харків, 2016. С. 74–75.
3. Лук'янов Д.В. Права людини в релігійних правових системах. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 30–34.
4. Конституція Алжирської Народно-Демократической Республики с изменениями, принятыми на референдуме 28 ноября 1996 г. *Конституции государств (стран) мира. Библиотека конституций Паикова Романа* : веб-сайт. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=53> (дата звернення: 16.01.2022).

5. Конституція Королівства Марокко от 29 июля 2011 года. *Конституции государств мира. Библиотека конституций Пашкова Романа* : веб-сайт. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=481> (дата звернення: 16.01.2022).

6. Конституция Арабской Республики Египет от 15 января 2014 года. *Конституции государств (стран) мира. Библиотека конституций Пашкова Романа* : веб-сайт. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=1013> (дата звернення: 16.01.2022).

7. Конституция Исламской Республики Афганистан от 2004 года. *Конституции государств (стран) мира. Библиотека конституций Пашкова Романа* : веб-сайт. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=24> (дата звернення: 16.01.2022).

8. Конституция Исламской Республики Иран от 15 ноября 1979 года. *Конституции государств (стран) мира. Библиотека конституций Пашкова Романа* : веб-сайт. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=83> (дата звернення: 16.01.2022).

9. Конституция Исламской Республики Пакистан от 12 апреля 1973 года. *Конституции государств (стран) мира. Библиотека конституций Пашкова Романа* : веб-сайт. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=34> (дата звернення: 16.01.2022).

10. Слюсар К.С. Права людини в мусульманському праві. *Право і суспільство*. 2017. № 1 (2). С. 32–36.

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.3>

ЙОВЕНКО І.І.

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ В УКРАЇНІ

SYSTEM OF SUBJECTS ENSURING THE IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO PEACEFUL ASSEMBLY IN UKRAINE

Метою статті є формування актуальної наукової думки щодо системи суб'єктів забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання в Україні. Робота присвячена формуванню актуальної наукової думки про сутність і систему суб'єктів забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання в Україні. З'ясовується, що для відповідних суб'єктів властиве те, що вони: є суб'єктами адміністративного права; переважно є суб'єктами, що здійснюють публічне адміністрування (водночас охоплюють також суб'єктів громадянського суспільства); є суб'єктами адміністративно-правових відносин; мають адміністративно-правовий статус суб'єкта забезпечення реалізації права на мирні зібрання. Автором встановлюються переваги й недоліки наявних пропозицій українських учених щодо окреслення системи суб'єктів забезпечення реалізації права на мирні зібрання, на підставі чого обґрунтовується, що відповідну систему в Україні складають: Президент України; Конституційний Суд України; підсистема органів правосуддя (адміністративні суди; суди загальної юрисдикції, що розглядають справи про адміністративні правопорушення); Уповноважений із прав людини; підсистема органів публічного адміністрування (державні органи центрального рівня загальної компетенції та спеціальної компетенції; державні органи локального рівня загальної компетенції; органи місцевого самоврядування); підсистема суб'єктів громадянського суспільства. Зроблено висновок, що натеper в Україні існує умовна система суб'єктів реалізації права на мирні зібрання, якою охоплено державні органи, органи місцевого самоврядування, а також суб'єкти громадянського суспільства, що сукупно дозво-

© ЙОВЕНКО І.І. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

ляє системі бути збалансованою та не припускати створення умов забезпечення вказаного конституційного права шляхом його опосередкованого звуження. Широта такої системи суб'єктів також зумовлюється тим фактом, що реалізація права на мирні зібрання є об'єктивацією фундаментальної цивілізаційної цінності, яка проголошена на рівні Конституції. Закономірним чином це вимагає залучення до процесів абстрактного й конкретного тлумачення такої цінності, долучення до процесів формування умов фактичного вияву такої цінності різних суб'єктів публічної адміністрації та суб'єктів громадянського суспільства.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, громадянське суспільство, демократичні процеси, право на мирні зібрання, суб'єкти владних повноважень, територіальні підрозділи поліції.

The purpose of the article is to form a topical scientific opinion on the system of subjects to ensure the implementation of the constitutional right to peaceful assembly in Ukraine. The article is devoted to the formation of an up-to-date scientific opinion on the system of subjects of ensuring the realization of the constitutional right to peaceful assembly in Ukraine. The relevant subjects are characterized by the fact that they are:

- 1) subjects of administrative law;
- 2) subjects that carry out public administration to a predominant extent (while also covering subjects of civil society);
- 3) subjects of administrative and legal relations;
- 4) given the administrative and legal status of a subject of ensuring the realization of the right to peaceful assembly.

The author establishes the advantages and disadvantages of the existing proposals of Ukrainian scientists on the system of this subjects, based on which it is justified that the relevant system in Ukraine consists:

- 1) the President of Ukraine;
- 2) the Constitutional Court of Ukraine;
- 3) the subsystem of justice bodies (administrative courts; courts of general jurisdiction, considering cases of administrative offenses);
- 4) the Commissioner for Human Rights;
- 5) the subsystem of Public Administration bodies (state bodies of the central level of general competence and special competence; state bodies of the local level of general competence; local self-government bodies);
- 6) subsystem of civil society entities.

It is concluded that today in Ukraine there is a conditional system of subjects of exercising the right to peaceful assembly, which covers state bodies, local governments and civil society, which together allows this system to be balanced and not to create conditions ensuring this constitutional right by its indirect narrowing. The breadth of this system of subjects is also due to the fact that the exercise of the right to peaceful assembly is an objectification of the fundamental value of civilization, which is proclaimed at the level of the Constitution. Naturally, this requires involvement in the processes of abstract and concrete interpretation of this value, involvement in the processes of forming the conditions for the actual manifestation of this value of various subjects of public administration and civil society.

Key words: right to peaceful assembly, territorial police force, democratic processes, administrative and legal status, power authority entities, civil society.

Постановка проблеми. Право на мирні зібрання, гарантоване в ст. 39 Конституції України, зумовлює обов'язки держави, виконання яких є передумовою подальшого розвитку України як сучасної дійсно правової та демократичної держави. Учена Л.В. Ярмол із цього приводу зауважує, що таке суб'єктивне право, яке реалізується колективним чином, насамперед вимагає від держави невтручання у сферу реалізації такого права. Проте «в певних ситуаціях на державу покладені позитивні обов'язки щодо забезпечення ефективного здійснення свободи вираження поглядів і права на мирні зібрання» [1, с. 55], яку реалізують передусім судові й правоохоронні органи України. Указана позиція беззаперечна, тому її дотримуються практично всі вчені. Наприклад, А.Г. Загороднюк констатує, що в Україні право на мирні публічні зібрання «гарантується

та захищається державою, яка зобов'язана забезпечити його ефективну реалізацію. Обмеження щодо його реалізації може встановлювати лише суд» [2, с. 142]. Отже, реалізація конституційного права на мирні зібрання породжує кореспондуючі обов'язки держави, які:

1) виявляються в забезпеченні реалізації такого конституційного права;

2) безпосереднім чином виконуються суб'єктами владних повноважень, на яких (згідно з вимогами ч. 2 ст. 19 Конституції України) покладаються відповідні обов'язки в певній частині.

З огляду на це можемо дійти висновку, що формування сучасної теорії забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання в Україні виявляється неможливим без з'ясування системи суб'єктів, які зобов'язані забезпечувати реалізацію відповідного конституційного права.

Аналіз наукової літератури й не вирішені раніше питання. Натепер українськими правниками робились спроби дослідити сучасну систему суб'єктів забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання в Україні, зокрема А.Г. Загороднюком, А.В. Долиним, Є.А. Кобрусєвою та С.М. Онищенком. Поряд із тим критичний аналіз результатів відповідних наукових напрацювань учених засвідчує відсутність серед них узгодженої позиції стосовно того:

1) які саме суб'єкти адміністративного права можуть бути віднесені до кола суб'єктів забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання;

2) якою саме формальною структурою (чи взагалі така структура може бути) характеризується зазначена система суб'єктів.

Отже, метою статті є формування актуальної наукової думки щодо системи суб'єктів забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання в Україні. Для досягнення мети виконуватимуться такі завдання:

1) окреслити сутнісні характеристики поняття «суб'єкти забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання»;

2) проаналізувати основні підходи українських учених до наукового розуміння системи досліджуваних суб'єктів;

3) на основі положень чинного законодавства, а також беручи до уваги сучасний розвиток адміністративного права (насамперед теорію публічного адміністрування), окреслити структуру системи забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для суб'єкта забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання характерне таке:

1) суб'єкти забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання є *суб'єктами адміністративного права*, під якими традиційно розуміється «одна зі сторін публічної управлінської діяльності, учасник управлінських відносин, наділений законодавством правами, обов'язками, повноваженнями, компетенцією, відповідальністю, здатністю вступати в адміністративно-правові відносини» [3, с. 207];

2) серед суб'єктів забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання значну частину складають *суб'єкти, що здійснюють публічне адміністрування*, а саме:

а) охоплюють суб'єктів публічного адміністрування, під якими слід розуміти «суб'єктів адміністративного права, які здійснюють публічне адміністрування та володіють статусом суб'єкта публічного адміністрування» [4, с. 388], а саме: суб'єкти влади в системі органів виконавчої влади (Кабмін України; система центральних органів виконавчої влади – міністерства України, інші центральні органи виконавчої влади); суб'єкти влади в системі місцевих органів виконавчої влади (місцеві державні адміністрації, військово-цивільні адміністрації); суб'єкти влади в системі місцевого самоврядування [5, с. 92–93]. Водночас слід мати на увазі, що «у сучасній адміністративно-правовій концепції сутність діяльності суб'єктів публічної адміністрації полягає в тому, що вони, використовуючи свої права й виконуючи свої обов'язки, мають забезпечити, з одного боку, інтеграцію всіх суб'єктів громадянського суспільства, стабільність, а з іншого, – стійкий розвиток, законодавчі, цілеспрямовані зміни» [6, с. 4];

б) охоплюють «суб'єктів, котрі здійснюють окремі публічні повноваження суб'єктів публічного адміністрування» [7, с. 61], маючи «умовний правовий статус суб'єкта публічного адміністрування, втрата суб'єктом, здійснюючим публічне адміністрування, якого не унеможливить виконання ним власних базових завдань і функцій» [7, с. 66–67]. Такими суб'єктами, яких вчений В.В. Терещук називає «атиповими суб'єктами публічного адміністрування», є, зокрема: національні комісії регулювання природних монополій; установи (заклади) публічного права; фонди публічного права [5, с. 93–94];

3) суб'єкти забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання є *суб'єктами адміністративно-правових відносин*, до яких належать «суб'єкти адміністративного права, які

вступили в конкретні правовідносини, врегульовані нормами адміністративного права» [8, с. 114];

4) суб'єкти забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання вважаються відповідними суб'єктами через наявність у них правового статусу, статусний елемент «повноваження» яких передбачає здійснення дій (бездіяльності), прийняття рішення, що прямо чи опосередковано впливають на забезпечення реалізації права на мирні зібрання;

5) суб'єкти забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання своєю структурою охоплюють не лише державні органи й органи місцевого самоврядування (далі – ОМС), але й суб'єктів громадянського суспільства.

Уточнивши загальну сутність досліджуваних суб'єктів, можемо перейти до з'ясування їх переліку. У зв'язку із цим зазначимо, що українськими юристами-адміністративістами вже робились спроби визначити структуру системи вказаних суб'єктів, а також близьких за змістом систем. Приміром, А.В. Долинний, з'ясовуючи характеристику суб'єктів забезпечення публічної безпеки й порядку під час масових заходів, доходить думки, що системою таких суб'єктів складають Президент України, Верховна Рада України (далі – ВРУ), Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), Міністр внутрішніх справ України, Національна поліція (далі – НП), Національна гвардія України, судові органи, місцеві державні адміністрації та ОМС, громадські формування з охорони громадського порядку, громадяни, громадські об'єднання, а також інші організатори й учасники масових заходів [9, с. 105–106].

Своєю чергою український вчений А.Г. Загороднюк, аналізуючи сутність правового механізму реалізації права на мирні публічні зібрання, доходить висновку, що інституційну складову частину такого механізму складають: «органи державної влади (ВРУ, Конституційний Суд України (далі – КСУ), КМУ, місцеві державні адміністрації) та органи місцевого самоврядування, посадові особи (Президент, Уповноважений ВРУ з прав людини), спеціально уповноважені органи (НП, національні суди та Європейський суд із прав людини (далі – ЄСПЛ), адвокатура), чия діяльність стосується права на мирні публічні зібрання» [2, с. 130]. З указаним підходом важко погодитись. Наприклад, вважаємо некоректним віднесення до спеціально уповноважених органів у контексті реалізації права на мирні публічні зібрання ЄСПЛ, а також адвокатуру. Крім того, НП віднесена вченим до спеціально уповноважених органів, а не до державних органів, хоча Нацполіція є державним органом. Також незрозуміле те, чому в рамках відповідної системи, в якій названо ЄСПЛ, А.Г. Загороднюк не розмежує наднаціональний (міжнародний) і національний рівні суб'єктів, діяльність яких стосується досліджуваного права.

На думку українського юриста-адміністративіста С.М. Онищенка, «суб'єкти забезпечення права на мирні зібрання (суб'єкти владних повноважень забезпечення права на мирні зібрання) – це органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції щодо гарантування та створення безперешкодних умов для реалізації права на мирні зібрання» [10, с. 90]. Водночас учений безпосереднім чином не вказує на те, що відповідними суб'єктами наразі (в умовах вибудовування теорії адміністративного права на європейській концепції публічного адміністрування) також можна вважати суб'єктів громадянського суспільства. Натомість С.М. Онищенко наголошує на тому, що «розширення кола суб'єктів забезпечення прав на мирні зібрання може негативно позначитись на реалізації такого права внаслідок розпорошення компетенції розгляду питань, яких стосувалась мета мирного зібрання» [10, с. 88]. У цілому з вказаним можемо погодитись, роблячи застереження з приводу того, що кількісна характеристика суб'єктів забезпечення реалізації права на мирні зібрання:

1) не повинна сприяти дублюванню повноважень суб'єктів владних повноважень, результатом чого може виникнути несправедлива бюрократизація процесу реалізації права на мирні зібрання чи зменшення юридичної та політичної відповідальності держави в контексті питання забезпечення реалізації вказаного конституційного права;

2) повинна бути об'єктивно обумовлена:

а) потребами громадян в: реалізації права на мирні зібрання та в сприянні такому процесу держави; забезпеченні належного функціонування режиму національної безпеки, а також режиму громадської безпеки й порядку;

б) множиною суб'єктів владних повноважень, які в системі публічної влади України займають місце, з огляду на яке (орієнтуючись на предмет відання) вони спроможні найефективніше задовольнити усі потреби суб'єктів реалізації права на мирні зібрання, а також людей, суспільства й держави в громадській безпеці й порядку, в національній безпеці тощо;

в) потребою сприяння сталого розвитку демократизму в Україні шляхом урівноваження діяльністю суб'єктів громадянського суспільства діяльності держави (також ОМС) у сфері

забезпечення конституційних прав громадянина й людини, враховуючи також й право на мирні зібрання.

Своєю чергою Є.А. Кобрусєва наголошує на тому, що «одним з основних суб'єктів права на мирні зібрання виступають місцеві державні адміністрації – районні, обласні, міські (для міст Київ і Севастополь) та органи місцевого самоврядування» [11, с. 39]. Також, на думку вченої, до таких суб'єктів слід віднести НП України, адже «коли йдеться про масові зібрання, на перший план виходить питання забезпечення безпеки як самих учасників мітингу, пікету чи демонстрації, так і інших членів суспільства й громадського порядку загалом» [11, с. 39]. В узагальненому вигляді, як вважає Є.А. Кобрусєва, систему відповідних суб'єктів складають «органи публічної адміністрації – органи державної влади (місцеві державні адміністрації, правоохоронні органи, суди) й органи місцевого самоврядування» [11, с. 40]. Крім того, в правовий статус вступати у відносини, пов'язані із забезпеченням гарантованого в ст. 39 Конституції України права громадян, «слід віднести громадян України, осіб без громадянства, іноземців, громадські організації, інших суб'єктів приватного права» [11, с. 40]. Як вбачається, Є.А. Кобрусєва окреслила перелік відповідних суб'єктів:

1) у досить узагальненому вигляді, наслідком чого не повною мірою зрозуміле те, чи відносить вчена до таких суб'єктів також КСУ, Державну службу України з етнополітики й свободи совісті (далі – ДЕСС);

2) з якого не зрозуміло, чому суди нею вважаються суб'єктами публічної адміністрації, коли досить спірним є тлумачення правосуддя як процесу публічного адміністрування.

В іншій своїй науковій розвідці Є.А. Кобрусєва виокремлює у відповідній системі суб'єктів групу суб'єктів, які «забезпечують порядок проведення масових заходів і громадської безпеки» [12, с. 137], а саме: «ВРУ, яка формує законодавчу базу у сфері забезпечення мирних зібрань; КМУ; Уповноважений із прав людини; Міністерство внутрішніх справ, яке забезпечує порядок і публічну безпеку, охорону й захист прав і свобод громадян; Національна гвардія України; Державна служба з надзвичайних ситуацій; Служба безпеки України; Національна поліція (слідчі підрозділи, підрозділи пізнання, підрозділи превентивної діяльності) – безпосередньо виконує охорону громадського порядку на місці проведення мирних зібрань; судові органи; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; громадські формування з охорони громадського порядку; громадяни, громадські об'єднання» [12, с. 137]. У межах аналізу уточненого підходу Є.А. Кобрусєвої до розуміння системи суб'єктів забезпечення реалізації права на мирні зібрання можемо переконатись у тому, що вчена до вказаних суб'єктів не відносить КСУ, ДЕСС, із чим не можна погодитись. Крім того, слід мати на увазі, що наукова розвідка вченої опублікована ще у 2020 році й у ній не враховано того факту, що важливим суб'єктом реалізації зазначеного конституційного права в сучасній Україні також є військово-цивільні адміністрації.

Зважаючи на переваги й недоліки наведених підходів до розуміння вченими системи досліджуваних суб'єктів, доходимо думки, що *система суб'єктів реалізації права на мирні зібрання загалом охоплює два рівні:*

– міжнародний рівень суб'єктів реалізації права на мирні зібрання, який складають:

- 1) Комітет із прав людини;
- 2) Верховний комісар ООН із прав людини;
- 3) Рада ООН із прав людини;
- 4) Міжнародна організація праці;
- 5) регіональні міжнародні інститути (наприклад, ЄСПЛ, Комісар Ради Європи з прав людини, Організація з безпеки й співробітництва в Європі, Омбудсман ЄС);

б) міжнародні неурядові організації, діяльність яких спрямована на просування прав людини й права людини на мирні зібрання зокрема (приміром, Міжнародна Федерація за права людини, Обсерваторії із захисту правозахисників, Міжнародна асоціація із захисту свободи слова, *Amnesty International, Human Rights Watch*);

– національний рівень суб'єктів реалізації права на мирні зібрання, котрий складають:

- 1) Президент України;
- 2) Конституційний Суд України;
- 3) підсистема органів правосуддя:
 - а) адміністративні суди;
 - б) суди загальної юрисдикції, що розглядають справи про адміністративні правопорушення;
 - 4) підсистема органів парламентського контролю (головним чином, Уповноважений ВРУ з прав людини);

5) підсистема органів публічного адміністрування:

а) підгрупа державних органів: центральний рівень загальної компетенції (Кабінет Міністрів України); центральний рівень спеціальної компетенції (підгрупа правоохоронних органів, основними з яких є органи прокуратури, Національної поліції України, а також служби безпеки; підгрупа органів, які забезпечують реалізацію права на мирні зібрання окремих категорій громадян – ДЕСС); локальний рівень загальної компетенції (місцеві державні адміністрації, військово-цивільні адміністрації);

б) підгрупа органів, які обумовлені реалізацією права на місцеве самоврядування, – органи місцевого самоврядування;

6) підсистема суб'єктів громадянського суспільства (зокрема громадські формування з охорони громадського порядку й державного кордону, правозахисні громадські організації, релігійні організації та інші).

Разом із тим, ураховуючи той факт, що в межах нашого дослідження аналізується реалізація не суто права на мирні зібрання, а конституційного права на мирні зібрання, можемо дійти думки, що в контексті дослідження структури системи забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання в Україні слід мати на увазі таких суб'єктів адміністративного права:

1) Президента України;

2) КСУ;

3) підсистему органів правосуддя: адміністративні суди; суди загальної юрисдикції, що розглядають справи про адміністративні правопорушення;

4) підсистему органів парламентського контролю (головним чином, Уповноваженого ВРУ з прав людини);

5) підсистему органів публічного адміністрування:

а) підгрупу державних органів: центральний рівень загальної компетенції (КМУ); центральний рівень спеціальної компетенції (підгрупа правоохоронних органів, основними з яких є органи прокуратури, Нацполіції України, а також служби безпеки; підгрупа органів, які забезпечують реалізацію права на мирні зібрання окремих категорій громадян – ДЕСС); локальний рівень загальної компетенції (місцеві державні адміністрації, військово-цивільні адміністрації);

б) підгрупу органів, які обумовлені реалізацією права на місцеве самоврядування, – органи місцевого самоврядування;

6) підсистема суб'єктів громадянського суспільства (зокрема громадські формування з охорони громадського порядку й державного кордону, правозахисні громадські організації, релігійні організації та інші).

Висновки. Натепер в Україні існує умовна система суб'єктів реалізації права на мирні зібрання, якою охоплено державні органи, ОМС, а також суб'єкти громадянського суспільства, що сукупно дозволяє такій системі бути збалансованою та не припускати створення умов забезпечення вказаного конституційного права шляхом його опосередкованого звуження. Широта такої системи суб'єктів також зумовлюється тим фактом, що реалізація права на мирні зібрання є об'єктивацією фундаментальної цивілізаційної цінності, яка проголошена на рівні Конституції. Закономірним чином, це вимагає залучення до процесів абстрактного й конкретного тлумачення такої цінності (КСУ, суди), долучення до процесів формування умов фактичного вияву такої цінності різних суб'єктів публічної адміністрації та суб'єктів громадянського суспільства. Серед таких суб'єктів особливе місце займає Нацполіція (головним чином її територіальні підрозділи), адже:

1) поліція створена й функціонує задля захисту прав, свобод і законних інтересів людей, а також забезпечення публічного порядку й безпеки, що вимагає від територіальних підрозділів НП вжиття в межах її компетенції поліцейських превентивних заходів і заходів примусу;

2) саме на локальному рівні (на території обслуговування) територіальні підрозділи Нацполіції спроможні безпосереднім чином забезпечувати реалізацію конституційного права на мирні зібрання.

Список використаних джерел:

1. Ярмол Л.В. Взаємозв'язок свободи вираження поглядів і права на мирні зібрання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. Вип. 47. Т. 1. С. 52–56.

2. Загороднюк А.Г. Конституційне право громадян на збори, мітинги, походи і демонстрації : питання теорії та практики : дис. ... д-ра філос. : 081. Вінниця, 2021. 268 с.

3. Дараганова Н.В. Дискусійні питання класифікації суб'єктів адміністративного права. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Серія «Політологія. Соціологія. Право»*. 2010. № 4 (8). С. 206–210.
4. Терещук В.В. Правовий статус суб'єктів, які здійснюють публічне адміністрування в Україні. *Правові засади організації та здійснення публічної влади* : матеріали III міжнародної науково-практичної конференції, м. Хмельницький, 28 лютого – 02 березня 2020 року. Хмельницький : Хмельницький університет управління та права ім. Л. Юзькова, 2020. С. 388–391.
5. Терещук В.В. Поняття, ознаки та структура суб'єктів публічного адміністрування України. *Право і суспільство*. 2020. № 1. С. 89–94. DOI: 10.32842/2078-3736/2020.1-2.16.
6. Мацелик Т.О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : монографія. Ірпінь : НУ ДПС України, 2013. 342 с.
7. Терещук В.В. Правовий статус суб'єктів публічного адміністрування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 269 с.
8. Половніков В.В. Деякі особливості структури управління у сфері охорони та захисту державного кордону України. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2019. № 20. С. 111–120.
9. Долинний А.В. Адміністративно-правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 198 с.
10. Онищенко С.М. Адміністративно-правове забезпечення права на мирні зібрання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 209 с.
11. Кобрусєва Є.А. Суб'єкти владних повноважень як сторони суспільних відносин у сфері забезпечення права на мирні зібрання. *Правові новели*. 2019. № 7. С. 37–41.
12. Кобрусєва Є.А. Суб'єкти адміністративного права як учасники суспільних відносин у сфері забезпечення права на мирні зібрання. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2020. № 4. Т. 2. С. 132–140. DOI: 10.26661/2616-9444-2020-4.2-19.

**ТРУДОВЕ ПРАВО;
ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.4>**ВАРЕНИК О.С.****НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ЛОКАЛЬНОГО ПРАВОВОГО
РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ПРАЦІ****DIRECTIONS OF OPTIMIZATION OF LOCAL LEGAL REGULATION
OF OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY**

Актуальність статті полягає в тому, що нині увага законодавця насамперед спрямована на реформи, які мають швидкий соціально-економічний ефект серед населення. Тому законодавцем першочергово здійснюється вдосконалення законодавчого регулювання соціальних питань у сфері трудових і похідних від трудових правовідносин – питань оплати праці, соціального забезпечення, пенсійного забезпечення, підтримки безробітних тощо, а сфера охорони праці переважно обділяється увагою. Утім, пандемія коронавірусної хвороби COVID-19 уперше за довгий період актуалізувала проблеми безпеки праці, тому питання локального регулювання охорони праці постало в новому світлі як перед підприємствами, установами й організаціями, так і перед кожним окремим працівником. У роботі виділена проблема реформування локального правового регулювання охорони праці як першочергового здійснення соціально-економічного реформування в Україні. Про це свідчить, зокрема, те, що з моменту їх прийняття такі нормативно-правові акти, як Закон України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. № 2694-ХІІ чи Закон України «Про колективні договори і угоди» від 01 липня 1993 р. № 3356-ХІІ зазнали відносно незначних змін, особливо в порівнянні з тим, яка кількість змін за цей період була внесена до Кодексу законів про працю України. Зроблено висновок, що сучасний стан локального правового регулювання охорони праці незадовільний, адже основною проблемою є те, що чинне законодавче врегулювання питання застаріле й не відповідає ні чинним трудовим відносинам та умовам праці, ні суспільним потребам. Підхід радянських часів, за яким локальне регулювання розв'язувало найбільш незначні питання управління, лише погіршує стан охорони праці через зниження ініціативності трудового колективу й профспілок, складність запровадження змін. Важливим аспектом удосконалення є чітке встановлення ролі й місця локального правового регулювання охорони праці, визначення прав та обов'язків суб'єктів. Держава має виступати суб'єктом не контролю, а допомоги щодо роз'яснення змісту законодавства, допомоги в узгодженні локальних і централізованих нормативно-правових актів, підвищенні їх ефективності.

Ключові слова: охорона праці, Закон України, локальний нормативний акт, трудові правовідносини.

The relevance of the article is that today the legislator's attention is primarily focused on reforms that have a rapid socio-economic effect among the population. Therefore, the legislator primarily improves the legislative regulation of social issues in the field

of labor and labor relations – issues of wages, social security, pensions, unemployment support, etc., and the field of labor protection is mostly deprived of the attention of the legislator. However, the pandemic of coronavirus disease COVID-19 for the first time in a long time raised the issue of occupational safety, so the issue of local regulation of labor protection appeared in a new light for businesses, institutions and organizations, and for each individual employee. The article highlights the problem of reforming local legal regulation of labor protection as a priority implementation of socio-economic reforms in Ukraine. This is evidenced in particular by the fact that since their adoption, such regulations as the Law of Ukraine “On Labor Protection” of 14.10.1992 № 2694-XII or the Law of Ukraine “On Collective Bargaining and Agreements” of 01.07.1993 № 3356-XII have undergone relatively minor changes, especially in comparison with the number of changes made to the Labor Code of Ukraine during this period. It is concluded that the current state of local legal regulation of labor protection is unsatisfactory, because the main problem is that the current legislative regulation of this issue is outdated and does not meet the existing labor relations and working conditions or social needs. The approach of the Soviet times, according to which local regulation solved the most insignificant management issues, only worsens the state of labor protection due to the decrease in the initiative of the labor collective and trade unions, the difficulty of implementing changes. An important aspect of improvement is a clear definition of the role and place of local legal regulation of labor protection, defining the rights and responsibilities of entities. The state should not be the subject of control, but assistance in clarifying the content of legislation, assistance in the harmonization of local and centralized regulations, increasing their effectiveness.

Key words: *labor protection, Law of Ukraine, local normative act, labor legal relations.*

Актуальність теми. Очевидно, що увага законодавця насамперед спрямована на реформи, які мають швидкий соціально-економічний ефект серед населення. Тому законодавцем першочергово здійснюється вдосконалення законодавчого регулювання соціальних питань у сфері трудових і похідних від трудових правовідносин – питань оплати праці, соціального забезпечення, пенсійного забезпечення, підтримки безробітних тощо, а сфера охорони праці переважно обділяється увагою законодавця. Утім, пандемія коронавірусної хвороби COVID-19 уперше за довгий період актуалізувала проблеми безпеки праці, тому питання локального регулювання охорони праці постало в новому світлі як перед підприємствами, установами й організаціями, так і перед кожним окремим працівником.

Стан дослідження. Серед дослідників, які у своїх працях розглядали напрями оптимізації локального правового регулювання охорони праці, відзначимо внесок таких науковців, як: В.М. Адам, Ю.І. Артюх, В.В. Боковець, О.Б. Васильчишин, С.В. Вишновецька, О.М. Момоток, О.Ю. Ніпіаліди, П.Д. Пилипенко, Т.В. Ревуцька, В.В. Сичова, О.В. Тищенко, Т.В. Хворост, А.В. Шелдгаєва, М.Ю. Шулипа, О.М. Ярошенко, І.І. Яцкевич. Водночас варто врахувати, що за останній час проблеми локального правового регулювання охорони праці по суті постали в новому світлі, що вимагає здійснення нових досліджень, які відповідають сучасному стану законодавства про охорону праці й актуальним проблемам нашого суспільства. Також кожна проблема локального правового регулювання охорони праці потребує конкретних пропозицій щодо її розв'язання. Пропонуємо присвятити наше дослідження пошуку шляхів для внесення таких пропозицій.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі нашої держави наявне досить широке коло пропозицій вітчизняних науковців щодо розв'язання проблем правового регулювання охорони праці. Так, серед шляхів вдосконалення системи охорони праці Т.В. Ревуцька наводить такі: проведення заходів із зацікавленості власників щодо забезпечення здорових умов праці; стимулювання працівників на відмову від праці в неналежних умовах; впровадження досвіду іноземних держав і врахування економічних показників у державі загалом [1, с. 330]. Інститут охорони праці часто розуміється як такий, що спрямований на забезпечення лише безпечних умов праці, захисту фізичного здоров'я членів трудового колективу. Однак чи не більший вплив на продуктивність виконання трудових обов'язків, бажання працювати й дотримувати встановлених правил безпеки має психологічна безпека працівника, його налаштованість до співпраці з роботодавцем і довіри до інших членів трудового колективу. Відповідно, перелік обов'язкових

до прийняття локальних нормативно-правових актів має бути доповнений таким, що встановлює правила психологічної безпеки працівників, забороняє прояви мобінгу й дискримінації, характерні для конкретної галузі. Крім того, виконання локальних нормативно-правових актів має стимулюватися не лише юридичною відповідальністю, але й засобами заохочення, наприклад, преміями чи грамотами.

Першою нормою, яку ми пропонуємо закріпити в змісті локального нормативно-правового акту, буде стаття 30-1 «Локальний нормативний акт з охорони праці». Пропонуємо її зафіксувати в такому вигляді:

«Стаття 30¹. Локальний нормативний акт з охорони праці.

Локальний нормативний акт з охорони праці приймається на основі чинного законодавства, прийнятих роботодавцем і працівниками зобов'язань із метою регулювання, забезпечення та захисту життя, здоров'я та працездатності осіб у процесі їхньої трудової діяльності».

Таке визначення спеціально не містить посилання на суб'єктів розробки й прийняття локальних нормативно-правових актів, оскільки взаємодія між ними досить складна й потребує окремого визначення. Однак вказівка на мету й зміст допомагають зрозуміти призначення локального правового регулювання. На нашу думку, прийняття такої норми дозволить розв'язати раніше виділену нами в роботі проблему відсутності законодавчого визначення поняття «локальний нормативно-правовий акт з охорони праці». Утім, на розвиток положень, визначених у статті 30-1 Закону України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. № 2694-XII [2], вважаємо за необхідне прийняти ще одну норму, присвячену сфері укладення локальних нормативно-правових актів з охорони праці. Статтю 30-2 «Сфера укладення локальних нормативних актів з охорони праці» пропонуємо визначити в такому вигляді:

«Стаття 30². Сфера укладення локальних нормативних актів з охорони праці.

Локальний нормативний акт з охорони праці приймається на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності й господарювання та має право юридичної особи або фізичної особи, яка використовують працю найманих працівників».

Формулюючи зміст такої норми, важливо підкреслити, що локальні нормативно-правові акти з охорони праці можуть прийматись не лише юридичними, але й фізичними особами – підприємцями, адже сфера охорони праці не обмежується її дотриманням на підприємствах, в установах чи організаціях. Будь-який суб'єкт, який використовує найману працю, має подбати про захист життя та здоров'я працівників.

Інше питання, яке має бути розв'язане в Розділі «V-A. Локальні нормативні акти з охорони праці» Закону України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. № 2694-XII, – визначення переліку локальних нормативно-правових актів, які мають бути прийняті на кожному підприємстві, установі чи організації, що, як нами встановлено, дозволить розв'язати ряд проблем, пов'язаних із формуванням розуміння в суб'єктів трудових правовідносин того, які локальні нормативні акти з охорони праці вони можуть розробити й прийняти, а також забезпечити обов'язковий порядок прийняття окремих із них. Тому з урахуванням дослідження, проведеного нами в роботі, пропонуємо визначити в Розділі «V-A. Локальні нормативні акти з охорони праці» Закону України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. № 2694-XII статтю 30-3 «Види локальних нормативних актів з охорони праці» такого змісту:

«Стаття 30³. Види локальних нормативних актів з охорони праці.

Підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності й господарювання або фізичними особами, які використовують працю найманих працівників, повинні прийматись такі локальні нормативно-правові акти з охорони праці:

- правила внутрішнього трудового розпорядку;
- посадові інструкції;
- положення про службу охорони праці;
- інструкції з охорони праці.

Підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності й господарювання або фізичними особами, які використовують працю найманих працівників, можуть бути прийняті інші локальні нормативно-правові акти з охорони праці».

Установлення такого переліку спрямоване на забезпечення мінімально допустимої кількості локальних нормативно-правових актів у сфері охорони праці. Однак суб'єкти трудових правовідносин не обмежені в прийнятті локальних нормативно-правових актів виключно вищенаведеним переліком, що дозволяє суб'єктам трудових відносин доповнювати їх на власний розсуд і залежно від потреб.

Також завдяки такому переліку ми розв'яжемо ще одну проблему локального правового регулювання охорони праці, яка була виділена нами раніше в роботі, а саме проблему відсутності положення щодо обов'язкового прийняття локальних нормативно-правових актів з охорони праці на підприємствах, в установах чи організаціях. Формулювання «повинні прийматись такі локальні нормативно-правові акти з охорони праці» означає, що такі нормативні акти мають бути прийняті в кожному підприємстві, установі, організації. Подібна норма, для прикладу, закріплена в частині 7 статті 65 Господарського кодексу України [3] щодо колективних договорів чи угод, а, як ми відзначали раніше в роботі, відсутність такого формулювання в Кодексі законів про працю України [4] і Законі України «Про колективні договори і угоди» від 01 липня 1993 р. № 3356-ХІІ [5] викликає суперечки серед вітчизняних науковців. Тому для запобігання неоднозначного тлумачення змісту норми ми запропонували її в такому вигляді.

Наступна проблема, яка має бути розв'язана в рамках нашого дослідження, – відсутність законодавчого забезпечення дотримання міжнародних і державних стандартів під час розробки локальних нормативно-правових актів з охорони праці. Як нами було встановлено в роботі, право на локальне регулювання охорони праці на підприємстві ще не означає повну свободу в їх змісті, порушення прав працівників, покладення на них додаткових обов'язків, тому ми зробили висновок про необхідність залучення до процесу розробки й прийняття локальних нормативно-правових актів з охорони праці Державної служби України з питань праці як центрального органу державної влади, що реалізує державну політику з охорони праці. Залучення такого органу, на наше переконання, необхідне для аналізу проєктів локальних нормативно-правових актів щодо їх відповідності технічним умовам і вимогам нормативності. Так, правила охорони праці на конкретному підприємстві необхідно перевіряти щодо їх відповідності державним і міжнародним стандартам, оскільки останні можуть бути невідомі роботодавцям. Крім того, перевірка й узгодження з Держпраці інструкцій, стандартів чи правил дозволяє покращити спосіб написання локальних нормативно-правових актів, підвищити їх ефективність, оскільки досвід посадових осіб Держпраці дозволяє знаходити й запозичувати найбільш дієві практики.

На нашу думку, розв'язання такої проблеми потребує внесення змін до Кодексу законів про працю України й Положення про Державну службу України з питань праці [6], а також закріплення відповідної норми в Розділі «V-A. Локальні нормативні акти з охорони праці» Закону України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. № 2694-ХІІ.

Пропонуємо доповнити Кодекс законів про працю України новою статтею 157-1 «Локальні нормативні акти з охорони праці» й викласти її в такій редакції:

«Стаття 157¹. Локальні нормативні акти з охорони праці.

Локальні нормативні акти з охорони праці – це правила внутрішнього трудового розпорядку, посадові інструкції, положення про службу охорони праці, інструкції з охорони праці й інші локальні нормативно-правові акти з охорони праці, які приймаються підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності й господарювання або фізичними особами, які використовують працю найманих працівників.

Перевірка проєктів локальних нормативних актів з охорони праці на відповідність вимогам до змісту таких нормативних актів здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони праці.

Роботодавець надсилає проєкт правил внутрішнього трудового розпорядку, посадової інструкції, положення про службу охорони праці, інструкції з охорони праці чи інших локальних актів з охорони праці центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони праці, у формі електронного листа не пізніше, ніж за 21 календарний день до їх прийняття.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони праці, надсилає відповідь про погодження чи відмову в погодженні правил внутрішнього трудового розпорядку, посадової інструкції, положення про службу охорони праці, інструкції з охорони праці чи інших локальних актів протягом 7 робочих днів із моменту отримання листа. Відмова в погодженні повинна бути обґрунтованою та містити перелік помилок.

Проєкт правил внутрішнього трудового розпорядку, посадової інструкції, положення про службу охорони праці, інструкції з охорони праці чи інших локальних актів із виправленими помилками, що визначені у відмові в погодженні, може бути повторно надісланий протягом 7 робочих днів.

Відмова в погодженні може бути оскаржена роботодавцем протягом 3 робочих днів із моменту її отримання».

Така норма уточнює строки спілкування, визначає юридичні наслідки й форму відповіді для кожного із суб'єктів. Закріплення електронної форми комунікації відповідає державним стратегіям у соціальній та інформаційній сферах, а отже, залишатиметься актуальним протягом тривалого часу. Окрім того, важливе те, що шляхом закріплення такої норми буде забезпечено відповідність кожного локального нормативно-правового акту до вимог державних і міжнародних стандартів щодо їх змісту.

Оскільки шляхом внесення такої зміни до Кодексу законів про працю України ми фактично доповнили перелік повноважень Державної служби України з питань праці як центрального органу державної влади, що реалізує державну політику з охорони праці, ще одним повноваженням, відповідні зміни також мають бути внесені й до Положення про Державну службу України з питань праці. У зв'язку із цим пропонуємо пункт 29 частини 4 Положення, присвячений повноваженням органу щодо погодження, доповнити новим повноваженням. Зміни, на нашу думку, повинні мати такий вигляд:

«4. Держпраці відповідно до покладених на неї завдань: <...>

29) погоджує:

– проекти правил внутрішнього трудового розпорядку, посадової інструкції, положення про службу охорони праці, інструкції з охорони праці й інших локальних актів з охорони праці <...>».

Як нами зазначалось вище, для належного розв'язання проблеми відсутності законодавчого забезпечення дотримання міжнародних і державних стандартів під час розробки локальних нормативно-правових актів з охорони праці регламентація питання має також здійснюватись і Законом України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. № 2694-XII, для чого необхідно закріпити відповідну норму й у Розділі «V-A. Локальні нормативні акти з охорони праці». На нашу думку, відповідна норма має бути дещо ширшою, аніж запропоновані нами зміни до Кодексу законів про працю України й Положення про Державну службу України з питань праці, і врегульовувати нормотворчу процедуру в цілому – від моменту ініціювання локального нормативно-правового акту й до моменту його прийняття.

Зміст статті 30-4 «Прийняття локальних нормативних актів з охорони праці», на нашу думку, має бути таким, щоб водночас розв'язати інші виділені нами раніше в роботі проблеми локального правового регулювання охорони праці. Однією з них є практична проблема відсутності єдиних правил розробки й прийняття локальних нормативно-правових актів з охорони праці. Така ситуація впливає на стан локального правового регулювання, зменшує його популярність серед роботодавців, що вкрай негативно впливає на стан безпеки праці, особливо в умовах використання або надміру застарілих технологій, які потребують ще обережнішого користування, або ж навпаки, – новітніх технологій, законодавчих правил для яких ще не створено.

Інша практична проблема, виділена нами раніше в роботі, яка може бути розв'язана за допомогою такої норми, – це проблема відсутності в трудового колективу повноважень ініціювати розробку й прийняття локальних нормативно-правових актів з охорони праці. Як нами встановлено, трудовий колектив має бути зацікавлений у встановленні й визнанні своїх гарантій, а тому, враховуючи положення працівника як слабшої сторони в трудових правовідносинах, законодавцю було б доречно звернути увагу на можливість надання трудовому колективу додаткової гарантії у сфері охорони праці, пов'язаної з ініціюванням прийняття локальних нормативно-правових актів. Водночас повноваження щодо ініціювання розробки й прийняття локальних нормативно-правових актів мають бути надані саме трудовому колективу, а не органам профспілкової організації, оскільки профспілка не завжди охоплює всіх працівників підприємства, установи чи організації.

Отже, з урахуванням всього вищезазначеного, зміст статті 30-4 «Прийняття локальних нормативних актів з охорони праці», на нашу думку, має бути таким:

«Стаття 30⁴. Прийняття локальних нормативних актів з охорони праці.

Прийняття локального нормативного акту з охорони праці здійснюється за ініціативою роботодавця або трудового колективу.

Роботодавець інформує трудовий колектив про намір прийняти локальний нормативний акт з охорони праці на зборах трудового колективу. Трудовий колектив може прийняти рішення про підтримку пропозиції роботодавця або про її відхилення.

Трудовий колектив ініціює прийняття локального нормативного акту з охорони праці шляхом прийняття рішення на зборах трудового колективу. Прийняте рішення доводиться до відома

роботодавця. Роботодавець протягом 10 робочих днів із дня надходження пропозиції приймає рішення про її прийняття або відхилення.

У разі досягнення згоди роботодавцем та уповноваженими представниками трудового колективу спільно розробляється проєкт локального нормативного акту з охорони праці.

Локальний нормативний акт з охорони праці повинен бути написаний українською мовою. На письмову заяву працівників-іноземців чи осіб без громадянства, які працюють на підприємстві, організації, установі роботодавець зобов'язаний перекласти локальний нормативно-правовий акт їхньою рідною мовою. Локальний нормативний акт з охорони праці повинен створюватися відповідно до й на виконання Конституції України, законів і підзаконних нормативно-правових актів і не може їм суперечити. Локальний нормативний акт з охорони праці не може зменшувати, обмежувати чи іншим чином порушувати трудові права й/чи покладати додаткові обов'язки на працівників, ніж ті, що встановлені Законом, іншим законодавством про працю та трудовим договором.

Локальний нормативний акт повинен розроблятися згідно з такими вимогами:

- логічна послідовність викладу матеріалу;
- єдність термінології;
- доступність для розуміння;
- оптимальна стислість викладу;
- відсутність внутрішніх суперечностей;
- науковість і достовірність.

Проєкт локального нормативного акту з охорони праці надсилається центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони праці, у формі електронного листа не пізніше, ніж за 21 календарний день до його прийняття. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони праці, надсилає відповідь про погодження чи відмову в погодженні локального нормативного акту протягом 7 робочих днів із моменту отримання листа. Відмова в погодженні повинна бути обґрунтованою та містити перелік помилок. Проєкт локального нормативного акту з охорони праці з виправленими помилками, що визначені у відмові в погодженні, може бути повторно надісланий протягом 7 робочих днів.

Погоджений локальний нормативний акт з охорони праці підписується роботодавцем та уповноваженими представниками трудового колективу не пізніше, ніж через 10 днів після погодження проєкту Центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони праці».

Наявність такої норми дозволить детальніше продумувати проєкти локальних актів та аналізувати їх. Крім того, дотримання всіх вимог указуватиме на якість локального правового регулювання або ж порушення обов'язку роботодавця щодо охорони праці. Важливо підкреслити, що такою нормою ми водночас розв'язали декілька виділених раніше теоретичних і практичних проблем локального правового регулювання охорони праці – законодавчо забезпечено перевірку проєктів локальних нормативно-правових актів з охорони праці на дотримання міжнародних і державних стандартів, встановлено єдині правила розробки й прийняття локальних нормативно-правових актів з охорони праці, забезпечено повноваження трудового колективу ініціювати розробку й прийняття локальних нормативно-правових актів з охорони праці.

Останньою визначеною нами проблемою локального правового регулювання охорони праці, яку варто розв'язати в рамках дослідження, є відсутність правового врегулювання наслідків прийняття локального нормативно-правового акту з охорони праці, який погіршує становище працівників порівняно із законодавчими гарантіями. Для початку, важливо в змісті Закону України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. № 2694-ХІІ закріпити норму, в якій буде визначено те, яким чином співвідносяться локальні нормативно-правові акти з охорони праці з іншими нормативними актами. Для прикладу, подібна норма закріплена в Законі України «Про колективні договори і угоди» від 01 липня 1993 р. № 3356-ХІІ, різних проєктах Трудового кодексу України. Одне з положень такої норми пропонуємо присвятити визначенню наслідків прийняття локального нормативно-правового акту з охорони праці, який погіршує становище працівників порівняно із законодавчими гарантіями.

Тож пропонуємо доповнити Розділ «V-A. Локальні нормативні акти з охорони праці» Закону України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. № 2694-ХІІ статтею 30-6 «Співвідношення локального нормативного акту з охорони праці й законодавства, генеральної, галузевої (міжгалузевої), територіальної угоди, колективного договору», зміст якої буде таким:

«Стаття 30⁶. Співвідношення локального нормативного акту з охорони праці й законодавства, генеральної, галузевої (міжгалузевої), територіальної угоди, колективного договору.

Умови локальних нормативних актів з охорони праці, укладених відповідно до чинного законодавства, обов'язкові для підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності й господарювання або фізичних осіб, які використовують працю найманих працівників, на яких вони поширюються, і на суб'єктів, які їх розробили й прийняли.

Локальні нормативні акти з охорони праці не можуть суперечити актам законодавства, генеральній, галузевій (міжгалузевій), територіальній угодам, колективному договору.

Норми локальних нормативних актів з охорони праці, що погіршують становище працівників порівняно із Законом України «Про охорону праці», Кодексом законів про працю України, Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» й прийняті відповідно до них нормативно-правові акти, інші нормативно-правові акти, що містять норми законодавства про охорону праці, генеральна, галузева (міжгалузева), територіальна угода, колективний договір недійсні й не підлягають застосуванню».

Отже, такий зміст норми, з одного боку, дозволяє встановити те, яким чином співвідносяться норми локальних нормативно-правових актів з охорони праці з іншими нормативними актами, в яких містяться норми з охорони праці, а з іншого боку, визначає, якими є наслідки порушення такого співвідношення. Саме тому вважаємо важливим закріплення такої норми в змісті Закону України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. № 2694-XII.

Висновки. Таким чином, підсумуємо здійснене дослідження. Сучасний стан локального правового регулювання охорони праці незадовільний, адже основною проблемою є те, що чинне законодавче врегулювання такого питання застаріле й не відповідає ні чинним трудовим відносинам та умовам праці, ні суспільним потребам. Підхід радянських часів, за яким локальне регулювання розв'язувало найбільш незначні питання управління, лише погіршує стан охорони праці через зниження ініціативності трудового колективу й профспілок, складність запровадження змін. Важливим аспектом удосконалення є чітке встановлення ролі й місця локального правового регулювання охорони праці, визначення прав та обов'язків суб'єктів. Держава має виступати не суб'єктом контролю, а допомоги щодо роз'яснення змісту законодавства, допомоги в узгодженні локальних і централізованих нормативно-правових актів, підвищення їх ефективності.

Список використаних джерел:

1. Ревуцька Т.В. Актуальні проблеми та напрями вдосконалення державного нагляду за дотриманням законодавства про охорону праці. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 2. С. 327–331.
2. Про охорону праці : Закон України від 14 жовтня 1992 р. № 2694-XII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 49. Ст. 668.
3. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.
4. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.
5. Про колективні договори і угоди : Закон України від 01 липня 1993 р. № 3356-XII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 36. Ст. 361.
6. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2015. № 21. С. 201. Ст. 584.

**ОСОБЛИВОСТІ ВИНИКНЕННЯ ТРУДОВИХ ПРАВОВІДНОСИН
З НАУКОВО-ПЕДАГОГІЧНИМИ ПРАЦІВНИКАМИ: ПІДСТАВИ ТА УМОВИ**

**PECULIARITIES THE EMERGENCE OF LABOR RELATIONSHIPS
WITH SCIENTIFIC-PEDAGOGICAL WORKERS: GROUNDS AND CONDITIONS**

Праця є природною здатністю людини й необхідною умовою її життя. Завдяки праці людина створює матеріальні цінності, що забезпечують належне існування для неї та її родини. У статті аналізуються нормативно правові акти, наукові погляди й підходи стосовно виникнення трудових правовідносин із науково-педагогічними працівниками. Проаналізовано проблематику особливостей виникнення трудових правовідносин із науково-педагогічними працівниками. Розглянуто підстави й умови виникнення трудових правовідносин із науково-педагогічними працівниками. З'ясовано специфіку підстав виникнення трудових правовідносин із науково-педагогічними працівниками. Окреслено підходи до визначення підстав та умов виникнення трудових правовідносин із науково-педагогічними працівниками. Виявлено колізії та прогалини в правовому регулюванні під час прийняття на роботу науково-педагогічних працівників. Діяльність науково-педагогічних працівників має свої особливості. Науково-педагогічні працівники реалізують право на працю, укладаючи трудовий договір, у тому числі трудовий договір у формі контракту. Захищеність науково-педагогічних працівників у соціальному плані являє собою наявність правових гарантій, матеріальних і соціальних умов під час реалізації законних прав і свобод, які їм надаються. Для підвищення трудової дисципліни сторони мають можливість встановлювати додаткові заходи щодо взаємної відповідальності з одночасним наданням пільг і переваг, які мають бути зафіксовані в контракті, що не буде розглядатися в контексті погіршення становища працівника порівняно із чинним законодавством України. Головною особливістю роботи науково-педагогічних працівників є те, що насамперед це вид творчої діяльності, висококваліфікована робота й підготовка фахівців вищої кваліфікації. Праця науково-педагогічних працівників пов'язана з процесом наукового й творчого мислення, результатом якого є проведення навчальної, науково-дослідної або науково-методичної роботи відповідно до встановлених навчальних планів. Професійна діяльність науково-педагогічних працівників суттєво відрізняє їх від інших категорій працівників і має свої особливості. Тому для втілення ними права на працю науково-педагогічний працівник має бути професіоналом, а держава повинна вдосконалювати нормативно-правову базу й забезпечувати соціальні й правові гарантії їхньої професійної діяльності.

Ключові слова: трудові правовідносини, конкурс, науково-педагогічний працівник, вакантні посади, право на працю, вища освіта.

Work is a natural human ability and a necessary condition of his life. Through work, a person creates material values that ensure a proper existence for himself and his family. The article analyzes the legal acts, scientific views and approaches to the emergence of labor relations with scientific-pedagogical workers. The problems of peculiarities of labor legal relations with scientific-pedagogical workers are analyzed. The grounds and conditions of labor relations with scientific-pedagogical workers are considered. The specifics of the grounds for the emergence of labor relations with scientific-pedagogical workers have been clarified. Approaches to determining the grounds and conditions

of labor relations with scientific-pedagogical workers are outlined. Conflicts and gaps in the legal regulation in hiring scientific-pedagogical workers have been identified. The activity of scientific-pedagogical workers has its own peculiarities. Scientific-pedagogical workers exercise the right to work by concluding an employment contract, including an employment contract in the form of a contract. Social security of scientific-pedagogical workers is the availability of legal guarantees, material and social conditions during the implementation of legal rights and freedoms granted to them. To increase labor discipline, the parties have the opportunity to establish additional measures of mutual responsibility while providing benefits and advantages to be fixed in the contract, which will not be considered in the context of deteriorating employee status compared to current legislation of Ukraine. The main feature of the work of scientific-pedagogical workers is that, above all, it is a kind of creative activity, highly qualified work and training of highly qualified specialists. The work of scientific-pedagogical workers is related to the process of scientific and creative thinking, the result of which is the conduct of educational, research or scientific-methodological work in accordance with established curricula. The professional activity of scientific-pedagogical workers significantly distinguishes them from other categories of workers and has its own peculiarities. Therefore, in order to exercise their right to work, a research and teaching worker must be a professional, and the state must improve the legal framework and provide social and legal guarantees for their professional activities.

Key words: *labor relations, competition, scientific-pedagogical workers, vacant posts, the right to work, higher education.*

Вступ. Натепер в Україні йде реформування вищої освіти, а тому постає потреба приведення у відповідність до вимог сьогодення законодавства про освіту в частині виникнення трудових правовідносин із науково-педагогічними працівниками як особливої категорії працівників, діяльність яких має вагомe значення для держави. Норми трудового права втілюються в життя лише через трудові правовідносини. Юридичні підстави трудових правовідносин науково-педагогічних працівників виникають через форми реалізації права на працю.

Теоретичну основу статті становлять праці вчених, які присвячували наукові дослідження особливостям виникнення трудових правовідносин із науково-педагогічними працівниками. Зокрема використовуються напрацювання О.В. Тищенко, М.І. Іншина, Р.І. Шабанова, В.Я. Киян, В.А. Кононенко, М.Л. Смолярова, А.М. Куліш, П.Д. Пилипенко, В.В. Єрьоменко, К.Ю. Мельник, О.В. Гоц та інших. Розвиток суспільних відносин вимагає переосмислення багатьох усталених позицій і підходів у контексті реформи системи освіти України.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз особливостей виникнення трудових правовідносин із науково-педагогічними працівниками шляхом визначення підстав та умов під час прийняття на роботу й розроблення конкретних пропозицій, спрямованих на вдосконалення норм щодо трудових правовідносин із науково-педагогічними працівниками.

Результати дослідження. Право на працю є одним з основних прав людини. Воно закріплене Конституцією України, а саме статтею 43, в якій указується, що: «Кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується» [1]. Тому під «правом на працю» слід розуміти, що людина заробляє собі на життя працею, яку вона вільно обрала й на яку вільно погодилася.

Схоже визначення трактується в Кодексі законів про працю України статтею 2. У ній регламентується, що: «Право громадян України на працю, тобто на одержання роботи з оплатою праці не нижче встановленого державою мінімального розміру, включаючи право на вільний вибір професії, роду занять і роботи, забезпечується державою. Держава створює умови для ефективного зайнятості населення, сприяє працевлаштуванню, підготовці й підвищенню трудової кваліфікації, а за необхідності забезпечує перепідготовку осіб, вивільнюваних у результаті переходу на ринкову економіку» [2]. Таке право є обов'язком держави створювати громадянам умови для повного його втілення.

Вірною є думка Р.І. Шабанова, що такі положення Конституції історичні, бо ними визначається новий підхід до розуміння права на працю [10, с. 24], воно встановлене саме як право людини, а не як її обов'язок [11, с. 64].

Учасниками освітнього процесу в закладах вищої освіти є науково-педагогічні працівники. Так, нормативною базою, яка регулює професійну діяльність науково-педагогічних працівників,

є Конституція України [1], Кодекс законів про працю України (далі – КЗпП України) [2], Закон України «Про освіту» [3], Закон України «Про вищу освіту» [4], Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» [5] і Постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 800 «Деякі питання підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників» [6]. Поняття «науково-педагогічний працівник» визначається в Законах України «Про вищу освіту» й «Про наукову і науково-технічну діяльність». Так, відповідно до статті 53 Закону України «Про вищу освіту» передбачено, що «Науково-педагогічні працівники – це особи, які за основним місцем роботи в закладах вищої освіти провадять навчальну, методичну, наукову (науково-технічну, мистецьку) та організаційну діяльність» [4]. Тут ми бачимо, що науково-педагогічні працівники провадять не тільки навчальну, а й інші види діяльності.

Також Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність» у статті 1 визначається, що «Науково-педагогічний працівник – це вчений, який має вищу освіту не нижче другого (магістерського) рівня, відповідно до трудового договору (контракту) в університеті, академії, інституті професійно провадить педагогічну й наукову або науково-педагогічну діяльність і має відповідну кваліфікацію незалежно від наявності наукового ступеня або вченого звання, підтверджену результатами атестації у випадках, визначених законодавством» [5]. Якщо порівнювати поняття, яке дає нам Закон України «Про вищу освіту» [4] і Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» [5], то варто зазначити, що в останньому поняття «науково-педагогічний працівник» передбачається як науково-педагогічний працівник, який має провадити науково-педагогічну діяльність відповідно до трудового договору (контракту).

Відповідно до частини 3 статті 21 КЗпП України контракт передбачається як особлива форма трудового договору, в якому строк його дії, права, обов'язки й відповідальність сторін (у тому числі матеріальна), умови матеріального забезпечення та організації праці працівника, умови розірвання договору, в тому числі дострокового, можуть встановлюватися угодою сторін [2]. Але КЗпП України не містить положень про особливості регулювання праці науково-педагогічних працівників, а тому під час дослідження підстав та умов у разі виникнення трудових правовідносин із науково-педагогічними працівниками слід звертатися до спеціальних Законів України.

Трудові відносини з науково-педагогічним працівником виникають за наявності певних підстав та умов і взаємопов'язані один з одним, і тільки після такої взаємодії виникають трудові правовідносини.

П.Д. Пилипенко вказує, що КЗпП України передбачає фактично дві підстави виникнення трудових правовідносин: трудовий договір і контракт. [7, с. 30–124].

В.В. Єрмоєнко до підстав виникнення трудових правовідносин відносить: укладення трудового договору (контракту); обрання на посаду; обрання за конкурсом; призначення на посаду; прийняття на роботу молодих фахівців; направлення на роботу внаслідок броні (квоти); прийом (вступ) у члени, якщо членство зумовлено обов'язковістю особистої праці [8, с. 68–78, 170].

К.Ю. Мельник підставами виникнення трудових правовідносин крім трудових договорів вважає акти призначення на посаду, обрання на посаду, затвердження на посаді, результат конкурсу й рішення суду [9, с. 233].

Варто дослідити умови виникнення трудових правовідносин із науково-педагогічними працівниками відповідно до Закону України «Про вищу освіту». Так, пунктом 9 статті 55 Закону України «Про вищу освіту» передбачено, що «посади науково-педагогічних працівників можуть обіймати особи, які мають науковий ступінь або вчене звання, а також особи, які мають ступінь магістра» [4].

Також частина 11 статті 55 вищезазначеного закону регламентує, що «під час заміщення вакантних посад науково-педагогічних працівників – завідувачів (начальників) кафедр, професорів, доцентів, старших викладачів, викладачів укладенню трудового договору (контракту) передусім конкурсний відбір, порядок проведення якого затверджується вченою радою закладу вищої освіти» [4]. Тому конкурс є однією з умов виникнення трудових правовідносин із науково-педагогічними працівниками, а підставою є відповідне рішення про допуск особи на участь в конкурсі.

Вчена О.В. Гоц зазначає, що умови й підстави виникнення трудових правовідносин із науково-педагогічними працівниками – це нормативно визначена система правових явищ, які в комплексі породжують такі правовідносини між їх учасниками [12, с. 70]. Також вона стверджує, що конкурс є основною умовою, а контракт – підставою виникнення трудових правовідносин із науково-педагогічними працівниками [12, с. 9]. Ураховуючи вищезазначене, цілком можна погодитися з таким твердженням дослідниці.

Проаналізувавши Закон України «Про вищу освіту», можна дійти висновку, що контракт укладається лише з особами, серед яких наявний керівник вищого навчального закладу (частина 3 статті 42), керівник факультету (навчально-наукового інституту) (частина 1 статті 43), керівник кафедри (частина 6 статті 35) [4].

Разом із цим у пункті 4 статті 9 Закону України «Про наукову та науково-технічну діяльність» є можливість застосування контрактної форми роботи з обраним керівником державної наукової установи в зазначеному порядку протягом одного місяця з дня обрання на строк, визначений статутом (положенням) такої державної наукової установи, але не більш як на п'ять років [5].

Варто зазначити особливості контракту:

- а) він завжди укладається в письмовій формі;
- б) у ньому можна передбачити додаткові, не передбачені чинним законодавством обов'язки й права як роботодавця, так працівника, в тому числі й підстави для припинення трудових відносин;
- в) сторони можуть передбачити в контракті можливість відшкодування моральної шкоди;
- г) сферу застосування контракту визначено в законі [13, с. 45–46].

А от щодо Проекту Трудового кодексу України, то в ньому взагалі немає такого поняття, як «контракт», і не передбачається можливість його укладення [14]. Тому, на нашу думку, рішення такого роду немає місця, тому що виключення такого різновиду трудового договору, як контракт, спричинить різного роду розбіжності на практиці. Таке рішення не обґрунтоване й потребує дальнішого дослідження.

Отже, підставою виникнення трудових правовідносин із науково-педагогічними працівниками під час прийняття на роботу є укладення контракту. А підставами для укладення контракту можуть бути:

- а) успішне проходження конкурсу й рекомендація вченої ради для укладення контракту;
- б) обрання на посаду;
- в) призначення на посаду.

Висновки. Виходячи з аналізу опрацьованих джерел і чинного трудового законодавства у сфері виникнення трудових правовідносин із науково-педагогічними працівниками, можна зробити висновок, що є прогалини в чинному законодавстві. Уважаємо, що доцільним буде закріпити в Проекті Трудового кодексу України контрактну форму договору з науково-педагогічними працівниками й викласти поняття в такому форматі: «Контрактна форма договору – це угода (взаємне зобов'язання), яка застосовується в письмовій формі й між двома сторонами». Отже, всі прогалини під час упорядкування трудових відносин із такими працівниками повинні бути враховані під час прийняття проекту Трудового кодексу України.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.
3. Про освіту : Закон України від 05 вересня 2017 р. № 2145-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>.
4. Про вищу освіту : Закон України від 01 липня 2014 р. № 1556-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>.
5. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26 листопада 2015 р. № 848- VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text>.
6. Деякі питання підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 800 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-2019-%D0%BF#Text>.
7. Пилипенко П.Д. Підстави виникнення індивідуальних трудових правовідносин. Київ : Знання, 2003. 146 с.
8. Срьоменко В.В. Підстави виникнення трудових правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 ; Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. Харків. 1998. 195 с.
9. Мельник К.Ю. Проблеми правового регулювання трудових відносин службовців правоохоронних органів : монографія. Харків : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2009. 360 с.
10. Шабанов Р.І. Концептуальні засади соціального захисту від безробіття. Харків : ХНПУ ім. Г.С. Сковороди, 2015. 360 с.

11. Шабанов Р.І. Право на зайнятість як суб'єктивне право громадян у сфері соціального захисту від безробіття. *Право України*. 2016. № 8. С. 63–70.
12. Гоц О.В. Правове регулювання виникнення трудових відносин з науково-педагогічними працівниками : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2004. 181 с.
13. Киян В.Я. Особливості застосування контрактної форми трудового договору з науково-педагогічними працівниками. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2016. № 2 (52). С. 45–46.
14. Проект Трудового кодексу України від 20 травня 2015 р. № 1658 (доопрацьований). *ЛігаЗакон* : вебсайт. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DH1A200B.html.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.6>

ГАНЖА О.О.

ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМКИ ПОКРАЩЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБОВОЇ КАР'ЄРИ В ПОЛІЦІЇ

PROMISING WAYS TO IMPROVE THE REGULATION OF CAREER IN THE POLICE

Актуальність статті полягає в тому, що аналіз норм чинного законодавства й правозастосовної практики дає змогу констатувати той факт, що нормативно-правове забезпечення службової кар'єри в органах Національної поліції України має низку прогалин і недоліків. У такому контексті необхідно відзначити, що прогалини наявні як у загальному, так і в спеціальному трудовому законодавстві. Ключовим способом подолання прогалин є нормотворчість, адже вона дозволяє не тільки розробити нові нормативно-правові джерела, які дозвольть якісно врегулювати відповідні правовідносини, а й забезпечить покращення вже чинного законодавства шляхом внесення до нього змін і доповнень. Метою статті є опрацювання перспективних напрямів покращення нормативно-правового регулювання службової кар'єри в поліції. У роботі, спираючись на аналіз наукових поглядів учених і норм чинного законодавства, окреслено ключові проблеми у сфері нормативно-правового регулювання службової кар'єри в поліції. Запропоновано напрями розв'язання вказаних проблем. Відзначено, що запропоновані в статті кроки покращення нормативно-правового регулювання службової кар'єри в органах поліції дозволять не тільки якісно вдосконалити процес проходження служби поліцейськими, а й забезпечать їм можливість для подальшого кар'єрного зростання. Зроблено висновок, що найперспективнішими кроками вдосконалення правового регулювання атестації працівників поліції як важливого чиннику їх службової кар'єри є такі: по-перше, слід переглянути Інструкцію про порядок проведення атестування поліцейських, зокрема в частині визначення правового статусу атестаційних комісій, а також відповідальності її членів за не виконання та неналежне виконання своїх обов'язків; по-друге, вбачається доцільним переглянути значення окремих етапів атестації, зокрема співбесіди, адже можливість винесення рішення про звільнення, пониження чи невідповідність лише на її основі, без урахування інших двох етапів, не справедлива; по-третє, необхідно збільшити роль громадських інститутів у процесі проведення атестації працівників поліції. Таким чином, підбиваючи підсумки представленого наукового дослідження, слід відзначити, що запропоновані нами кроки покращення нормативно-правового регулювання службової кар'єри

в органах поліції дозволять не тільки якісно вдосконалити процес проходження служби поліцейськими, а й забезпечать їм можливості для подальшого кар'єрного зростання.

Ключові слова: покращення, нормативно-правове регулювання, службова кар'єра, Національна поліція.

The relevance of the article is that the analysis of the current legislation and law enforcement practice allows to state the fact that the regulatory and legal support of a career in the National Police of Ukraine has a number of gaps and shortcomings. In this context, it should be noted that these gaps are available in both general and specific labor legislation. The key way to overcome the gaps is rule-making, as it allows not only to develop new legal sources that will qualitatively regulate the relevant legal relations, but also to improve existing legislation by amending it. The purpose of the article is to work out promising areas for improving the legal regulation of career in the police. The article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of current legislation, outlines the key problems in the field of legal regulation of career in the police. The directions of the decision of the specified problems are outlined. It is noted that the steps proposed in the article to improve the legal regulation of career in the police will not only qualitatively improve the process of service by police, but also provide them with opportunities for further career growth. It is concluded that the most promising steps to improve the legal regulation of certification of police officers, as an important factor in their careers, are as follows: first, the Instruction on the procedure for attestation of police officers should be revised, in particular in determining the legal status of attestation commissions liability of its members for non-performance and improper performance of their duties; secondly, it is considered expedient to reconsider the significance of certain stages of attestation, in particular the interview, as the possibility of making a decision on dismissal, reduction or non-compliance only on its basis, without taking into account the other two stages, is not fair; third, it is necessary to increase the role of public institutions in the process of attestation of police officers. Thus, summarizing the results of the presented research, it should be noted that our proposed steps to improve the legal regulation of career in the police will not only qualitatively improve the service of police officers, but also provide them with opportunities for further career growth.

Key words: *improvement, regulation, career, National Police.*

Постановка проблеми. Аналіз норм чинного законодавства й правозастосовної практики дає змогу констатувати той факт, що нормативно-правове забезпечення службової кар'єри в органах Національної поліції України має низку прогалин і недоліків. У такому контексті необхідно відзначити, що прогалини наявні як у загальному, так і в спеціальному трудовому законодавстві. Ключовим способом подолання прогалин є нормотворчість, адже вона дозволяє не тільки розробити нові нормативно-правові джерела, які дозволять якісно врегулювати відповідні правовідносини, а й забезпечить покращення вже чинного законодавства шляхом внесення до нього змін і доповнень. Нормотворчий процес характеризується структурованістю, поетапністю та закономірною послідовністю. Це спеціальна організаційно-правова діяльність уповноважених суб'єктів, яка полягає в ініціюванні, підготовці, розгляді проєктів нормативно-правових актів, прийнятті нормативних актів і введенні їх у дію [1, с. 313].

Стан дослідження. Окремі проблемні питання правового регулювання службової кар'єри в поліції у своїх наукових працях розглядали: С.В. Васильєв, І.П. Голосніченко, І.Е. Данильєв, О.Д. Крупчан, А.О. Селіванов, М.І. Цуркан, В.М. Шаповал і багато інших. Утім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, у зазначеній сфері залишається чимала кількість проблем, які потребують негайного розв'язання.

Саме тому **метою статті** є опрацювання перспективних напрямів покращення нормативно-правового регулювання службової кар'єри в поліції.

Виклад основного матеріалу. Розмірковуючи безпосередньо про перспективні напрями покращення нормативно-правового регулювання службової кар'єри в поліції, насамперед необхідно, на нашу думку, переглянути нормативно-правове забезпечення адміністративної діяльності Національної поліції України взагалі. Зазначене зумовлено тим, що від того, наскільки якісно врегульована робота поліції, напряму залежить можливість працівника реалізувати свій потенціал, а

отже, і будувати свою кар'єру. Взагалі сфера адміністративно-правового регулювання відносин у галузі діяльності Національної поліції зумовлюється такими аспектами: об'єктом адміністративно-правового регулювання виступають відносини у сфері організації та функціонування органів Національної поліції України; сфера охоплює переважно публічні відносини за участі органів публічної влади чи їх представників; застосування в більшості випадків імперативних методів впливу на учасників суспільних відносин і спеціально дозвільного методу правового регулювання. Сфера діяльності Національної поліції України значною мірою визначається завданнями її діяльності. Згідно зі ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію України» завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах забезпечення публічної безпеки й порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства й держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [2; 3].

Наступним напрямом покращення нормативно-правового регулювання службової кар'єри в поліції є вдосконалення законодавства, яке визначає порядок набуття правового статусу працівника Національної поліції України. Слід звернути увагу на те, що в ст. 52 Закону України «Про Національну поліцію» передбачається проведення конкурсу як одного із засобів здійснення добору на посади поліцейських. Так, відповідно до ч. 1 ст. 52 Закону з метою добору осіб, здатних професійно виконувати повноваження поліції та посадові обов'язки за відповідною вакантною посадою, у випадках, передбачених Законом, проводиться конкурс на службу в поліції та/або на зайняття вакантної посади [4]. До прикладу, Д.Г. Березень відзначив, що вдосконалення адміністративно-правового забезпечення відбору кадрів до поліції має здійснюватися шляхом упровадження окремих рекомендацій щодо професійного рівня співробітників поліцейських конкурсних комісій, пропонуються сформульовані загальні кваліфікаційні вимоги до професійних знань (характеризують знання специфіки службової діяльності й сфери її законодавчого регулювання) і навичок (відбивають професійні здібності в рамках службової діяльності), що пред'являються до інспекторського складу, який входить до компонентів зазначених комісій. Такі вимоги пропонується називати типовими й розглядати їх як елементи загального правового статусу інспекторів [5, с. 174].

З огляду на зазначене вище, вбачається доцільним підвищити вимоги, що висуваються до майбутніх поліцейських, зокрема йдеться про рівень фізичної та психологічної підготовки. Особливу увагу слід звернути на рівень професійних знань кандидатів на посаду. Зазначене, на нашу думку, автоматично впливатиме на рівень конкурентоспроможності кожного окремого працівника поліції, а, як результат, вплине й на його перспективи подальшого кар'єрного зростання.

Далі в контексті представленої проблематики необхідно звернути увагу на необхідність покращення нормативно-правового забезпечення просування по службі в поліції (а також присвоєння чергового й позачергового звання поліцейським). Більшість учених, зокрема З.Р. Кісіль, схильються до думки про необхідність виокремлення управління кар'єрним зростанням у самостійну функцію кадрового менеджменту, що сприятиме забезпеченню стійкості, планомірності, прогресивності розвитку технології управління службовою кар'єрою поліцейських. Для досягнення такої мети потрібно послідовно й неухильно дотримуватися загальних адміністративних засад формування та реалізації стратегії управління службовою кар'єрою правоохоронців – це принципи неперервності, усвідомлення, пропорційності, динамічності й доцільності службової кар'єри [6].

Не менш важливим аспектом є вдосконалення правового регулювання системи матеріальних заохочень працівників поліції. У такому контексті слід насамперед законодавчо закріпити принципи матеріальних заохочень працівників поліції. За такої умови треба погодитись із думкою М.П. Гурковського й С.С. Єсімова, які доводять, що принципи правового стимулювання службової діяльності в Національній поліції мають вагомe значення з теоретичного й практичного боків. Водночас поєднання мотиваційної теорії психології та теорії правового регулювання трудової діяльності, зокрема у сфері правоохоронної діяльності Національної поліції, дає можливість розглядати різну комбінацію принципів правового регулювання. Запропоновані принципи доцільності, визначеності, відчутності, оперативності, індивідуалізації, диференціації, справедливості, гласності відбивають, на думку авторів, тенденції розвитку системи кадрового забезпечення Національної поліції, що відповідає Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року. Проблема правового стимулювання службової діяльності в Національній поліції багатопрофільна й може розглядатися з різних позицій, що приведе до рекомендацій нових принципів, які, на нашу думку, доповнять запропоновані [7, с. 138].

Суттєвого покращення, на нашу думку, потребує питання первинної підготовки поліцейських, а також перепідготовки й підвищення кваліфікації працівників Національної поліції України. У такому контексті Д.В. Швець відзначає, що за умов стрімкого розвитку інформаційних технологій, зростання обсягів інформації, перманентних змін у чинному законодавстві й практик його застосування правоохоронними органами не тільки доцільно, а й необхідно реалізувати концепцію “lifelong learning” – навчання протягом життя. Така концепція, безумовно, відповідає потребам будь-якої сучасної діяльності, а тим більше правоохоронної, яка має здійснюватися з урахуванням усіх тенденцій розвитку суспільства й законодавства, враховувати кращі світові надбання тощо [8; 9, с. 17]. Під час обрання форм здійснення перепідготовки, підвищення кваліфікації та визначення змісту навчального процесу поліцейських необхідно, на наш погляд, урахувати такі фактори: по-перше, деякі знання (інформація) досить швидко втрачають свою актуальність. Це відбувається через внесення змін до нормативної бази, появи нових видів злочинів тощо. По-друге, досить часто на практиці виникають ситуації, які потребують термінового оновлення знань із нових видів діяльності поліції. По-третє, більшість критичних компетенцій поліцейського пов’язана з процедурними знаннями й м’якими навичками “soft skills” (толерантність, вміння роботи в команді, комунікація та інше), а це вимагає докорінної перебудови усього навчального процесу – збільшення практичної діяльності за збереження необхідної частки теоретичної підготовки. По-четверте, фінансова складова частина. Організація навчання потребує значних витрат (відрадження, рекрутинг тренерів, підготовка матеріальної бази для проведення занять тощо) [9, с. 17].

Проведений нами аналіз норм чинного законодавства й ряду наукових позицій дає змогу визначити такі перспективні напрями покращення первинної підготовки поліцейських і підвищення їх кваліфікації: необхідно здійснити централізацію закладів вищої освіти, які забезпечують відомче навчання працівників поліції, а також переглянути завдання, функції та повноваження Департаменту кадрового забезпечення Національної поліції України; вбачається доцільним переглянути форми й методи здійснення нагляду й контролю за діяльністю суб’єктів, які здійснюють підготовку й перепідготовку працівників поліції; законодавчо закріпити критерії оцінки ефективності діяльності суб’єктів, які уповноважені підвищувати кваліфікацію працівників Національної поліції.

Окрім того, слід відзначити, що після завершення первинної підготовки й призначення на посади молоді поліцейські зіштовхуються зі значним обсягом самостійної професійної роботи, необхідністю прийняття рішень; вирішенням службових завдань; дотриманням вимог субординаційної дисципліни; самоствердженням в складній системі міжособистісних і внутрішньоорганізаційних взаємин; ненормованим робочим днем; професійним ризиком та емоційним виснаженням, що вимагає від них і цілого колективу згуртованості й впевненості в підтримці колег. Нині всі колективи правоохоронців гетерогенні, позаяк укомплектовані працівниками різних професій і фахів, різного віку й із відмінними соціально-психологічними рисами характеру й мотиваційною спрямованістю, тому адаптація в колективі молодого поліцейського є процесом багатограним і потребує певного часу [10, с. 145–146].

Останнє питання, на яке слід звернути увагу в рамках представленої проблематики, – це атестація працівників Національної поліції. Відповідно до думки Н.О. Гавкалової та Н.С. Маркової, атестація – це формалізована оцінка кадрів, що проводиться в певний час у встановленій формі, на основі спеціально розробленої процедури, за результатами якої приймаються рішення щодо професійно-кваліфікаційного просування працівників, зарахування їх до резерву на керівні посади, професійного навчання або звільнення [11, с. 175]. У рамках представленої проблематики атестація працівників поліції, беззаперечно, має важливе значення з боку забезпечення кар’єрного зростання працівників поліції, адже за її допомогою вбачається можливим надати об’єктивну оцінку роботі кожного окремого працівника поліції, рівню його професійних умінь і навичок, на основі чого прийняти неупереджене рішення стосовно подальшої «долі» службової кар’єри поліцейського, який атестується. Саме атестація може бути стимулом для працівника підвищувати свій професійний рівень.

Ст. 57 Закону України «Про Національну поліцію» запровадила поняття «атестування поліцейських», що проводиться з метою оцінювання їхніх ділових, професійних, особистих якостей, освітнього й кваліфікаційного рівнів, фізичної підготовки на підставі глибокого й усебічного вивчення, визначення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар’єри. Виділено випадки, в яких проводиться атестування поліцейських:

1) під час призначення на вищу посаду, якщо заміщення такої посади здійснюється без проведення конкурсу;

2) для розв'язання питання про переміщення на нижчу посаду через службову невідповідність;

3) для розв'язання питання про звільнення зі служби в поліції через службову невідповідність.

Атестування проводиться атестаційними комісіями органів (закладів, установ) поліції, що створюються їх керівниками. Рішення про проведення атестування приймає керівник поліції, керівники органів (закладів, установ) поліції стосовно осіб, які згідно із законом та іншими нормативно-правовими актами призначаються на посади їхніми наказами [12].

Разом із тим, хоча атестація є лише одним з етапів реформи поліції, однак вона показово відбиває «рішучість» керівництва Національної поліції та Міністерства внутрішніх справ щодо справжнього реформування ввіреного їм відомства, а не декларативних реформ, яких вистачає в нашій країні. Кожен новий міністр внутрішніх справ, заступаючи на посаду, влаштовував імітацію реформи: видавались накази про реорганізацію; показово звільнялись люди, винні в незначних проступках; змінювались таблички на кабінетах, прізвиська, назви посад і структурних підрозділів тощо. Одночасно із цим, як і нині, майже завжди відбувалося атестування з кінцевим результатом у 5–10% звільнених [13].

На проблемі атестації працівників Національної поліції України неодноразово зауважувалось і в наукових колах. Так, досліджуючи питання атестації працівників поліції, М.В. Романенко вказує, що виникає проблема можливості надання об'єктивної та повної інформації, необхідної для адекватного й умотивованого складання атестаційного листа й подальшого прийняття виваженого рішення атестаційною комісією, адже фактично натеper можливо його складання лише за результатами проходження служби в ліквідованих підрозділах органів внутрішніх справ, що викликає сумніви в його об'єктивності й валідності [14, с. 14]. Думку вченої продовжив В.С. Шерверун, який підкреслив, що, дійсно, атестаційний лист складається безпосереднім керівником на основі або ж спостереження за роботою працівника поліції понад 3-ох місяців, або ж на основі поданої з попереднього місця роботи характеристики. Саме особисте знайомство, а також необхідність подальшої співпраці є основною мотивацією до написання позитивного висновку в атестаційному листі. Крім того, безпосередній керівник зацікавлений саме в позитивному висновку, оскільки це впливатиме й на його майбутні результати щодо якості управління та виконання професійних обов'язків керівника під час атестації на підвищення [14, с. 14].

Висновок. Отже, на нашу думку, найперспективнішими кроками вдосконалення правового регулювання атестації працівників поліції як важливого чиннику їх службової кар'єри є такі:

- по-перше, слід переглянути Інструкцію про порядок проведення атестування поліцейських, зокрема в частині визначення правового статусу атестаційних комісій, а також відповідальності її членів за не виконання та неналежне виконання своїх обов'язків;
- по-друге, вбачається доцільним переглянути значення окремих етапів атестації, зокрема співбесіди, адже можливість винесення рішення про звільнення, пониження чи невідповідність лише на її основі, без урахування інших двох етапів, не справедливе;
- по-третє, необхідно збільшити роль громадських інститутів у процесі проведення атестації працівників поліції.

Таким чином, підбиваючи підсумки представленого наукового дослідження, слід відзначити, що запропоновані нами кроки покращення нормативно-правового регулювання службової кар'єри в органах поліції дозволять не тільки якісно покращити процес проходження служби поліцейськими, а також забезпечать їм можливість для подальшого кар'єрного зростання.

Список використаних джерел:

1. Петрова І.П. Нормотворчий процес і стадії нормотворчості в діяльності державної фіскальної служби України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2017. № 865. С. 308–315.
2. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
3. Власенко Д.В. Сучасний стан адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції України. *Право і суспільство*. 2016. № 4. Ч. 2. С. 125–130.
4. Гарбузюк К.Г. До питання вдосконалення національного законодавства про Національну поліцію України. *Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України*. Харків, 2020. С. 64–66. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/9390/Do%20pytannia%20vdoskonallennia%20natsionalnoho%20zakonodavstva%20pro%20Natsionalnu%20politsiu%20Ukrainy_%20Harbuziuk_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

5. Берестень Д.Г. Адміністративно-правові засади добору на посаду поліцейського в Україні / Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2021. 206 с.
6. Кісіль З.Р. Технологія управління службовою кар'єрою працівників органів внутрішніх справ України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична»*. 2014. Вип. 4. С. 161–174.
7. Гурковський М.П., Єсімов С.С. Принципи правового стимулювання службової діяльності в Національній поліції. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична»*. 2018. Вип. 3. С. 129–139.
8. Історія держави і права України : практикум / М.Ю. Бурдін, О.А. Гавриленко, І.Д. Кочан та ін. ; за ред. М.Ю. Бурдіна. Харків : ФОП Бровін О.В., 2017. 444 с.
9. Швець Д.В. Підвищення кваліфікації та перепідготовка (додаткова професійна освіта) як чинники формування професіоналізму поліцейського. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2017. Вип. 24. С. 15–18.
10. Кісіль З.Р. Технологія управління службовою кар'єрою працівників Національної поліції України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Психологічна»*. 2016. Випуск 1. С. 140–151.
11. Гавкалова Н.А., Маркова Н.С. Менеджмент персонала : учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. Харьков : ИД «ИНТЭК», 2009. 296 с.
12. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 року № 580-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
13. Реформа поліції: 7.7% звільнених поліцейських – як розуміти результати атестації? *Асоціація УМДПЛ* : вебсайт. 12 жовтня 2016 р. URL: <http://umdppl.info/police-experts.info/2016/10/12/7-7-zvilnnyh-politsejskyh-yak-rozumity-rezultaty-atestatsiji/>.
14. Романенко М.В. Проблеми нормативно-правового регулювання прийняття на службу до поліції працівників ліквідованих підрозділів МВС України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 37 (3). С. 123–126.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.7>

ДЕНЕГА О.П.

МЕХАНІЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ ЯК СУБ'ЄКТА ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

MECHANISM OF LEGAL REGULATION OF STATE ACTIVITY AS A SUBJECT OF SOCIAL SECURITY LAW

Актуальність дослідження питання механізму правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення зумовлена тим, що суб'єкти права соціального забезпечення є однією з основних категорій досліджуваної галузі й визначають право соціального забезпечення як окрему самостійну галузь вітчизняного права, а держава є головним суб'єктом у такому процесі. Механізм є правовою категорією, яку варто розглядати в єдності її елементів. Тож науково-теоретичне розкриття сутності механізму правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення дозволить встановити кожну його складову частину, визначити стан правового регулювання такого питання та виділити специфічні риси. Викладений матеріал розкриває загальнотеоретичні аспекти соціального забезпечення і галузі права, і питання законодавчого регулювання. На

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

основі аналізу значної кількості нормативноправових актів із питань соціального забезпечення розкрито умови й порядок реалізації конституційного права людини на соціальне забезпечення. Також окреслено функціонування правового механізму призначення та виплати державних соціальних допомог, пільг, компенсацій і визначено особливості соціального механізму. Зроблено висновок, що механізм правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення простий у порівнянні з іншими механізмами правового регулювання. Його структуру становлять ті ж самі елементи, які є основою будь-якого механізму правового регулювання будь-яких правових явищ. Специфіка такого механізму проявляється в його реалізації, яка у своєму розвитку проходить три етапи. На першій стадії держава приймає норми соціального законодавства. У роботі нами були проаналізовані десятки нормативно-правових актів, які врегульовують досліджувану сферу. Відзначимо, що перша стадія є ключовою для подальшої реалізації механізму правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення. На наступній стадії виникають правовідносини соціального забезпечення, до яких переважно залучається держава. Третя стадія по суті передбачає оформлення рішення про надання соціального забезпечення, яке у своєму змісті відтворює всі встановлені на попередніх етапах обставини.

Ключові слова: правове регулювання, соціальна допомога, соціальна послуга.

The relevance of the study of the mechanism of legal regulation of the state as a subject of social security law, due to the fact that the subjects of social security law is one of the main categories of the study and define social security law as a separate independent branch of domestic law, and the state is the main subject in this process. The mechanism is a legal category that should be considered in the unity of its elements. Therefore, scientific and theoretical disclosure of the essence of the mechanism of legal regulation of the state, as a subject of social security law, will establish each of its components, determine the state of legal regulation of this issue and highlight specific features. The presented material covers the general theoretical aspects of social security and law, and issues of legislative regulation. Based on the analysis of a significant number of normative legal acts on social security, the conditions and procedure for exercising the constitutional human right to social security are revealed. It also outlines the functioning of the legal mechanism for the appointment and payment of state social benefits, privileges, compensations and identifies the features of social. It is concluded that the mechanism of legal regulation of the state as a subject of social security law is simple in comparison with other mechanisms of legal regulation. Its structure consists of the same elements that are the basis of any mechanism of legal regulation of any legal phenomena. The specificity of this mechanism is manifested in its implementation, which in its development goes through three stages. At the first stage, the state adopts the rules of social legislation. In this paper, we have analyzed dozens of regulations that regulate the study area. Note that the first stage is key to the further implementation of the mechanism of legal regulation of the state as a subject of social security law. At the next stage there are legal relations of social security, to which the state is mainly involved. The third stage, in fact, involves the execution of a decision on the provision of social security, which in its content reflects all the circumstances established in the previous stages.

Key words: legal regulation, social assistance, social service.

Актуальність теми. Становлення соціальної держави в Україні й реформування соціально-забезпечувального законодавства зумовлюють необхідність удосконалення механізму правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення, що означає існування потреби дослідити таке питання та встановити те, яким нині є державно-владний вплив на соціальне забезпечення. Натепер державний механізм соціального забезпечення поступово перетворюється в систему, в якій управлінська й фінансова відповідальність розподіляється між державою, фізичними особами й роботодавцями, а отже, статус держави змінюється. Роль держави як «благодійника» поступово зменшується, а відповідальність за майбутні соціальні виплати перекладається на кожну людину. У таких умовах важливо чітко розуміти, чи відповідає чинний

стан правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення таким тенденціям, чи, можливо, він потребує змін. Дотепер чимало досліджень, присвячених механізму правового регулювання діяльності суб'єктів права соціального забезпечення, ґрунтуються на запозичених із цивілістичної доктрини уявленнях про суб'єктів цивільно-правових відносин, які потребують належного теоретичного переосмислення. Тож актуальність дослідження питання механізму правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення зумовлена тим, що суб'єкти права соціального забезпечення є однією з основних категорій досліджуваної галузі й визначають право соціального забезпечення як окрему самостійну галузь вітчизняного права, а держава є головним суб'єктом у такому процесі. Механізм є правовою категорією, яку варто розглядати в єдності її елементів. Тож науково-теоретичне розкриття сутності механізму правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення дозволить встановити кожному його складову частину, визначити стан правового регулювання такого питання та виділити специфічні риси.

Стан дослідження. Відзначимо, що натеper дослідження в зазначеній сфері переважно спрямовані на аналіз правового статусу суб'єктів соціального забезпечення, гарантій реалізації права на соціальне забезпечення в суб'єктах, які мають право на його отримання, оптимізацію правового регулювання соціального забезпечення тощо. Водночас активна роль держави у формуванні ресурсів соціального забезпечення шляхом участі у ньому переважно ігнорується. Окремі аспекти механізму правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення досліджували такі науковці, як: В.М. Андрійв, М.І. Боднарук, Н.Б. Болотіна, В.С. Венедіктов, С.В. Венедіктов, С.Я. Вавженчук, С.В. Вишновецька, І.В. Зуб, М.І. Іншин, В.Л. Костюк, О.І. Кульчицька, О.Л. Кучма, С.С. Лукаш, О.С. Мачульська, П.Д. Пилипенко, О.М. Пономаренко, С.М. Прилипо, О.І. Процевський, С.М. Синчук, Б.І. Сташків, А.М. Слюсар, О.В. Тищенко, Г.І. Чанишева, О.Г. Чутчева, В.І. Щербина, Н.М. Хуторян, Г.О. Яковлева, О.М. Ярошенко тощо. Проте механізм правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення в цілому, його структура й елементи залишаються не розкритими належним чином. Також недослідженими є взаємозв'язки й взаємовідносини всередині такого механізму, роль і місце кожного елементу в ньому. Тож у зв'язку з таким станом наукових досліджень унеможливується розробка подальших напрямів удосконалення участі держави в соціальному забезпеченні. Тому натеper існує необхідність комплексного аналізу такої наукової проблеми й пошуку шляхів і напрямів удосконалення механізму правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Складовими частинами механізму правового регулювання, на думку О.Ф. Скакун, є юридичні способи. На нашу думку, під способами маються на увазі способи правового регулювання, до яких дослідниця відносить дозволяння, зобов'язання та заборону [1, с. 496]. У такому контексті дозволяння, зобов'язання та заборона є тими елементами, які спрямовують діяльність органів державної влади, що від імені держави надають соціальне забезпечення населенню. Юридичними формами є форми реалізації права, а саме використання, виконання та додержання. Підсумовуючи запропоновану О.Ф. Скакун структуру механізму правового регулювання, зробимо висновок, що такий підхід не розкриває належним чином механізм правового регулювання діяльності держави. Більшість із проаналізованих елементів не можуть бути притаманними механізму правового регулювання діяльності держави, оскільки сама держава за їх допомоги здійснює вплив на діяльність інших суб'єктів соціального забезпечення. А отже, у такому випадку варто розглядати склад механізму правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення інакшим чином, з урахуванням специфіки її ролі в таких правовідносинах. Щодо інших положень концепції О.Ф. Скакун, звернемо увагу на формулювання «нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин». Це означає, що структура механізму правового регулювання має бути такою, щоб норми права реально реалізовувались на практиці, а також повинні бути задоволені інтереси суб'єктів права соціального забезпечення, встановлений і забезпечений правопорядок.

Дещо інакший підхід застосували автори навчального посібника «Теорія держави і права» за загальною редакцією С.Д. Гусарева й О.Д. Тихомирова, які визначили механізм правового регулювання як сукупність правових засобів, за допомогою яких держава здійснює правовий вплив на конкретні суспільні відносини з метою їх упорядкування та розвитку, узятя в єдність [2, с. 261]. Звернемо увагу на те, що дослідники до елементів механізму правового регулювання віднесли лише правові засоби, що, на нашу думку, є коректнішим підходом, аніж запропонований О.Ф. Скакун. У контексті механізму правового регулювання діяльності держави такий підхід

коректніший, оскільки він не містить ті елементи, за допомогою яких вплив на державу не може здійснюватись. Тобто, розкриваючи сутність механізму правового регулювання в загальному розумінні, варто прямо вказувати лише на ті елементи, за допомогою яких здійснюється регламентація будь-яких правових відносин. Відповідно, роз'яснюючи сутність механізму правового регулювання діяльності конкретних суб'єктів, доцільніше відштовхуватись від специфіки правовідносин, в які вони вступають. Окрім того, у позиції авторів навчального посібника «Теорія держави і права» за загальною редакцією С.Д. Гусарєва й О.Д. Тихомирова звернемо увагу на формулювання «за допомогою яких держава здійснює правовий вплив на конкретні суспільні відносини». Це означає, що механізм правового регулювання є правовою категорією, яка об'єднує сукупність дій держави, спрямованих на регламентацію тих чи інших правових відносин. Тож, аналізуючи механізм правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення варто передусім розглядати вплив держави на органи, які в правовідносинах соціального забезпечення здійснюють діяльність від її імені. Суб'єктами, які надають соціальне забезпечення, є Територіальні органи Пенсійного Фонду України, робочі органи виконавчої дирекції Фонду соціального страхування України, територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, районні органи соціального захисту населення, соціальні установи (служби) тощо. А отже, під механізмом правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення варто розуміти систему правових засобів впливу держави на суб'єкти, які надають соціальне забезпечення від її імені.

Свою чергою автори навчального посібника «Теорія держави і права» за загальною редакцією Л.М. Стрельбицької визначили механізм правового регулювання як цілісну систему правових засобів, методів, способів, за допомогою яких здійснюється правове упорядкування суспільних відносин [3, с. 240]. У контексті структури механізму правового регулювання підхід дослідників близький до моделі, запропонованої О.Ф. Скакун, яка відзначена нами як досить сумнівна в плані розкриття сутності механізму правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення. Разом із тим звернемо увагу на те, що дослідниками до структури механізму правового регулювання віднесено методи правового регулювання. Метод правового регулювання визначається науковцями як сполучення засобів і способів правового впливу, існування якого продиктовано особливостями регулювання суспільних відносин певного виду (групи, сфери). Тобто до механізму правового регулювання віднесено сукупність засобів і способів, за допомогою яких держава впливає на діяльність органів, які вступають у правовідносини соціального забезпечення від її імені й приймають рішення іменем держави.

К.Г. Волинка визначає механізм правового регулювання як систему взаємозв'язаних юридичних засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання, водночас указуючи на те, що механізм правового регулювання являє собою спосіб функціонування єдиної системи правового регулювання, який розкривається через взаємозв'язки між її складовими елементами [4, с. 108]. Відзначимо, що дослідницею виділено лише один обов'язковий елемент механізму правового регулювання – юридичні засоби, що відповідає раніше зробленим нами висновкам. Окрім того, вважаємо доречним уточнення, що зв'язки між елементами механізму правового регулювання є однією з ключових його характеристик, яка забезпечує функціонування цілісної системи правового регулювання.

О.В. Зайчук і Н.М. Оніщенко розглядають таке питання схожим чином. На думку дослідників, широкий підхід до визначення структури механізму правового регулювання характеризується наявністю елементів, які беруть участь у процесі впорядкування суспільних відносин, а саме: норми права; нормативно-правового акту; правовідносин; тлумачення; реалізації права; законності; правосвідомості; правової культури; правомірної поведінки; протиправної поведінки; юридичної відповідальності. Другий підхід до елементної будови механізму правового регулювання вузький і містить лише елементи, які складають основу регулятивної функції права. Серед них виділяють: норми права, нормативно-правові акти, правовідносини, реалізацію права, законність [5, с. 307–309]. По суті, виділені елементи й структура ідентична до попередньо проаналізованого нами підходу, тому в такому контексті ми також підтримаємо вузький підхід до визначення елементного складу механізму правового регулювання діяльності держави як суб'єкта соціального забезпечення, оскільки такі елементи, як правосвідомість, правова культура, правомірна поведінка, протиправна поведінка чи юридична відповідальність, не можуть бути елементами механізму правового регулювання діяльності органів держави, адже такі категорії притаманні виключно для діяльності фізичних осіб. Щодо вузького підходу, відзначимо,

що його елементний склад ідентичний до того, який був нами проаналізований у рамках підходу Я.М. Шевченко, а отже, погодимось у його доречності в контексті механізму правового регулювання діяльності держави як суб'єкта соціального забезпечення.

Проте, проаналізувавши такі концепції, звернемо увагу на те, що більшість моделей, наявних у науковій літературі нашої держави, прості, а отже, не передбачають поділ на широкі чи вузькі підходи. Водночас також доцільно відзначити, що фактично всі вони широкі. Так, С.Д. Гусарев та О.Д. Тихомиров до елементів механізму правового регулювання відносять: принципи права, норми права, нормативно-правові акти, юридичні факти, акти тлумачення норм права, акти застосування норм права, законність, правову свідомість, правову культуру, правомірну поведінку, протиправну поведінку, юридичну відповідальність тощо. Такий підхід широкий, оскільки містить велику кількість елементів, які раніше були визначені нами як такі, що не можуть бути елементами механізму правового регулювання діяльності органів держави. Схожий підхід характерний для роботи К.В. Волинки, яка до елементів механізму правового регулювання віднесла: юридичні норми, нормативно-правові акти, акти офіційного тлумачення, юридичні факти, правовідносини, акти правореалізації, правосвідомість і режим законності й правопорядку. Звернемо увагу на те, що такий перелік елементів становлять більшою мірою правові засоби, тож такий підхід, на нашу думку, коректніший, аніж попередній. Водночас такий елемент, як правосвідомість, на нашу думку, все ж варто віднести до динамічних елементів. Проте в інших аспектах таку концепцію варто розглядати як доречну для розкриття структури механізму правового регулювання діяльності держави як суб'єкта соціального забезпечення.

С.Д. Гусарев та О.Д. Тихомиров виділяють стадії правового регулювання схожим чином, але з тією різницею, що стадія правореалізації визначена як самостійна. Таким чином, дослідниками до основних стадій правового регулювання віднесено стадії правотворчості, правовідносин і правореалізації. На стадії правотворчості відбувається введення в правову систему юридичних норм, які регламентують поведінку учасників суспільного життя (у контексті нашого дослідження – учасників правовідносин соціального забезпечення). Стадія правовідносин, на думку вчених, полягає в індивідуалізації та деталізації норм права на основі юридичних фактів щодо конкретної ситуації шляхом встановлення певних правових відносин між суб'єктами права, в яких виникає необхідний набір прав та обов'язків для реалізації своїх законних інтересів у таких правовідносинах. Щодо стадії правореалізації, відзначається, що соціальні та юридичні цілі, які стоять перед правотворчим органом під час прийняття відповідного нормативно-правового акту, не можуть бути реалізовані інакше, ніж через втілення в конкретних правовідносинах, а формами реалізації за такої умови є виконання, дотримання та використання. У такому контексті зробимо висновок, що з виділенням кожної стадії та роз'ясненням її сутності в аспекті правового регулювання діяльності держави як суб'єкта соціального забезпечення варто погодитись. Так, на першій стадії відбувається прийняття соціального законодавства, за допомогою якого держава врегулює поведінку учасників правовідносин із соціального забезпечення. На другій стадії виникають правовідносини соціального забезпечення, а держава наділяє їх учасників правами й обов'язками. Третя стадія передбачає реалізацію однією зі сторін права на соціальне забезпечення з одночасним покладанням на державу в особі її компетентних органів обов'язку виконати таке соціальне забезпечення. Тож на основі здійсненого аналізу дійдемо висновку, що така триетапна концепція підходяща для розкриття структури правового регулювання діяльності держави як суб'єкта соціального забезпечення. Окрім проаналізованих основних стадій, С.Д. Гусаревим та О.Д. Тихомировим також виділяються факультативні стадії, серед яких визначено стадію тлумачення норм права й стадію застосування норм права. Стадія тлумачення норм права, на думку вчених, актуальна через те, що вітчизняне законодавство має низку недоліків, прогалин і колізій, які гальмують його розуміння та реалізацію, а тому це зазвичай викликає необхідність додаткового пояснення та інтерпретації норми права, якщо, наприклад, зустрічаються норми, схожі за змістом або такі, що суперечать одна одній. Своєю чергою особливість стадії застосування норм права визначається тим, що для її реалізації має настати конкретна життєва ситуація, суб'єкт якої потребує застосування до нього з боку держави норм права й прийняття рішення у вигляді правозастосовного акту. Наше дослідження свідчить, що, як і структура механізму правового регулювання, яка характеризується наявністю основних і факультативних елементів, процес його реалізації також може, окрім основних, характеризуватись рядом факультативних стадій. Проте під час розкриття процесу реалізації механізму правового регулювання діяльності держави як суб'єкта соціального забезпечення зосередимо нашу увагу на **трьох основних стадіях**:

1. Правотворча стадія, на якій відбувається процес формування норм соціального законодавства, нормативних моделей поведінки суб'єктів права соціального забезпечення та надання їм загальнообов'язкового характеру. Для такої стадії характерний вплив таких елементів механізму правового регулювання діяльності держави як суб'єкта соціального забезпечення, як норми права соціального забезпечення та нормативно-правових актів соціального законодавства.

2. Стадія виникнення правовідносин соціального забезпечення, на якій загальні статутні права й обов'язки суб'єктів права соціального забезпечення трансформуються в конкретні суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників правовідносин соціального забезпечення. На такій стадії правила поведінки, визначені в нормах права соціального забезпечення та нормативно-правових актах соціального законодавства, приводяться в дію за допомогою юридичних фактів, правовідносин, суб'єктивних прав та обов'язків суб'єктів правовідносин соціального забезпечення. Для стадії характерний вплив такого елемента механізму правового регулювання діяльності держави як суб'єкта соціального забезпечення, як правовідносини соціального забезпечення.

3. Стадія застосування норм права відповідним компетентним органом, який у правовідносинах соціального забезпечення виступає від імені держави й представляє її інтереси. На наше переконання, така стадія правового регулювання діяльності держави як суб'єкта соціального забезпечення є самостійною та відокремленою від стадії виникнення правовідносин соціального забезпечення. Без правозастосовчої діяльності органів соціального забезпечення виникнення соціально-забезпечувальних відносин не можливе. Але водночас варто враховувати, що стадія існує одночасно зі стадією виникнення правовідносин соціального забезпечення. Для її перебігу має значення вплив такого елемента механізму правового регулювання діяльності держави як суб'єкта соціального забезпечення, як реалізація права на соціальне забезпечення.

Так, першою стадією є правотворча стадія, на якій відбувається процес формування норм соціального законодавства, нормативних моделей поведінки суб'єктів права соціального забезпечення та надання їм загальнообов'язкового характеру. Очевидно, що без розробки, ухвалення та оформлення, тобто надання формальної визначеності нормам права правове регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення, неможливе. Важливо, щоб законодавець адекватно відчув і з'ясував інтереси й потреби більшості суб'єктів права на соціальне забезпечення як передумову для того, щоб зафіксувати в нормах соціального законодавства ті форми соціального забезпечення, які будуть максимально ефективними в сучасних умовах, права й обов'язки сторін правовідносин соціального забезпечення, адекватну процедуру надання соціального захисту тощо. Отже, у сфері соціального забезпечення передумовою законотворчості є потреба створення та підтримання суспільно-корисної та ефективної моделі соціального захисту громадян від дії соціальних ризиків.

Як відзначає С.О. Сільченко, окрім відповідного набору правових засобів великого значення набуває спосіб правотворчості. У праві соціального забезпечення нормотворчість відбувається здебільшого в централізованому порядку шляхом прийняття нормативно-правових актів. Навіть у тих сферах, де прийнятною та бажаною є соціально-партнерська (локальна) правотворчість, ситуація принципово не змінюється [6, с. 297]. У регламентації соціального страхування такий масштаб закладений «Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 14 січня 1998 р. № 16/98-ВР [7]. Відповідно до частини 1 статті 2 нормативно-правового акту законодавство України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування складається із цих Основ і прийнятих відповідно до них законів, інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування. Таким чином, один із базових нормативно-правових актів у сфері соціального страхування не передбачає інших варіантів нормотворчості, окрім централізованої. А отже, держава в такому механізмі й на такій стадії відіграє ключову роль.

Таким чином, правотворча стадія механізму правового регулювання діяльності держави як суб'єкта соціального забезпечення характеризується такими особливостями:

- 1) реалізовується за допомогою норм права соціального забезпечення та нормативно-правових актів соціального законодавства;
- 2) на такій стадії держава як суб'єкт права соціального забезпечення відіграє ключову роль;
- 3) без розробки, ухвалення та оформлення права соціального забезпечення та нормативно-правових актів соціального законодавства правове регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення неможливе.

Другою стадією є етап виникнення правовідносин соціального забезпечення. На такій стадії права й обов'язки суб'єктів права соціального забезпечення, передбачені в нормах права соціального забезпечення та нормативно-правових актах соціального законодавства, трансформуються в конкретні суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників правовідносин соціального забезпечення. Так, виходячи із загальнотеоретичних концепцій, правовідносинами із соціального забезпечення є врегульовані нормами права соціального забезпечення суспільні відносини, які виникають на підставі юридичних фактів із приводу надання уповноваженими державою органами, які беруть участь у правовідносинах соціального забезпечення, в яких виступають від імені держави й представляють її інтереси, грошових виплат, послуг або пільг суб'єктам права на соціальне забезпечення. Такі суспільні відносини динамічні, а тому виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з певною сукупністю різних за змістом, але взаємопов'язаних між собою юридичних явищ, тобто юридичних фактів. Останні в соціальному забезпеченні називають будь-якими конкретними соціальними фактами реального життя, які здатні за наявності визначених умов породжувати передбачені нормами права соціального забезпечення юридичні наслідки. Тобто правовідносини соціального забезпечення виникають, змінюються та припиняються на підставі системи взаємопов'язаних між собою юридичних фактів. Унаслідок дії юридичних фактів у правовідносинах соціального забезпечення відбувається реалізація зацікавленим суб'єктом права соціального забезпечення свого законного інтересу або суб'єктивного права на отримання забезпечення коштом держави або ж коштами страхових фондів, а, відповідно, держава реалізовує право суб'єкта соціального забезпечення на отримання належних йому виплат і захисту.

Висновки. Отже, підсумовуючи дослідження механізму правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення, варто зробити висновок, що він простий у порівнянні з іншими механізмами правового регулювання. Його структуру становлять ті ж самі елементи, які є основою будь-якого механізму правового регулювання будь-яких правових явищ. Специфіка механізму проявляється в його реалізації, яка у своєму розвитку проходить три етапи. На першій стадії держава приймає норми соціального законодавства. У роботі нами були проаналізовані десятки нормативно-правових актів, які врегульовують досліджувану сферу. Відзначимо, що перша стадія є ключовою для подальшої реалізації механізму правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення. На наступній стадії виникають правовідносини соціального забезпечення, до яких переважно залучається і держава. Третя стадія по суті передбачає оформлення рішення про надання соціального забезпечення, яке у своєму змісті відбиває всі встановлені на попередніх етапах обставини.

Список використаних джерел:

1. Скаун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с.
2. Теорія держави та права : навчальний посібник / Є.В. Білозоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін. ; за заг. ред. С.Д. Гусарєва, О.Д. Тихомирова. Київ : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
3. Теорія держави і права : навчальний посібник для підготовки фахівців з інформаційної безпеки / О.О. Тихомиров, М.М. Мікуліна, Ю.А. Іванов та ін. ; за заг. ред. Л.М. Стрельбицької. Київ : Кондор-Видавництво, 2016. 332 с.
4. Волинка К.Г. Теорія держави і права : Навчальний посібник. Київ : МАУП, 2003. 240 с.
5. Теорія держави і права. Академічний курс : Підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. 2-е вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
6. Сільченко С.О. Механізм правового регулювання соціального страхування : теоретичні аспекти. *Держава і право*. 2012. Вип. 56. С. 294–300.
7. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 14 січня 1998 р. № 16/98-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 23. Ст. 121.

ДИСЦИПЛІНА ПРАЦІ ЯК СКЛАДОВИЙ ЕЛЕМЕНТ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СТОРІН ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ

LABOR DISCIPLINE AS A COMPONENT ELEMENT OF RESPONSIBILITY OF PARTIES OF EMPLOYMENT AGREEMENT

Дисципліна праці за своєю суттю є одним із визначальних факторів, який характеризує сучасний стан використання найманої праці. Своєю чергою трудове право спрямоване на врегулювання відповідних суспільних відносин, адже недарма навіть на рівні Конституції України (ст. 43 Основного Закону) урегульовано право кожної особи на працю. Ураховуючи те, що наймана праця по суті колективна, законодавець потребує її унормування, щоб виконавці найманої праці працювали в спільному інтересі. Тобто роботодавець і найманий працівник мають усвідомлювати необхідність безумовного додержання ними вимог законодавства про працю та вживати необхідних заходів щодо забезпечення виконання в повному обсязі покладених на них трудових обов'язків і використання прав, наданих їм законодавством. Своєю чергою умовою будь-якої колективної праці є трудова дисципліна. Ураховуючи вагомість такого інституту, статтю присвячено систематизації теоретичних і нормативно-правових засад дисципліни праці як складового елемента відповідальності сторін трудового договору в Україні, а саме:

- 1) дано визначення поняттю «трудова дисципліна» залежно від аспекту, в якому вона може бути розглянута;
- 2) розкрито роль інституту дисципліни праці в системі трудового права;
- 3) схарактеризовано трудову дисципліну в об'єктивному й суб'єктивному значенні;
- 4) розглянуто й проаналізовано методи забезпечення трудової дисципліни: економічний, організаційний, заохочення, примус, переконання та виховання;
- 5) дано визначення поняття «внутрішній трудовий розпорядок», викладено його зміст;
- 6) з'ясовано нормативно-правові акти, які регулюють внутрішній трудовий розпорядок (акти загального й спеціального призначення);
- 7) установлено правила внутрішнього трудового розпорядку, розкрито структуру таких правил;
- 8) підкреслено заохочення як один з основних способів стимулювання працівників до продуктивної праці, зокрема зазначено підстави застосування, види й порядок застосування;
- 9) дано характеристику державним нагородам за успіхи в роботі;
- 10) досліджено дисциплінарний проступок як підставу притягнення до дисциплінарної відповідальності, розкрито його поняття та склад;
- 11) проаналізовано види дисциплінарної відповідальності, зокрема наведено їх основні відмінності за певними критеріями.

Ключові слова: *роботодавець, працівник, відповідальність, розпорядок, заохочення, стягнення.*

In essence discipline of labor is one of the determining factors that characterizes the current state of using of hired labor. In turn, labor law is aimed at regulating the relevant social relations, because even at the level of the Constitution of Ukraine (article 43 of the Basic Law), regulates the right of each person to work. Considering that in fact hired

labor is collective, the legislator needs to regulate it thus the performers of hired labor work in common interest. That is, the employer and the employee must be aware of the need for them to comply unconditionally with the requirements of labor law and take the necessary measures to ensure full performance of their duties and exercise the rights granted to them by law. In turn, the condition of any collective work is labor discipline. Given the importance of this institute, the article is devoted to systematization of theoretical and legal principles of labor discipline as an integral element of responsibility of the parties to the employment contract in Ukraine, namely:

- 1) defines the concept of labor discipline depending on the aspect in which it can be considered;
- 2) the role of the institute of labor discipline in the system of labor law;
- 3) labor discipline is characterized in the objective and subjective sense;
- 4) methods of ensuring labor discipline are considered and characterized: economic, organizational, encouragement, coercion, persuasion and education;
- 5) the definition of the concept of internal labor regulations is given and its content is covered;
- 6) indicated normative legal acts regulating the internal labor regulations (acts of general and special purpose) are indicated;
- 7) the rules of internal labor regulations are characterized, the structure of these rules is revealed;
- 8) incentives are considered as one of the main ways to stimulate employees to productive work: in particular, the grounds for application, types and procedure for application are indicated;
- 9) a description of state awards for success in work;
- 10) disciplinary misconduct is characterized as a basis for disciplinary action: its concept and composition are revealed;
- 11) the types of disciplinary responsibility are analyzed and their main differences according to certain criteria are given.

Key words: *employer, employee, responsibility, schedule, encouragement, recovery.*

Вступ. Успішний розвиток підприємства, установи, організації неможливо уявити без вископродуктивної творчої праці колективу найманих працівників. Водночас інтереси роботодавця та найманого працівника не завжди збігаються. Як показує практика, усі учасники ринку праці хочуть за менших власних витрат одержати якомога більше прибутків один від одного. Своєю чергою умовою будь-якої колективної праці незалежно від галузі економіки, правової форми організації та соціально-економічних відносин у суспільстві, в яких вона відбувається, є трудова дисципліна.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження провідних аспектів регулювання дисципліни праці в Україні.

Виклад основного матеріалу. Категорія дисципліни праці історична, оскільки в різні часи держава по-різному реагувала на необхідність регулювання найманої та колективної праці. Наприклад, у 1930 році за злісне порушення трудової дисципліни була введена кримінальна відповідальність, а за запізнення понад 20 хвилин запроваджене звільнення, а з 1932 року за один прогул працівника під час звільнення також позбавляли відомчого житла, продовольчих і промтоварних крапок [1, с. 154].

Наразі в чинній редакції Кодексу законів про працю (далі – КЗпП) України відсутнє чітке визначення поняття «дисципліна праці» [4]. Це пояснюється тим, що дисципліна праці як правова категорія може бути розглянута в кількох аспектах:

- 1) як інститут трудового права (тобто це сукупність правових норм, які регламентують внутрішній трудовий розпорядок і визначають трудові обов'язки сторін трудового договору, а також методи забезпечення таких обов'язків);
- 2) як принцип трудового права (тобто дисципліна праці є обов'язком працівника в межах трудових відносин підпорядкуватися внутрішньому трудовому розпорядку й виконувати вказівки роботодавця та право роботодавця вимагати від працівника виконання тільки тих обов'язків, які зумовлені чинним законодавством, локальними актами й трудовими договорами);
- 3) як елемент трудових правовідносин (тобто обов'язок працівника підпорядковуватися дисципліні праці виробництва, його внутрішньому трудовому розпорядку);

4) як фактична поведінка (тобто це стан і рівень дотримання трудових обов'язків працівниками на конкретному підприємстві, в установі організації. Своєю чергою вона може бути високою, низькою і так далі) [2].

У змісті трудової дисципліни виокремлюють дві сторони – об'єктивну й суб'єктивну. Під об'єктивною стороною розуміється певний порядок, без якого не може існувати підприємство. Суб'єктивну сторону становлять виконання обов'язків і здійснення прав сторонами трудових правовідносин [3].

Методами забезпечення трудової дисципліни є передбачені законодавством про працю спеціальні засоби й прийоми, серед яких основними є:

1) економічний. Він полягає у створенні механізмів економічної зацікавленості працівників у результатах своєї праці, а отже, у зміцненні трудової дисципліни. Створити такі механізми покликані Господарський і Цивільний кодекси України, Закони «Про господарські товариства» й інші. Йдеться насамперед про те, що за допомогою матеріальних стимулів роботодавць забезпечує високу належну дисципліну праці. Зазвичай, тут оцінюється не звичайний стан виконання трудових обов'язків (за це працівник отримує заробітну плату), а саме підвищені трудові здобутки, які можна, наприклад, оцінити шляхом виплати премії [5];

2) організаційний. Він полягає у вдосконаленні організації виробництва в частині управління персоналом, яке є складовою частиною управління підприємством і має бути спрямоване на задоволення як потреб підприємства, так і інтересів його працівників у цілому. До організаційних методів можна віднести також встановлення різних нормативів праці: виробничих, економічних тощо, тобто критеріїв, за якими можна оцінювати ефективність роботи конкретного працівника. Своєю чергою правила нормування праці визначаються окремим розділом КЗпП, який ураховується під час розробки й затвердження відповідних нормативів [6]. Спираючись на зміст ст. 141 КЗпП, доходжу висновку, що від того, як буде організована наймана праця, залежить і рівень трудової дисципліни;

3) заохочення. Метод полягає в громадському визнанні результатів високопродуктивної високоякісної праці працівника. Воно здійснюється за допомогою різноманітних заходів заохочення (морального й матеріального характеру), а також шляхом надання певних пільг і переваг. У такому випадку йдеться саме про публічне визнання заслуг працівника в його праці, і якраз таке публічне визнання стимулює інших. Працівники замислюються: «Хіба вони не можуть так само?»;

4) примус. Це метод впливу, що забезпечує здійснення суб'єктом права дій усупереч його волі. Він полягає в застосуванні до порушника трудової дисципліни дисциплінарних і громадських заходів, а в окремих випадках – заходів майнового характеру у вигляді відшкодування збитків, завданих порушенням трудових обов'язків. Тобто метод полягає в застосуванні дисциплінарної відповідальності за порушення трудової дисципліни;

5) переконання та виховання. Це метод впливу на свідомість працівника з метою стимулювання його корисної діяльності. Переконання спрямоване на те, щоб працівник добровільно виконував волю роботодавця або уповноважених ним осіб. Щодо виховання, то тут йдеться про формування в працівників професійного підходу до виконання виробничих завдань, належного ставлення до виконання своїх обов'язків, розвиток почуття господаря та високої міри відповідальності за доручену справу [7].

Поняття внутрішнього трудового розпорядку впливає з визначення поняття трудового договору (ст. 21 КЗпП). Тобто це своєрідний «локальний» правопорядок усередині конкретного підприємства, порядок поведінки й взаємодії між працівниками й роботодавцем у процесі здійснення трудової діяльності.

До елементів внутрішнього трудового розпорядку належать:

- 1) основні права й обов'язки працівників і роботодавця;
- 2) режим робочого часу;
- 3) порядок застосування заходів заохочення;
- 4) порядок притягнення працівників до відповідальності.

Сутність внутрішнього трудового розпорядку полягає в тому, щоб забезпечити необхідну організацію праці незалежно від умов її застосування, підпорядкувати діяльність людей у процесі праці неухильному дотриманню встановленого порядку праці.

Слід зазначити, що єдність внутрішнього трудового розпорядку полягає в тому, що вимоги до організації процесу праці поширюються абсолютно на всіх працівників [8].

Нормативні акти, що регулюють внутрішній трудовий розпорядок, містять:

1) акти загального призначення (КЗпП України, Типові правила внутрішнього трудового розпорядку робітників і службовців підприємств, установ, організацій та інші);

2) акти спеціального призначення. Вони враховують особливості окремих галузей господарства, а також специфіку праці окремих категорій працівників (спеціальне законодавство, статuti й положення про дисципліну, галузеві правила внутрішнього трудового розпорядку й інші).

Серед низки актів, що забезпечують правове регулювання внутрішнього трудового розпорядку, особливе місце належить саме правилам внутрішнього трудового розпорядку [9].

Правила внутрішнього трудового розпорядку поділяються на типові, галузеві й місцеві [10].

Типові правила внутрішнього трудового розпорядку для робітників і службовців підприємств, установ та організацій затверджені постановою Держкомпраці Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР) за погодженням із ВЦРПС (далі – ВЦРПС) від 20 липня 1984 р. № 213 [11]. Відповідно до п. 6 постанови Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України; закони й інші нормативно-правові акти, прийняті до набуття чинності Конституцією, чинні в частині, що не суперечить їй (ст. 1 розділу XV Конституції). У зв'язку із цим під час розгляду справи суд може на підставі Постанови Верховної Ради України від 12 вересня 1991 р. «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» застосовувати нормативні акти колишнього Союзу РСР, які не суперечать Конституції та законам України [12].

Типові правила – нормативний акт загальної дії, який поширюється на всі підприємства, установи, організації незалежно від форм власності й підпорядкування.

Своєю чергою внутрішній трудовий розпорядок на конкретному підприємстві визначається правилами внутрішнього трудового розпорядку, які відповідно до ст. 142 КЗпП затверджуються трудовими колективами за поданням власника або уповноваженого ним органу й виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником). Такі правила розробляються на основі типових. Вони повинні вивішуватися на видному місці для загального огляду. На розвиток правил роботодавець у встановленому порядку приймає графіки змінності, відпусток та інші локальні акти. До початку роботи за укладеним трудовим договором власник або уповноважений ним орган зобов'язаний ознайомити працівника з правилами внутрішнього трудового розпорядку. Слід зазначити, що типової форми правил внутрішнього трудового розпорядку не існує.

Варто пам'ятати, що є певні професії, де вимоги до дисципліни праці серйозніші. Відповідно до ч. 2 ст. 142 КЗпП у деяких галузях народного господарства для окремих категорій працівників діють статuti й положення про дисципліну. Їх наявність пояснюється тим, що найменше порушення трудової дисципліни в таких галузях може призвести до тяжких наслідків. Як приклад можна навести Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26 січня 1993 р. № 55 [13]. На мою думку, це логічно, оскільки на залізничному транспорті вимоги до дисципліни мають бути серйознішими. Таке Положення поширюється на всіх працівників залізничного транспорту, які беруть участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху.

Обов'язки працівників можуть встановлюватися також у технологічних і посадових інструкціях, інструкціях з охорони праці, пожежної безпеки, інших нормативних актах. Роботодавець має право видавати накази, що стосуються обов'язків окремих працівників, регламентувати внутрішній трудовий розпорядок шляхом видання локальних нормативних актів (наприклад, це може бути графік відпусток або Порядок доступу на підприємство), видавати розпорядження (наприклад, про залучення працівників до роботи у вихідний день). Розпорядження, що стосуються окремих працівників та обов'язкові до виконання, мають право видавати керівники будь-якого структурного підрозділу підприємства, установи, організації в межах своїх повноважень. Слід урахувати, що керівник у своїх наказах і розпорядженнях не може вийти за межі нормативних приписів (правових норм). Невиконання наказів і розпоряджень роботодавця своєю чергою є порушенням трудової дисципліни.

Як вже зазначалося, заохочення є одним із методів забезпечення трудової дисципліни. У загальному вигляді заохочення є публічним визнанням трудових заслуг, наданням пошани окремим працівникам за їх успіхи в роботі [14].

У статутах і положеннях про дисципліну підстави для застосування заходів заохочення можуть уточнюватися стосовно особливостей умов праці в конкретних галузях економіки чи сферах діяльності (наприклад, п. 24 Положення про дисципліну працівників гірничих підприємств).

Нагепер заохочення є елементом локального регулювання, тобто перелік заохочень і порядків їх застосування визначається правилами внутрішнього трудового розпорядку.

За своїм юридичним змістом заохочення бувають матеріальні й моральні.

Матеріальними є ті правові заохочення, які здійснюють позитивний вплив на свідомість і, відповідно, поведінку працівника шляхом надання йому певних матеріальних благ, що задовольняють його матеріальні й/або психологічні потреби як людини й індивіду.

Свою чергою за предметом потреби працівника матеріальні заохочення працівників можуть бути:

а) матеріально-фінансові (грошові заохочення). Основою грошового стимулювання є заробітна плата й усі наявні преміальні виплати [15, с. 105];

б) матеріально-соціальні (негрошові заохочення). До них відносять: створення необхідних умов для високопродуктивної праці; заохочення вільним; заохочення кар'єрним ростом [16, с. 94].

Сутність морального заохочення полягає в офіційному й прилюдному визнанні досягнень працівників та їх особливої ролі в загальних успіхах підприємства. Як приклад можна навести оголошення подяки, занесення на Дошку пошани, до Галереї трудової слави, Книги пошани, корпоративні нагороди [17].

За сферою дії заохочення поділяються на загальні й спеціальні. Загальні своєю чергою застосовуються до будь-якого працівника, а спеціальні – до певних категорій працівників чи у визначених галузях господарства.

За суб'єктом, які їх застосовують, заохочення поділяються на ті, що застосовуються роботодавцем, і ті, що застосовуються державними органами.

Допускається застосування декількох видів заохочень. Протягом строку дії дисциплінарного стягнення заходи заохочення до працівника не застосовуються.

Ст. 144 КЗпП України визначає порядок застосування заохочень. Слід зазначити, що в разі, якщо безпосередній начальник працівника вважає, що наданих йому прав недостатньо для заохочення підлеглих, він може порушувати клопотання про їх заохочення перед вищестоящим керівником.

Варто зауважити, що положення та статуту про дисципліну можуть встановлювати особливості порядку застосування заохочень.

Загалом у сучасних умовах з'являється тенденція регламентації заохочень в індивідуальному порядку. Наприклад, у трудових контрактах. Також, крім заохочень, які здійснює роботодавець, він може додатково стимулювати ефективну працю працівників економічними методами (надавати якісь додаткові блага, такі як соціальні, економічні, в тому числі путівки в санаторії, абонементи в басейн, у спортивні зали й так далі).

Відповідно до п. 2.23 Інструкції про порядок ведення трудових книжок працівників, затвердженої наказом Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства соціального захисту населення України від 29 липня 1993 р. № 58, до трудових книжок працівників вносяться відповідні відомості [18].

Загалом законодавство про державні нагороди складається з Конституції України, Закону України «Про державні нагороди України» й указів Президента України, що видаються відповідно до нього.

У п. 5 ч. 2 ст. 92 Конституції України зазначається, що державні нагороди можуть встановлюватися виключно законами України. Відповідно до п. 25 ч. 1 ст. 106 Конституції України Президент України нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки й нагороджує ними [19].

Державні нагороди України є вищою формою відзначення громадян за видатні заслуги в розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві й громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державні нагороди») [20].

Відповідно до положень Указу Президента України «Про Порядок представлення до нагородження та вручення державних нагород України» від 19 лютого 2003 р. особі, відзначеній державною нагородою, вручаються державна нагорода й документ, що посвідчує нагородження нею. Вручення державних нагород і документів про нагородження провадиться в обстановці урочистості й широкої гласності. Перед врученням оголошується указ Президента України про нагородження [21].

Слід зазначити, що міністерства й інші центральні органи виконавчої влади мають право відповідно до Указу Президента України від 30 травня 2012 р. «Про відомчі заохочувальні

відзнаки» встановлювати відомчі відзнаки для заохочення та відзначення особистих трудових досягнень [22].

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про державні нагороди» позбавлення державних нагород може бути проведено Президентом України лише в разі засудження нагородженого за тяжкий злочин за поданням суду у випадках, передбачених законом.

Одним із методів забезпечення трудової дисципліни є дисциплінарна відповідальність, оскільки вона уособлює в собі реакцію держави в певному правовому регулюванні на порушення трудової дисципліни.

Дисциплінарну відповідальність розглядають у двох аспектах:

1) підінститут дисципліни праці;

2) обов'язок конкретного працівника зазнати негативних наслідків від своєї протиправної поведінки.

Підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності є дисциплінарний проступок.

Натепер КЗпП України не містить визначення дисциплінарного проступку. Його визначення міститься в п. 24 Типових правил внутрішнього трудового розпорядку для робітників і службовців підприємств, установ та організацій, затверджених Постановою Держкомпраці СРСР № 213 від 20.07.1984 р., де зазначено, що дисциплінарним проступком є невиконання або неналежне виконання працівником трудових обов'язків [11].

Дисциплінарний проступок, як і будь-яке інше правопорушення, може бути схарактеризований як сукупність таких елементів його складу: суб'єкт, суб'єктивна сторона, об'єкт, об'єктивна сторона.

Суб'єктом дисциплінарного проступку є фізична осудна особа, яка перебуває в трудових правовідносинах (працівник) і вчинила дисциплінарний проступок.

Об'єктом дисциплінарного проступку є внутрішній трудовий розпорядок, зокрема такий його елемент, як трудові обов'язки [23, с. 529].

Суб'єктивною стороною дисциплінарного проступку є вина, тобто психічне ставлення особи до вчинюваної дії або бездіяльності та її наслідків, виражене у формі умислу або необережності [24, с. 185].

Варто враховувати, що й ступінь, і форма вини враховуються під час застосування того чи іншого дисциплінарного стягнення.

Об'єктивна сторона дисциплінарного проступку складається з протиправної поведінки суб'єкта, шкідливих наслідків і причинного зв'язку.

Протиправною є дія або бездіяльність працівника, яка порушує вимоги законодавства про працю, локальних актів, наказів або розпоряджень роботодавця, що встановлюють трудові обов'язки працівника.

Проте слід враховувати, що чинне трудове законодавство закріплює умови, згідно з якими невиконання працівником його трудових обов'язків не можна вважати неправомірним. До таких випадків правомірної відмови від виконання роботи, обумовленої трудовим договором, можна віднести страйк (ч. 1 ст. 27 Закон України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» [26]).

Щодо шкідливих наслідків, то вони можуть бути майнового, немайнового, організаційного, особистого й іншого характеру [25, с. 493]. Трудовому праву притаманні проступки як із матеріальним (майнові збитки), так і з формальним (зашкоджують самому порядку перебігу трудових відносин) складом.

Щодо виявлення причинно-наслідкового зв'язку між поведінкою працівника й шкідливими наслідками, що настали. У такому випадку йдеться про матеріальний склад, оскільки для формального важливим є не стільки факт настання реальних шкідливих наслідків, скільки порушення порядку.

Варто зазначити, що відсутність причинного зв'язку між діями (або бездіяльністю) особи й негативними наслідками, що настали, може відбуватися у двох ситуаціях: негативні наслідки були викликані стихійними силами, нещасним випадком і тому подібним або шкідливі наслідки були викликані діями інших осіб.

Говорячи про таку складову частину дисциплінарного проступку, як об'єктивна сторона, варто зазначити про так звані факультативні елементи: місце, час, спосіб.

Особливе значення для встановлення складу дисциплінарного проступку має час і місце вчинення діяння. Ураховуючи, що дисциплінарний проступок вчиняється працівником у робочий

час, під час виконання ним трудових обов'язків, то час вчинення проступку – це будь-який період астрономічного часу, який за графіком роботи вважається для працівника робочим часом. Проте з правила можуть бути деякі виключення. Наприклад, для працівників, які працюють на умовах ненормованого робочого часу, увесь період знаходження на роботі є ненормованим робочим часом.

Щодо місця вчинення проступку, то за загальним правилом це робоче місце працівника або приміщення чи ділянка на місцевості, де працівник виконує свою трудову функцію [27]. Проте слід пам'ятати про певні винятки. Наприклад, у водіїв маршруток місце роботи (територія) розширюється маршрутом, за яким вони рухаються.

Важливим для характеристики дисциплінарного проступку є також спосіб його вчинення. Наприклад, наявність або відсутність у працівника стану алкогольного сп'яніння.

Фактично обов'язок довести наявність дисциплінарного проступку покладається на роботодавця. Саме він повинен встановити істотні елементи такого проступку для правомірного накладення дисциплінарного стягнення.

Загалом розрізняють два види дисциплінарної відповідальності:

- а) загальну;
- б) спеціальну.

Види, порядок застосування, строки, порядок накладення, оскарження, зняття дисциплінарних стягнень врегульовані нормами Глави X КЗпП України. Зокрема, ст. 147 КЗпП України передбачає два види стягнень: догану й звільнення. Перелік дисциплінарних стягнень загального характеру вичерпний.

Відповідно до п. 22 постанови Пленуму Верховного Суду України № 9 звільнення працівника за підставами, передбаченими п. 3, п. 4, п. 7, п. 8 ст. 40 і п. 1 ст. 41 КЗпП України, є дисциплінарними стягненнями.

Слід зазначити, що є певні особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності окремих категорій працівників. Вони встановлюються спеціальними нормативними актами, зокрема:

1) щодо прокурорів (Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII, Наказами Генерального прокурора й іншими нормативно-правовими актами [29]);

2) щодо суддів (Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [28]);

3) щодо державних службовців (Закон України «Про державну службу» [30], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження» від 4 грудня 2019 р. № 1039 [31]);

4) щодо працівників залізничного транспорту (Постанова Кабінету Міністрів України «Про Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту» від 26 січня 1993 р. № 55. Зокрема, Розділ II [13]);

5) щодо працівників гірничих підприємств (Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 294 [32]).

Основні відмінності спеціальної дисциплінарної відповідальності від загальної полягають у такому:

1. За колом суб'єктів, на яких поширюється: на відміну від загальної, спеціальна дисциплінарна відповідальність передбачена тільки для конкретно визначених категорій працівників, які несуть дисциплінарну відповідальність за спеціальними нормативно-правовими. Загалом типовими суб'єктами спеціальної дисциплінарної відповідальності є працівники прокуратури, судді, державні службовці й так далі. Наприклад, ст. 65 Закону України «Про державну службу» [31].

2. За видами дисциплінарних стягнень. Перелік дисциплінарних стягнень загального характеру вичерпний: догана й звільнення. Своєю чергою спеціальними нормативно-правовими актами передбачено ширше коло дисциплінарних стягнень. Як приклад можна навести положення ч. 1 ст. 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [28].

3. За колом осіб, які можуть застосовувати дисциплінарні стягнення: загальна дисциплінарна відповідальність передбачає, що дисциплінарна відповідальність застосовується органом, якому надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження та призначення на посаду) працівника. Щодо спеціальної дисциплінарної відповідальності, то таке коло ширше. Наприклад, ст. 68 Закону України «Про державну службу» [30].

4. За порядком застосування дисциплінарних стягнень. Спеціальна дисциплінарна відповідальність, як правило, передбачає застосування дисциплінарних стягнень у порядку дисциплінарного провадження, що містить такі основні стадії: перевірка даних про дисциплінарний проступок, відкриття дисциплінарного провадження, розгляд дисциплінарної справи, прийняття

рішення. Також досить часто запроваджується така процедура, як службове розслідування, яке проводиться протягом певних строків (від одного до двох місяців).

5. За порядком оскарження покладення дисциплінарних стягнень. На відміну від загальної, у випадку спеціальної дисциплінарної відповідальності оскарження можливе не тільки до комісії з трудових спорів і до суду, а й до інших органів. Як приклад можна зазначити ст. 50 Закону України «Про прокуратуру» [29].

Результати дослідження. Чітко визначеного поняття «дисципліна праці» КЗпП України не містить. Дати визначення поняттю трудової дисципліни можна залежно від аспекту, в якому вона розглядається:

- 1) як інститут трудового права;
- 2) як принцип трудового права;
- 3) як елемент трудових правовідносин;
- 4) як фактична поведінка.

У змісті трудової дисципліни виокремлюють дві сторони – об’єктивну й суб’єктивну. Під об’єктивною стороною розуміється певний порядок, без якого не може існувати підприємство, під суб’єктивною – виконання обов’язків і здійснення прав сторонами трудових правовідносин.

До методів забезпечення трудової дисципліни відносять: економічний, організаційний, методи заохочення, примусу, переконання та виховання. На мою думку, не можна сказати, який із методів є найбільш чи найменш ефективним, тому їх потрібно застосовувати комплексно.

Серед нормативних актів, що регулюють внутрішній трудовий розпорядок, виділяють:

- 1) акти загального призначення (КЗпП України, Типові правила внутрішнього трудового розпорядку робітників і службовців підприємств, установ, організацій та інші);
- 2) акти спеціального призначення. Вони своєю чергою враховують особливості окремих галузей господарства, а також специфіку праці окремих категорій працівників.

Серед низки актів, що забезпечують правове регулювання внутрішнього трудового розпорядку, особливе місце належить саме правилам внутрішнього трудового розпорядку. Своєю чергою вони поділяються на типові, галузеві й місцеві. Типові правила внутрішнього трудового розпорядку для робітників і службовців підприємств, установ та організацій затверджені постановою Держкомпраці СРСР за погодженням із Всесоюзною центральною радою професійних спілок від 20 липня 1984 р. № 213. Це нормативний акт загальної дії. За такої умови внутрішній трудовий розпорядок на конкретному підприємстві визначається правилами внутрішнього трудового розпорядку. Документ має локальний характер.

Обов’язки працівників можуть встановлюватися також у технологічних і посадових інструкціях, інструкціях з охорони праці, пожежної безпеки й так далі. Роботодавець має право видавати накази, що стосуються обов’язків окремих працівників, регламентувати внутрішній трудовий розпорядок шляхом видання локальних нормативних актів, видавати розпорядження.

Заохочення є елементом локального регулювання, їх перелік і порядок застосування визначаються правилами внутрішнього трудового розпорядку. Класифікувати заохочення можна таким чином:

- 1) за юридичним змістом: матеріальні (матеріально-фінансові й матеріально-соціальні) і моральні;
- 2) за сферою дії: загальні й спеціальні;
- 3) за суб’єктом, які їх застосовують: роботодавець і державний орган.

Підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності є дисциплінарний проступок. Його визначення міститься в п. 24 Типових правил внутрішнього трудового розпорядку для робітників і службовців підприємств, установ та організацій, затверджених Постановою Держкомпраці СРСР № 213 від 20 липня 1984 р. Дисциплінарний проступок має свій склад:

- 1) суб’єкт: фізична осудна особа (працівник), яка вчинила дисциплінарний проступок;
- 2) об’єкт: внутрішній трудовий розпорядок (трудові обов’язки);
- 3) суб’єктивна сторона: вина (у формі умислу або необережності);
- 4) об’єктивна сторона: протиправна поведінка суб’єкта, шкідливі наслідки й причинний зв’язок (факультативні елементи: місце, час, спосіб).

Виділяють два види дисциплінарної відповідальності: загальну й спеціальну. Їх відмежовують за такими критеріями:

- 1) за колом осіб, на яких поширюється;
- 2) за видами дисциплінарних стягнень;
- 3) за колом осіб, які можуть застосовувати дисциплінарне стягнення;
- 4) за порядком оскарження покладення дисциплінарних стягнень.

Список використаних джерел:

1. Кожушко С.І. Становлення і розвиток законодавства про дисципліну праці України. *Право і безпека*. 2005. № 3. Т. 4. С. 117–120.
2. Прилипко С.М. Трудове право України : підручник. Вид. 5-те, переробл. і допов. Харків, 2012. 800 с.
3. Трудове право : підручник / О.М. Ярошенко та ін. Харків, 2019. 544 с.
4. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII (у редакції від 15 грудня 2021 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 06.02.2022).
5. Бородін І.Л. Дисциплінарна відповідальність та дисциплінарне провадження. *Право України*. 2006. № 12. С. 93–97.
6. Топчєєва Ю.В. Умови забезпечення трудової дисципліни на підприємстві, установі, організації. *Форму права*. 2012. № 3. С. 753–757.
7. Коваленко К.В. Трудова дисципліна та методи її забезпечення. *Право і безпека*. 2017. № 3. С. 98–102.
8. Салій Г.М., Свінціцька О.М. Трудова дисципліна та способи її забезпечення. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2017/12/260.pdf>.
9. Бойко М.Д. Трудове право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2008. 316 с.
10. Бойко М.Д. Дисципліна праці. *Довідник кадровика*. 2009. № 6. С. 6–12.
11. Про затвердження типових правил внутрішнього трудового розпорядку для робочих і службовців підприємств, установ, організацій : Постанова Держкомпраці СРСР за погодженням із ВЦРПС від 20 липня 1984 р. № 213. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0213400-84#Text>.
12. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя : Постанова Верховного Суду України від 01 листопада 1996 р. № 9 / Верховний Суд України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96#Text>.
13. Про Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 січня 1993 р. № 55 (у редакції від 19 листопада 2012 р.) / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-93-%D0%BF/stru#Stru> (дата звернення: 06.02.2022).
14. Сорочан Н.В. Щодо поняття заохочення в трудовому праві. *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування* : Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Дніпро, 22 лютого 2019 р. : у двох частинах. Ч. 2 : Актуальні проблеми державотворення та правотворення. Розвиток цивілістики. Дніпро : Видавець Біла К.О., 2019. С. 54–56. URL: <http://surl.li/avhgg>.
15. Левченко Т.М. Матеріальное стимулирование за рубежом. *Успехи современного естествознания* : материалы международной научной конференции. 2007. № 1. С. 105–107.
16. Борисов С.В. Мотивация труда. URL: <http://www.sworld.com.ua/konfer27/352.pdf>.
17. Колеснік Т.В. Правова природа морального заохочення до дотримання дисципліни праці. *Право та інновації*. 2016. № 1. С. 152–158.
18. Про затвердження Інструкції про порядок ведення трудових книжок працівників : Наказ Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства соціального захисту населення України від 29 липня 1993 р. № 58 (у редакції від 27 липня 2018 р.) / Міністерство праці України, Міністерство юстиції України, Міністерство соціального захисту населення України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0110-93#Text> (дата звернення: 06.02.2022).
19. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (у редакції від 01 січня 2020 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 06.02.2022).
20. Про державні нагороди України : Закон України від 16 березня 2000 р. № 1549-III (у редакції від 24 листопада 2021 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://inlnk.ru/ZZIOR> (дата звернення: 06.02.2022).
21. Про Порядок представлення до нагородження та вручення державних нагород України : Указ Президента України від 19 лютого 2003 р. № 138/2003 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/138/2003#Text> (дата звернення: 06.02.2022).
22. Про відомчі заохочувальні відзнаки : Указ Президента України від 15 грудня 2015 р. № 365/2012 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365/2012#Text> (дата звернення: 06.02.2022).

23. Серeda В.В. Дисциплiнарна вiдповiдальнiсть: поняття, принципи та види. *Унiверситетські науковi записки*. 2014. № 1. С. 18–25. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&_S21P03=FILA=&_S21STR=Unzap_2014_1_5.
24. Трудове право України : підручник / С.М. Прилипка, О.М. Ярошенко. Вид. 2-ге. переробл. і доп. Харків, 2009. 728 с.
25. Пилипенко П.Д. Дисциплiнарний проступок як пiдстава юридичної вiдповiдальностi у сферi трудових правовiдносин. *Науковий вiсник Львiвського державного унiверситету внутрiшнiх справ*. 2010. № 3. С. 183–189.
26. Про порядок вирiшення колективних трудових спорiв (конфлiктiв) : Закон України вiд 03 березня 1998 р. № 137/98-ВР (у редакцiї вiд 01 сiчня 2022 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 06.02.2022).
27. Іншин М.І., Щербина В.І., Ваганова І.М. Юридична вiдповiдальнiсть та iншi примусовi заходи у трудовому правi : навчальний посiбник. Харків, 2012. 495 с.
28. Про судоустрiй i статус суддiв : Закон України вiд 02 червня 2016 р. № 1402-VIII (у редакцiї вiд 01 листопада 2022 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення 06.02.2022).
29. Про прокуратуру : Закон України вiд 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII (у редакцiї вiд 11 липня 2021 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 06.02.2022).
30. Про державну службу : Закон України вiд 10 грудня 2015 р. № 889-VIII (у редакцiї вiд 01 сiчня 2022 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 06.02.2022).
31. Про затвердження Порядку здiйснення дисциплiнарного провадження : Постанова Кабiнету Міністрiв України вiд 04 грудня 2019 р. № 1039-2019-п (у редакцiї вiд 01 вересня 2021 р.) / Кабiнет Міністрiв України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.02.2022).
32. Про затвердження Положення про дисциплiну працівникiв гiрничих пiдприємств : Постанова КМУ вiд 13 березня 2002 р. № 294-2002-п (у редакцiї вiд 19 листопада 2012 р.) / Кабiнет Міністрiв України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2002-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.02.2022).

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.9>

КОНДРАТЬЄВА І.І.

ОСОБЛИВОСТІ МЕДИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСІБ РЯДОВОГО ТА НАЧАЛЬНИЦЬКОГО СКЛАДУ СЛУЖБИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

PECULIARITIES OF MEDICAL PROVISION OF PRIVATE PERSONS AND THE CHIEF OF THE CIVIL SERVICE PROTECTION IN UKRAINE

Актуальність статті полягає в тому, що належний рівень медичного забезпечення є важливим чинником, який впливає на вибір майбутньої професії, де особа, ризикуючи власним життям, має розраховувати на надання своєчасної медичної допомоги та медичної підтримки у випадку втрати працездатності. Ризик травмування на посадах у системі цивільного захисту є досить високим, тому держава на законодавчому рівні повинна забезпечити своєчасне виявлення негативного

© КОНДРАТЬЄВА І.І. – здобувач кафедри правознавства юридичного факультету (Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля)

впливу на здоров'я працівників служби цивільного захисту у разі залучення їх до ліквідації надзвичайних ситуацій, пов'язаних із виконанням професійних обов'язків, та забезпечити вчасне надання медичної допомоги, провести заходи щодо реабілітації тощо. Медичне та санітарно-курортне забезпечення осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту та членів їхніх сімей має досить важливе значення, оскільки спрямоване не тільки на збереження життя та здоров'я особового складу органів управління та підрозділів служби цивільного захисту, а й на відновлення їхнього здоров'я у випадку втрати працездатності, підтримання належного рівня фізичної форми, необхідної для виконання покладених на них завдань та функцій. Метою статті є визначення основних особливостей медичного забезпечення осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту. У статті надано власне термінологічне розуміння поняття медичного забезпечення осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту. Наголошено на тому, що ризик травмування на посадах в системі цивільного захисту є досить високим, а тому держава на законодавчому рівні повинна забезпечити своєчасне виявлення негативного впливу на здоров'я працівників служби цивільного захисту у разі залучення їх до ліквідації надзвичайних ситуацій, пов'язаних із виконанням професійних обов'язків, та забезпечити вчасне надання медичної допомоги, провести заходи щодо реабілітації тощо. У межах дослідження виділено та охарактеризовано основні особливості медичного забезпечення осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту, як впливають зі специфіки служби цивільного захисту та категорії осіб, які підлягають соціальному захисту.

Ключові слова: *служба цивільного захисту, особа рядового та начальницького складу, медичне забезпечення, соціальний захист.*

The relevance of the article is that the appropriate level of medical care is an important factor influencing the choice of future profession, where a person, risking his own life, should count on the provision of timely medical care and medical support in case of disability. The risk of injury in positions in the civil protection system is quite high, so the state at the legislative level must ensure timely detection of adverse effects on the health of civil protection employees when involving them in the elimination of emergencies related to professional duties and ensure timely provision of medical care, rehabilitation measures, etc. Medical and sanitary-spa provision of members of the rank and file of the Civil Protection Service and members of their families is very important, as it is aimed not only at preserving the lives and health of personnel of management bodies and units of the Civil Protection Service, but also at restoring their health. In case of disability, maintaining the proper level of physical fitness necessary to perform the tasks and functions assigned to them. The purpose of the article is to determine the main features of medical care for members of the rank and file and senior staff of the civil defense service. The article provides its own terminological understanding of the concept of medical care for members of the rank and file and senior staff of the civil defense service. It is emphasized that the risk of injury in positions in the civil protection system is quite high, and therefore the state at the legislative level must ensure timely detection of negative impact on the health of civil protection employees when involving them in the elimination of emergencies. professional responsibilities and ensure timely medical care, rehabilitation measures, etc. The study highlighted and characterized the main features of medical care for members of the rank and file and senior staff of the civil protection service, as follows from the specifics of the civil protection service and the category of persons subject to social protection.

Key words: *civil protection service, private and chief staff, medical support, social protection.*

Актуальність теми. Належний рівень медичного забезпечення є важливим чинником, який впливає на вибір майбутньої професії, де особа, ризикуючи власним життям, має розраховувати на надання своєчасної медичної допомоги та медичної підтримки у випадку втрати працездатності. Ризик травмування на посадах у системі цивільного захисту є досить високим, тому держава на законодавчому рівні повинна забезпечити своєчасне виявлення негативного впливу

на здоров'я працівників служби цивільного захисту у разі залучення їх до ліквідації надзвичайних ситуацій, пов'язаних із виконанням професійних обов'язків, та забезпечити вчасне надання медичної допомоги, провести заходи щодо реабілітації тощо. Медичне та санітарно-курортне забезпечення осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту та членів їхніх сімей має досить важливе значення, оскільки спрямоване не тільки на збереження життя та здоров'я особового складу органів управління та підрозділів служби цивільного захисту, а й на відновлення їхнього здоров'я у випадку втрати працездатності, підтримання належного рівня фізичної форми, необхідної для виконання покладених на них завдань та функцій. Фактично медичне забезпечення має чітко виражену соціальну функцію, суть якої зводиться до розуміння людини як найвищої соціальної цінності в державі, а збереження її життя та здоров'я є пріоритетними напрямками розвитку та функціонування держави та її органів.

Стан дослідження. Загалом питання діяльності осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту досліджувала досить незначна кількість науковців, серед яких варто відзначити роботи: В.М. Ковальчука, І.С. Ковалюка, А.О. Півня, О.Ф. Алімова та інших. Проте проблеми соціального захисту, а особливо питання медичного забезпечення осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту, є недостатньо дослідженими з погляду наукової доктрини.

Метою статті є визначення основних особливостей медичного забезпечення осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту. Для досягнення поставленої мети у статті здійснюється аналіз норм законодавства, що регулює питання медичного забезпечення осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту, окреслюється коло осіб, яким надається така допомога, визначаються спеціальні заклади, які здійснюють медичне забезпечення досліджуваної нами категорії осіб, тощо.

Виклад основного матеріалу. Переходячи до вивчення окресленої проблематики, значимо, що медичне забезпечення розуміють як організацію та здійснення комплексу заходів, спрямованих на зміцнення здоров'я особового складу, запобігання виникненню та поширенню інфекційних захворювань, своєчасне надання медичної допомоги ураженим і хворим, їх своєчасну евакуацію, лікування та якнайшвидше одужання. Воно включає: лікувально-евакуаційні, санітарно-гігієнічні, протиепідемічні заходи, а також забезпечення підрозділів медичним майном. Медичне забезпечення передбачає: організацію та проведення лікувально-евакуаційних заходів, зокрема розшук потерпілих та уражених, своєчасне надання їм медичної допомоги, збір, вивезення (винесення) їх до місця розташування медичного пункту, сортування й підготовку до евакуації хворих та уражених у лікувальні заклади охорони здоров'я; організацію та проведення санітарно-гігієнічних та протиепідемічних заходів, зокрема медичного контролю за станом здоров'я особового складу, санітарний нагляд за умовами проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, розміщення, харчування, водопостачання, банно-прального обслуговування особового складу, медичної експертизи продуктів харчування та питної води, здійснення заходів, спрямованих на зниження сприйнятливості особового складу до інфекцій, локалізацію та ліквідацію інфекційних захворювань у районах дій підрозділів; проведення медичних заходів, спрямованих на захист особового складу від ураження [1]. Проте таке розуміння медичного забезпечення у сфері цивільного захисту є досить розширеним, а тому ми пропонуємо його дещо звужити саме в контексті його тлумачення як одного із напрямів соціального захисту та соціального забезпечення осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту. Пропонуємо під медичним забезпеченням осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту розуміти комплекс заходів, які передбачені на нормативно-правовому рівні, застосовуються у системі цивільного захисту та спрямовані на збереження життя людини, відновлення здоров'я, надання повної та своєчасної медичної допомоги особам рядового та начальницького складу служби цивільного захисту, профілактику виникнення різних хвороб, збереження та відновлення психологічного здоров'я таких осіб, їх оздоровлення.

Однією із перших особливостей медичного забезпечення осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту є те, що медичне забезпечення наведеної вище категорії осіб має більш виражений соціальний захист порівняно з пересічними громадянами нашої держави. Безумовно, це пов'язано зі специфікою роботи таких осіб, які мають більш високий ризик травматизму та можливості отримати шкоду для здоров'я, а отже, мають бути більш захищеними. Крім того, це службовці, які відповідно до покладених на них завдань та функцій мають забезпечувати захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від

надзвичайних ситуацій шляхом запобігання виникненню таких ситуацій, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період.

Другою особливістю є те, що важливість медичного забезпечення та надання медичної допомоги особам рядового та начальницького складу служби цивільного захисту та членів їхніх сімей закріплена у спеціальному акті – Кодексі цивільного захисту, у Законі України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист» [2] та прийнятих на їх виконання підзаконних нормативно-правових актів. Так, відповідно до статті 117 Кодексу цивільного захисту медичне забезпечення осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту організовується та здійснюється закладами охорони здоров'я центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту [3]. Цим кодексом окреслено найбільш загальні аспекти медичного забезпечення, конкретизація яких здійснюється у підзаконних нормативно-правових актах. Аналіз медичного забезпечення у системі цивільного захисту дає змогу зробити висновок про те, що медичне забезпечення цієї категорії осіб регулюється значною кількістю нормативно-правових актів. Зокрема, важливим нормативно-правовим актом, який визначає медичне забезпечення осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту та членів їхніх сімей, варто назвати Порядок організації медичного забезпечення в системі Державної служби України з надзвичайних ситуацій, затверджений наказом Міністерства внутрішніх справ України від 18.08.2014 № 831, який визначає основні правові, організаційні та соціальні засади медичного забезпечення в системі Державної служби України з надзвичайних ситуацій [4]. Постановою Кабінету Міністрів України від 18.10.1999 року № 1923 «Про затвердження Порядку надання медичної допомоги у військово-медичних закладах і взаєморозрахунків за неї між військовими формуваннями» визначено механізм надання лікувально-профілактичної допомоги, проведення санаторно-курортного лікування, військово-лікарської, лікарсько-льотної, судово-медичної, судово-психіатричної експертизи, патолого-анатомічних досліджень, забезпечення лікарськими і протезними засобами [5]. Постановою Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 року № 675 «Деякі питання надання медичної допомоги, забезпечення санаторно-курортним лікуванням осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту та членів їх сімей» окреслено питання взаєморозрахунків за надання медичної допомоги та забезпечення санаторно-курортним лікуванням осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, яке здійснюється закладами охорони здоров'я Міністерства охорони здоров'я, іншими державними або комунальними закладами охорони здоров'я, а також членів їх сімей, яке здійснюється закладами охорони здоров'я Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ та Міністерства охорони здоров'я, що проводяться відповідно до Порядку надання медичної допомоги у військово-медичних закладах і взаєморозрахунків за неї між військовими формуваннями, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 жовтня 1999 р. № 1923 [6]. Окремі аспекти медичного забезпечення осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту трапляються і в інших законах та підзаконних нормативно-правових актах, які регулюють окремі аспекти соціального захисту службовців цивільного захисту.

Наступна особливість медичного забезпечення осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту полягає в тому, що медичне забезпечення поширюється як на діючих працівників служби цивільного захисту, так і на інші категорії осіб, перелік яких чітко визначено на законодавчому рівні. Як приклад, відповідно до Порядку організації медичного забезпечення в системі Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України від 18.08.2014 № 831, у системі ДСНС України обслуговуються такі категорії осіб: 1) особи рядового і начальницького складу служби цивільного захисту; 2) курсанти та ліцеїсти навчальних закладів цивільного захисту; 3) основні працівники професійних аварійно-рятувальних служб та працівники цивільного захисту (рятувальники); 4) ветерани служби цивільного захисту (військової служби, органів внутрішніх справ, державної пожежної охорони), звільнені в запас (відставку) з МНС України та ДСНС України; 5) особи, які відповідно до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» мають право на користування закладами охорони здоров'я ДСНС України, у тому числі при виході на пенсію та зміні місця роботи або служби; 6) особи, звільнені зі служби цивільного захисту, визнані особами з інвалідністю внаслідок війни внаслідок захворювання, каліцтва, пов'язаного з виконанням службових обов'язків, та інші особи з інвалідністю, які отримують пенсію відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та

деяких інших осіб»; 7) члени сімей осіб рядового і начальницького складу, курсантів навчальних закладів цивільного захисту, загиблих під час проходження військової служби [4].

Отже, досліджуючи питання медичного забезпечення осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту та членів їхніх сімей, варто здійснити класифікацію такого виду забезпечення за суб'єктами: 1) щодо діючих осіб, рядового і начальницького складу служби цивільного захисту; 2) щодо осіб, які навчаються у навчальних закладах цивільного захисту; 3) щодо осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, які втратили працездатність; 4) щодо колишніх осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, які є пенсіонерами цивільного захисту; 5) щодо членів сімей осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту. Такий широкий перелік осіб, яким може надаватися медична допомога, безумовно, є досить важливим, оскільки можемо констатувати факт того, що медична допомога надається не тільки під час перебування особи на службі, а таке право виникає як ще до підписання контракту, так і після його закінчення та фактично звільнення особи зі служби цивільного захисту у передбачених законом випадках.

Іншою особливістю є те, що медична допомога надається не тільки у закладах охорони здоров'я, а й у місцях їх дислокації і в місцях проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт в обсязі першої медичної та долікарської допомоги. Тобто надання медичної допомоги здійснюється й за місцем виникнення надзвичайної події, там, куди направляються сили та засоби цивільного захисту для надання допомоги та ліквідації надзвичайної події. Це є досить важливим чинником соціального захисту осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту, оскільки під час ліквідації надзвичайних подій можуть виникнути різні ситуації щодо загрози життю та здоров'ю, травматизму осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту, які безпосередньо задіяні на місцях аварії чи надзвичайної ситуації. Одним із нещодавніх яскравих прикладів виникнення такої надзвичайної ситуації була пожежа у двоповерховому будинку в Одесі, яка сталася 22 березня 2021 року. Під час ліквідації пожежі до бригади швидкої медичної допомоги звернувся зі скаргою на погіршення самопочуття командир відділення 8-ї державної пожежно-рятувальної частини. Медики намагалися надати необхідну допомогу, але рятувальник 1973 року народження помер у машині швидкої допомоги [7]. Тому важливим є надання таким особам першої лікарської допомоги, вчинення негайних медичних заходів до передачі їх до медичного закладу та подальшої госпіталізації.

Окремою особливістю варто назвати створення спеціальних органів на базі Державної служби з надзвичайних ситуацій, які опікуються питаннями медичного забезпечення осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту. Створення таких органів та центрів означає, що питання медичного забезпечення осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту є пріоритетним напрямом їх соціального захисту, забезпечення таких осіб належним рівнем медичної допомоги, консультування з медичних питань, консультування щодо погіршення стану здоров'я тощо. Так, про важливість медичного забезпечення осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту та членів їхніх сімей свідчить те, що на базі Державної служби з надзвичайних ситуацій створено відповідне управління, що має назву «Управління організації медичного забезпечення, медико-біологічного захисту та охорони праці». Це самостійний структурний підрозділ Державної служби України з надзвичайних ситуацій, який підпорядкований заступнику Голови ДСНС відповідно до розподілу обов'язків. Основними завданнями Управління є реалізація у межах своїх повноважень державної політики з питань охорони здоров'я та організації медичного забезпечення особового складу органів управління та підрозділів служби цивільного захисту, медичного та біологічного захисту населення при надзвичайних ситуаціях, організація проведення військово-лікарської експертизи серед осіб рядового та начальницького складу ДСНС, організація та здійснення заходів з охорони праці в системі ДСНС [8]. Одним із напрямів вказаного управління є організація проведення військово-лікарської експертизи серед осіб рядового та начальницького складу ДСНС, що є важливим чинником визначення стану здоров'я таких осіб, а отже, і подальшого вирішення питання про можливість їх перебування на службі.

З метою організації здійснення належного медичного забезпечення осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту та їхніх сімей передбачено функціонування Медичного центру державної служби України з надзвичайних ситуацій. Відповідно до Положення про Медичний центр державної служби України з надзвичайних ситуацій, затвердженого наказом Державної служби України з надзвичайних ситуацій від 26 червня 2019 р. № 374, останній створений з метою організації та надання медичної допомоги особам рядового і начальницького

складу служби цивільного захисту, ветеранам служби цивільного захисту, особам з інвалідністю внаслідок війни та іншим особам, які законодавчо мають право на лікування у закладах охорони здоров'я в системі ДСНС, заснований на державній власності та належить до сфери управління ДСНС. Метою функціонування вказаного центру відповідно до Положення є: 1) забезпечення осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, ветеранів служби цивільного захисту, осіб з інвалідністю внаслідок війни та іншим осіб, які законодавчо мають право на лікування у закладах охорони здоров'я в системі ДСНС, доступною, своєчасною та якісною медичною допомогою; 2) зниження захворюваності серед осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, ветеранів служби цивільного захисту, осіб з інвалідністю внаслідок війни та інших осіб, які законодавчо мають право на лікування у закладах охорони здоров'я в системі ДСНС; 3) своєчасна діагностика та забезпечення дієвого лікування захворювань, травм та отруєнь [9].

У звіті про основні результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2019 році зазначено, що у 2019 році введено в дію Медичний центр ДСНС, де особовий склад і ветерани служби цивільного захисту отримують амбулаторно-поліклінічну та спеціалізовану медичну допомогу, проходять комплексні профілактичні медичні огляди, лікуються в умовах денного стаціонару, перебувають під диспансерним спостереженням лікарів. Зазначено, що в Центрі функціонує амбулаторно-поліклінічне, хірургічне, стоматологічне відділення, відділення лабораторної діагностики та відділення денного стаціонару. Центр укомплектований професійним медичним персоналом та сучасним медичним обладнанням. Запроваджено систему електронного запису на прийом до лікаря, введено в дію електронну систему «лікар – пацієнт». З 2020 року на базі Центру функціонуватиме гарнізонна лікарсько-експертна комісія [10, с. 38].

Окремою особливістю медичного забезпечення осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту варто назвати й постійний моніторинг стану їхнього здоров'я, оскільки стан здоров'я безпосередньо впливає на можливість подальшого виконання своїх повноважень та загалом можливості перебування на службі. Це є досить важливим напрямом соціального захисту працівників служби цивільного захисту, оскільки дає змогу своєчасно виявити певні захворювання, діагностувати хвороби, а рання діагностика – запорука своєчасного лікування та безпрецедентного одужання. Ланцюг між здійсненням моніторингу, своєчасним лікуванням та продовженням контракту із службою цивільного захисту є досить вагомим, оскільки праця в системі цивільного захисту вимагає міцного здоров'я та відсутності захворювань. Так, пунктом 176 Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового та начальницького складу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 року № 593, передбачено, що контракт про проходження служби цивільного захисту припиняється (розривається), а особи рядового і начальницького складу звільняються із служби цивільного захисту за станом здоров'я на підставі висновку центральної лікарсько-експертної комісії ДСНС про непридатність або обмежену придатність до служби [11].

Так, моніторинг, на нашу думку, полягає в такому: 1) проведення експертизи тимчасової непрацездатності осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту; 2) проведення лікарської експертизи щодо осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, в тому числі й щодо кандидатів на службу в органи та підрозділи служби цивільного захисту, кандидатів на навчання в навчальні заклади ДСНС; 3) забезпечення вакцинавання згідно з календарем вакцинавання, а також від інших збудників хвороб, наприклад коронавірусної хвороби; 4) діагностика та лікування хвороб; 5) забезпечення дотримання вимог законодавства з питань охорони здоров'я та медико-біологічного захисту; 6) організація та проведення лікувально-профілактичних заходів осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, ветеранів служби цивільного захисту, осіб з інвалідністю внаслідок війни та інших осіб, які законодавчо мають право на лікування у закладах охорони здоров'я в системі ДСНС; 7) визначення потреб у лікарських засобах тощо.

Важливою особливістю, на нашу думку, слід назвати й те, що визначення придатності стану здоров'я осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту є одним із чинників, який впливає на можливість отримання такими особами інших передбачених законом соціальних гарантій. Йдеться про встановлення причинного зв'язку захворювань, поранень, контузій, травм та каліцтв у осіб рядового й начальницького складу, що проходять службу, під час їх звільнення та осіб рядового й начальницького складу, які звільнилися зі служби, із проходженням служби або виконанням службових обов'язків. Особам, яким підтверджено причинний зв'язок

та на основі відповідного медичного висновку встановлено певну групу інвалідності, здійснюється грошова виплата.

Важливою особливістю, на нашу думку, є й значна кількість заходів, визначених на законодавчому та нормативно-правовому рівні, які віднесено до медичного забезпечення осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту та членів їхніх сімей. Зокрема, відповідно до Порядку медичне забезпечення в системі ДСНС України включає комплекс лікувально-профілактичних, санітарно-гігієнічних, організаційно-методичних, протиепідемічних заходів та заходів медичного постачання, забезпечення оперативного медичного реагування на надзвичайні ситуації, надання своєчасної медичної допомоги рятувальникам та проведення їх медико-психологічної реабілітації, що здійснюються закладами охорони здоров'я ДСНС України.

Відзначимо, що медичне забезпечення осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту дещо відрізняється від медичного забезпечення звичайних людей, оскільки це пов'язано із підвищеним ризиком для їх життя та здоров'я та необхідністю в таких умовах виконувати функції держави. А тому, враховуючи специфічну діяльність, яку останні виконують, підвищені ризики для їхнього життя та здоров'я та напрями держави щодо збереження та забезпечення громадян соціальними гарантіями, необхідним є створення дієвого механізму медичного забезпечення осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту, підвищення ефективності надання медичної допомоги, забезпечення відповідним санаторно-курортним лікуванням таких осіб, створення всіх необхідних умов для їх лікування, відновлення та реабілітації.

Список використаних джерел:

1. Нормативно-правові акти та література: Реагування на виникнення надзвичайних ситуацій. Під заг. редакцією. Гур'єва С.О. ІДУЦЗ НУЦЗУ, УНПМЦ та МК МОЗ України, 2010.
2. Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист: Закон України від 24.03.1998 № 203/98-ВР. Офіційний вісник України. 1998. № 15. Стор. 2. Стаття 564.
3. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02.10.2012 № 5403-VI // Відомості Верховної Ради, 2013, № 34-35, ст. 458.
4. Порядок організації медичного забезпечення в системі Державної служби України з надзвичайних ситуацій: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 18.08.2014 № 831. Офіційний вісник України. 2014. № 77. Стор. 376. Стаття 2208.
5. Про затвердження Порядку надання медичної допомоги у військово-медичних закладах і взаєморозрахунків за неї між військовими формуваннями: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.10.1999 року № 1923. Офіційний вісник України. 1999. № 42. Стор. 146. Стаття 2099.
6. Деякі питання надання медичної допомоги, забезпечення санаторно-курортним лікуванням осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту та членів їх сімей: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 року № 675. Офіційний вісник України. 2013. № 73. Стор. 45. Стаття 2685.
7. В Одесі під час гасіння пожежі загинув рятувальник. Слово і діло. Аналітичний портал. URL : <https://www.slovoidilo.ua/2021/03/22/novyna/suspilstvo/odesi-hasinnya-pozhezhi-zahynuv-ryatuvaynyk>
8. Управління організації медичного забезпечення, медико-біологічного захисту та охорони праці. URL : <https://www.dsns.gov.ua/ua/Upravlinnya-organizaciyi-medichnogo-zabezpechennya-mediko-biologichnogo-zahistu-ta-ohoroni-praci.html>
9. Положення про Медичний центр Державної служби з надзвичайних ситуацій. Наказ Державної служби України з надзвичайних ситуацій від 26.06.2019 року № 374. URL : <https://mc.dsns.gov.ua/ua/Polozhennya.html>
10. Звіт про основні результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2019 році. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2019/zvit-2019-dsns.pdf
11. Про затвердження Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 11.07 2013 р. № 593. Офіційний вісник України. 2013. № 67. Стор. 9. Стаття 2436.

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

УДК 628.4.032(477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.10>

БОГАТОВ Д.Е., МЄЛЄШЕВ І.С., ПРИХОДЬКО В.С.

РЕЦИКЛІНГ ВІДХОДІВ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ

WASTE RECYCLING: CURRENT STATUS AND PROBLEMS

Стаття присвячена дослідженню актуальних проблем утилізації та рециклінгу відходів в Україні. Актуальність роботи зумовлена надзвичайною кількістю відходів, які потрапляють на сміттєзвалище за кожен рік, водночас більшість із них могла бути перероблена, однак такі механізми в Україні залишаються не налагодженими.

Автори зазначають, що під рециклінгом варто розуміти процес переробки відходів за допомогою спеціальних технологій для їх подальшого використання. У статті стверджується, що рециклінг є складовою частиною кругової економіки. Посилаючись на Закон України «Про відходи», автори стверджують, що питання рециклінгу в українському законодавстві розглянуто досить вузько, а саме з відповідних норм щодо утилізації варто витлумачувати особливості рециклінгу.

Головною проблемою, яка гальмує розвиток рециклінгу, визначено брак правового регулювання такої тематики, адже натепер питання рециклінгу в законодавчих актах викладено виключно фрагментарно, що, з позиції авторів, не допустимо в умовах Європейської інтеграції України.

Особливу увагу в роботі звернено на те, що в першому читанні був прийнятий Проект Закону України «Про управління відходами». У відповідному Проекті Закону України «Про управління відходами» вказано, що рециклінг – операція з відновлення, в результаті якої відходи переробляються на продукцію, матеріали або речовини.

У дослідженні наголошується на важливості перейняття досвіду Європейських держав, які успішно впровадили рециклінг та є «передовиками» у цій галузі. Автори переконують, що Україна, підписавши Угоду про асоціацію Європейського Союзу, повинна виконувати свої зобов'язання щодо поліпшення наявної екологічної ситуації, важливою частиною якої варто вважати й політику щодо відходів.

Окрема увага присвячена тому факту, що, не дивлячись на всі складнощі й попри відсутність правового регулювання такого питання, натепер в Україні існує один із найвідоміших проектів – лабораторія рециклінгу Zelenew.

У статті зроблено висновок, що надалі українському законодавцю варто звернути увагу на необхідність впорядкування відносин щодо рециклінгу. Крім того, вказано, що необхідна подальша наукова розробка такого питання.

Ключові слова: *утилізація, рециклінг, відходи, переробка, екологізація.*

© БОГАТОВ Д.Е. – студент 3 курсу факультету прокуратури (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

© МЄЛЄШЕВ І.С. – студент 3 курсу факультету прокуратури (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

© ПРИХОДЬКО В.С. – студентка 3 курсу факультету прокуратури (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

The article is devoted to the research of actual problems of waste utilization and recycling in Ukraine. The relevance of this study is due to the extraordinary amount of waste that enters the landfill each year, at the same time, most of this waste could be recycled, but such mechanisms in Ukraine remain unresolved.

The authors note that recycling should be understood as the process of waste recycling using special technologies for their further use. The article states that recycling is a component of the circular economy. Referring to the Law of Ukraine "On Waste", the authors argue that the issue of recycling in Ukrainian law is considered rather narrowly, namely the relevant regulations on recycling should explain the features of recycling.

The first problem that hinders the development of recycling is the lack of legal regulation of this topic, because today the issue of recycling in the legislation is covered only in fragments, which from the point of view of the authors is unacceptable in the European integration of Ukraine.

The article pays special attention to the fact that the Draft Law of Ukraine "On Waste Management" was adopted in the first reading. The relevant Draft Law of Ukraine "On Waste Management" states that recycling is a recovery operation as a result of which waste is processed into products, materials or substances.

The article emphasizes the importance of adopting the experience of European countries that have successfully implemented recycling and are "leaders" in this field. The authors argue that Ukraine, having signed the EU Association Agreement, must fulfill its commitments to improve the existing environmental situation, an important part of which should be considered waste policy.

Special attention is paid to the fact that despite all the difficulties, and despite the lack of legal regulation of this issue, today in Ukraine there is one of the most famous projects – Zelenew Recycling Laboratory.

The article concludes that in the future the Ukrainian legislator should pay attention to the need to regulate relations on recycling. In addition, it is stated that further scientific development of this issue is needed.

Key words: *utilization, recycling, waste, processing, greening.*

Вступ. За умов науково-технічного процесу людство досягнуло раніше небачених можливостей. Натепер не складає труднощів виробити зі старого сміття нові красиві й корисні речі. Така переробка сміття в Європі не дивує вже нікого, водночас Україна в такому процесі участі не бере, хоча в ході Європейської інтеграції перед нашою державою одним із центральних завдань стоїть узгодити зі здобутком співтовариства, зокрема, й екологічне законодавство. Разом із тим відсутність реальних механізмів, які втілюють в життя вітчизняну політику рециклінгу, тобто переробки відходів, і досі не існує.

Постановка завдання. Метою роботи є аналіз сучасного стану функціонування рециклінгу в Україні за умов недостатньої уваги й правового регулювання проблематики. Доцільно розглянути сутність рециклінгу, яким чином він врегульований в Україні, чому технологія працює як виняток, а не як правило.

Стан дослідженості проблеми. Питанню присвячена не досить велика кількість доктринальних праць таких науковців, як: С.В. Бойченко, А.П. Болховська, О.В. Дзюбинська, К.С. Зайченко, О.В. Іванченко, С.В. Кривенко. Однак все ж в аспекті екологічного права питання не досить викладене.

Результати дослідження. Натепер в Україні існує достатньо велика кількість нормативно-правових актів, які присвячені питанням відходів, до прикладу, Закони України «Про відходи» [1], «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про поводження з радіоактивними відходами» [2], «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [3], «Про вилучення обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» [4] тощо. Однак жоден із законів не надає дефініції поняттю «рециклінг» або «ресайклінг» (варто зазначити, що поняття тотожні й уживаються залежно від транслітерації англійського звучання). Питання рециклінгу в законах законодавцем розглянуто досить вузько, а саме з відповідних норм щодо утилізації варто витлумачувати особливості рециклінгу.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про відходи» утилізація відходів – використання відходів як вторинних матеріальних чи енергетичних ресурсів [1]. Тобто по суті надане у

відповідному законі визначення є чи не єдиним згадуванням про рециклінг (хоча поняття й не вживається в українському законодавстві).

Варто розуміти, що далеко не всі відходи підлягають рециклінгу. Як зазначає С.М. Мустафаєва, відходи, які вже були у вжитку й втратили свої споживчі якості й властивості, залежно від можливості їх подальшого використання можуть поділятися на ті, що утилізуються, та, відповідно, ті, що не утилізуються. Для перших може існувати технологія перероблення з подальшим використанням в процесі виробництва, для інших це неможливо, а їх обіг завершується на етапі використаної сировини. Рециклінгом у розумінні авторки може визнаватися повторне корисне використання відходів, виготовлення з них нових матеріалів і товарів, отримання (виділення) з відходів енергії внаслідок спалювання або піролізу промислового й побутового сміття [5, с. 16]. З такою позицією однозначно можна погодитися, а також варто зазначити, що кількість відходів, які підлягають утилізації, набагато більша від протилежних. Це можна вважати позитивним аспектом, адже такий факт дозволяє говорити про можливість переробки різного роду матеріалів, які в майбутньому отримають «друге життя».

С.В. Кривенко, зазначає, що рециклінг можна визначити як систему організаційно-економічних і технологічних заходів із повернення відходів виробництва й споживання в повторний господарський оборот [6, с. 84]. Насамперед варто на основі такої позиції науковця все ж звернути увагу на те, що рециклінг – складова частина процесу екологізації в широкому розумінні. Тобто, з нашої позиції, під рециклінгом варто розуміти процес переробки відходів за допомогою спеціальних технологій для їх подальшого використання.

Рециклінг є складовою частиною кругової економіки. Головна ідея кругової економіки полягає саме в організуванні корисного колообігу ресурсів. Водночас під ресурсами насамперед розуміються сировинно-енергетичні ресурси. Вони мають природне (біологічне) і штучне походження. Їх об'єднують перші три фази життєвого циклу сировинного ресурсу, а саме: залучення ресурсу у виробництво – створення продукту з використаної сировини – споживання товару, виготовленого з конкретного ресурсу [7, с. 21]. Тож очевидний факт, що впровадження рециклінгу в Україні сприяє розвитку кругової економіки, яка є сучасним «трендом» у світі.

Як видається, натепер питання рециклінгу в Україні не досить затребуване. Брак правового регулювання такої тематики є основною проблемою, яка гальмує розвиток процесу рециклінгу. Нині питання рециклінгу в законодавчих актах викладено, на жаль, тільки фрагментарно, а прямо поняття «рециклінг» навіть не використовується. Водночас стратегічним завданням для України визнається питання утилізації відходів.

Окрема увага такому питанню присвячена в Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 року від 8 листопада 2017 р. Зокрема, Стратегія будується на таких принципах:

- перероблення відходів – утилізація з поверненням у виробничий цикл різних матеріалів, що містяться у відходах;
- інші види утилізації відходів, у тому числі енергетична утилізація, – використання відходів як вторинних енергетичних ресурсів [8].

Однак навіть такий стратегічний напрям поки що не набуває реального втілення в життя.

Варто звернути увагу на той факт, що в першому читанні був прийнятий Проект Закону України «Про управління відходами». У п. 43 ч. 1 ст. 1 Проекту Закону України «Про управління відходами» вказано, що рециклінг – операція з відновлення, в результаті якої відходи переробляються на продукцію, матеріали або речовини. Така операція містить перероблення органічного матеріалу, проте не включає відновлення енергії чи перероблення на матеріали, що будуть використовуватися як паливо або матеріали для зворотного заповнення [9]. Поки що закон, які і подібні, що подавалися на розгляд Верховної Ради України, залишилися неприйнятими. З такого приводу не досить зрозуміло видається позиція законодавця, адже натепер в Україні об'єктивно необхідне існування єдиного законодавчого акту, який би чітко й не фрагментарно регулював питання рециклінгу або інших видів утилізації відходів.

Допоки в Україні на законодавчому рівні питання рециклінгу залишається не розв'язаним, новини повідомляють про речі, до яких в Україні, здається, ще досить далеко. Так, у столиці Австрії сміттєспалювальний завод став теплоелектростанцією – і водночас мистецьким об'єктом. Своєю чергою Велика Британія є одним зі світових лідерів у перетворенні харчових відходів на енергію. Ще в південнокорейському «місті майбутнього» Сонгдо спеціальна каналізація забирає сміття безпосередньо з квартир і транспортує через підземні труби до сортувальних механізмів. Насамкінець в Індії поліетиленові пакети, обгортки шоколадок, упакування від печива використовуються для будівництва доріг [10].

Приклади таких держав непоодинокі. Дійсно, слід сказати, що Європейські держави звертають особливу увагу на питання відходів. Для держав – членів Європейського Союзу не допустиме існування масивних полігонів сміття, які з кожним роком все більш шкідливо впливають на навколишнє природне середовище. Водночас Україна, підписавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом (далі – ЄС), зробила перший крок у побудові міцних відносин співробітництва з ЄС, взяла на себе зобов'язання щодо поліпшення наявної екологічної ситуації, важливою частиною якої варто вважати й політику щодо відходів.

Натепер розвиток рециклінгу гальмують: відсутність законодавчого регулювання питань; той факт, що держава не займається популяризацією утилізації та рециклінгу відходів; відсутність налагоджених виробництв, які займають вторинною переробкою; низький рівень екологічної освіти. Останній факт можна проілюструвати хоча б так, що в багатьох містах України встановлені спеціальні урни для відходів, поділені на секції: скло, папір, пластик тощо, однак, за спостереженнями, українці майже не дотримуються написів на відповідних урнах, а тому про впровадження більш прогресивних методів реалізації політики рециклінгу, до прикладу, обов'язкової здачі вторинної сировини на переробку, говорити ще рано.

Слід наголосити, що переробка вторинних ресурсів має соціальний, екологічний та економічний ефекти, які сприяють розвитку ринку вторинних матеріальних ресурсів, екологічній безпеці довілля та здоров'я людини, економії природних ресурсів і корисних копалин, підвищенню зайнятості населення, поліпшенню умов існування суспільства й розвитку бізнесу у сфері переробки вторинних матеріальних ресурсів [11, с. 226].

Як зазначають, К.С. Зайченко, А.П. Болховська, не дивлячись на всі складнощі, є й позитивні приклади впровадження ресайклінгу. Один із найвідоміших проєктів – лабораторія ресайклінгу *Zelenew*. Виробництво знаходиться у Львові й створює обладнання, яке переробляє пластик у нові продукти (світильники, предмети декору, контейнери для зберігання та інші). Інноваційна технологія, що була впроваджена на виробництві, нагадує ручний 3D-принтер, який не потребує додаткового обладнання, значної виробничої площі або великої кількості персоналу. Майстерня працює на принципах краудфандингу, де на зібрані кошти забезпечується виконання тих чи інших її ініціатив. А прибуток спрямовується на виконання важливих соціальних ініціатив. *Zelenew* – приклад соціально відповідального підприємництва [12, с. 10]. Існування такого проєкту є вже досить значним кроком, однак він жодним чином не пов'язаний із політикою держави, яка в той час, коли громадські діячі б'ють на сполох, залишається осторонь проблеми утилізації відходів.

Висновки. Отже, рециклінг – це новітнє слово в еколого-правовому регулюванні управління відходами, що передбачає переробку відходів у нові речі, які придатні для використання. Натепер питання рециклінгу набуває особливої актуальності за умов значного накопичення відходів на полігонах, які могли б отримати «друге життя» шляхом їх перероблення. Відсутність реального правового регулювання питання рециклінгу в Україні, а також просвітницької роботи в такому напрямі гальмують цей процес. З огляду на це необхідне прийняття Закону України «Про управління відходами» або Закону України «Про рециклінг», які закладуть основи політики поводження з відходами в Україні й стануть важливим кроком в Європейській інтеграції України. Подальші наукові розробки питання актуальні й необхідні в аспекті вироблення пропозицій, які можуть бути взяті до уваги вітчизняним законодавцем.

Список використаних джерел:

1. Про відходи : Закон України від 05 березня 1998 р. № 187/98-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 22.01.2022).
2. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 22.01.2022).
3. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 22.01.2022).
4. Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції : Закон України від 14 січня 2000 р. № 1393-XIV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1393-14#Text> (дата звернення: 22.01.2022).
5. Мустафаєва С.М. Деякі аспекти політики ЄС щодо рециклінгу. *Концепт науки XXI: стратегії, методи та наукові інструменти* : матеріали I Міжнародної студентської наукової

конференції, м. Херсон, 12 листопада 2021 р. / ГО «Молодіжна наукова ліга». Т. 2. Вінниця : ГО «Європейська наукова платформа», 2021. 136 с.

6. Кривенко С.В. Сучасні підходи до розвитку рециклінгу вторинних матеріальних ресурсів в контексті «зеленої» індустрії. *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі*. 2014. № 4. С. 83–89.

7. Дзюбинська О.В. Механізм використання ресурсного потенціалу побутових відходів регіону на засадах кругової економіки : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.05 ; Луцький національний технічний університет. Луцьк, 2021. 311 с.

8. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08 листопада 2017 р. № 820-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 22.01.2022).

9. Проект Закону про управління відходами від 04 червня 2020 р. № 2207-1-д. *База даних «Законодавство України»*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69033 (дата звернення: 22.01.2022).

10. Ресайклінг. Друге життя відходів. *Бібліотека Сумського державного університету* : вебсайт. URL: <https://library.sumdu.edu.ua/uk/biblioteka/library-projects/zelena-biblioteka/abetka-ekoaktivista/resaiklinh-druhe-zhyttia-vidkhodiv/1723-resaiklinh-druhe-zhyttia-vidkhodiv.html> (дата звернення: 22.01.2022).

11. Бойченко С.В., Лейда К., Іванченко О.В. Екологістика, утилізація та рециклінг транспортних засобів: тенденції та перспективи розвитку. *Наукові технології*. 2016. № 2 (30). С. 221–227.

12. Зайченко К.С., Болховська А.П. Ресайклінг як складова циркулярної економіки. *Economics. Management. Innovations*. 2020. № 2 (27). URL: <http://eui.zu.edu.ua/article/view/ISSN2410-3748-2020-2%2827%29-3/217916> (дата звернення: 22.01.2022).

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

УДК 342.7(477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.11>

БАСВА О.І.

**ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА:
НАУКОМЕТРИЧНИЙ ЗРІЗ ТА КОМПЛЕКСНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ****PECULIARITIES OF THE ORGANIZATION OF ADMINISTRATIVE JUDICIARY:
SCIENTIFIC SECTION AND COMPREHENSIVE STUDY OF THE PROBLEM**

У статті наголошується на необхідності створення механізму адміністративного судочинства й законодавчої бази, які працюватимуть і забезпечуватимуть доступність правосуддя до сфери адміністративних та інших публічних правовідносин, захист прав і законних інтересів громадян, організацій, а також створять умови для правильного й своєчасного розгляду й вирішення адміністративних справ і зміцнення законності. У межах наукової роботи здійснено розгляд особливостей організації адміністративного судочинства за такими складовими частинами: історичні аспекти розробленої проблеми; духовно-ціннісний підхід та його застосування під час реалізації принципів організації адміністративного судочинства; доступність адміністративного судочинства; особливості здійснення адміністративного судочинства в контексті дотримання прав і свобод людини й громадянина. Акцентується, що ефективне вироблення нових концепцій адміністративного судочинства, їх наукова обґрунтованість, перспективи подальшої практичної реалізації залежать від світоглядного рівня вченого, назрілих проблем сучасної адміністративної практики й усвідомленості вдосконалення всієї судової гілки влади шляхом створення цілісного механізму правого регулювання відповідно до вимог сучасної соціальної реальності. З'ясовано, що в наукових працях відзначається про необхідність розкриття змісту адміністративного процесу й створення чіткої концепції адміністративного судочинства, формування бази, яка стане основою для реалізації права на оскарження незаконних дій і рішень органів влади, надання можливості оскарження будь-які незаконні дії та рішення адміністрації в єдиному встановленому порядку. Потрібно створити такий механізм адміністративного судочинства й законодавчу базу, які працюватимуть і забезпечуватимуть доступність правосуддя до сфери адміністративних та інших публічних правовідносин, захист прав і законних інтересів громадян, організацій, а також створять умови для правильного й своєчасного розгляду й вирішення адміністративних справ і зміцнення законності.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративна юстиція, організація, доступність, правосуддя, дотримання прав і свобод людини й громадянина, публічні правовідносини.

The article emphasizes the need to create a mechanism of administrative justice and a legal framework that will work and ensure access to justice in administrative and other public relations, protect the rights and legitimate interests of citizens, organizations, and

create conditions for proper and timely consideration and resolution of administrative cases and strengthening the rule of law. Within the framework of the scientific article the consideration of the peculiarities of the organization of administrative proceedings on such components as: historical aspects of the developed problem; spiritual and value approach and its application in the implementation of the principles of administrative justice; availability of administrative proceedings; features of administrative proceedings in the context of respect for human and civil rights and freedoms. It is emphasized that the effective development of new concepts of administrative justice, their scientific validity, prospects for further practical implementation depend on the worldview of the scientist, pressing problems of modern administrative practice and awareness of improving the entire judiciary by creating a comprehensive mechanism of legal regulation in accordance with modern social reality. It was found that scientific works note that it is necessary to determine the content of the administrative process and create a clear concept of administrative proceedings, to form a basis for exercising the right to appeal against illegal actions and decisions of authorities, to challenge any illegal actions and decisions of the administration in the only prescribed manner. It is necessary to create a mechanism of administrative justice and a legal framework that will work and ensure access to justice in the field of administrative and other public relations, protect the rights and legitimate interests of citizens, organizations, and create conditions for proper and timely consideration and resolution of administrative cases. legality.

Key words: *administrative justice, administrative justice, organization, accessibility, justice, observance of human and civil rights and freedoms, public legal relations.*

Постановка проблеми. Для оптимальної організації законодавства про адміністративне судочинство та його структуру, визначення напрямів пріоритетного розвитку важливе значення має перспектива вивчення, наукового дослідження галузі, отримання нових наукових знань. У літературі справедливо зазначається, що організоване здійснення пошуків у здобутті нових наукових знань і використання отриманих результатів задоволення практичних потреб країни сприяє стимулюванню загального соціального розвитку [1, с. 7]. Для правильного визначення перспектив розвитку адміністративно-процесуального законодавства, формування структури, що характеризується компактністю та логічною послідовністю, відповідає сучасним вимогам, формування ефективного адміністративного судочинства має бути розроблена обґрунтована наукова концепція. Точне визначення перспектив розвитку законодавства з адміністративного судочинства може сприяти вдосконаленню такої гілки судочинства, перетворенню механізму реальної відповідальності адміністративних органів та ефективних, дієвих засобів правового захисту. Під час визначення перспектив розвитку для формування механізму оптимального правового регулювання необхідно передбачити не волю законодавця, а об'єктивний зміст суспільних відносин відповідної галузі, особливості правового регулювання адміністративних спорів, статусів суб'єктів. З метою забезпечення усунення недоліків і неясностей, наявних натеper у правовому регулюванні адміністративного судочинства, а також його розвитку як самостійної гілки судочинства необхідно провести відповідні реформи на рівні як конституційного, так і адміністративно-процесуального законодавства [2, с. 2].

Справді, визначення оптимальних напрямів організації адміністративного судочинства можливе шляхом постійного моніторингу наукових досліджень у галузі судочинства загалом. Вдала систематизація наукових знань сприятиме виробленню законодавства в царині й визначить його структуру з метою розв'язання проблем сучасної практики його ефективного застосування. Точність і повнота, лаконічність, доступність, ясність правових норм, їхня логічна структурованість і відповідність усій нормативно-правовій базі країни міжнародним стандартам заповнить лакуни нинішнього правового життя, забезпечить компактність правового регулювання в сучасних реаліях. Ефективне вироблення нових концепцій адміністративного судочинства, їхня наукова обґрунтованість, перспективи подальшої практичної реалізації залежать від світоглядного рівня вченого, назрілих проблем сучасної адміністративної практики й усвідомленості вдосконалення всієї судової гілки влади шляхом створення цілісного механізму правового регулювання відповідно до вимог сучасної соціальної реальності.

Стан наукової розробки проблеми. Аналіз правничої літератури свідчить про те, що останніми роками вченими приділяється достатньо уваги дослідженням окремих аспектів організації адміністративного судочинства. Зокрема, дослідженням питань здійснення адміністративного

судочинства в різні часи займалися: В.Б. Авер'янов, Н.В. Александрова, І.А. Артеменко, О.А. Банчук, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, Е.Ф. Демський, О.В. Джафарова, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, Р.О. Куйбіда, Р.С. Мельник, О.М. Пасенюк, В.Г. Перепелюк, Н.Б. Писаренко, О.П. Рябченко, М.І. Смокович, М.І. Сорока, В.П. Тимошук, М.М. Тищенко, С.О. Шатрава, М.І. Цуркан та інші.

Проте, незважаючи на велику кількість наукових досліджень у сфері, проблеми організації адміністративного судочинства ще не вивчені достатньою мірою.

Виклад основного матеріалу. Адміністративний процес містить мету об'єктивно розв'язати справи в особливому адміністративно-процесуальному порядку й законним способом вирішувати правові відносини діяльності органів і посадових осіб, уповноважених і тих, що беруть участь у розгляді справ про адміністративні правопорушення. Адміністративний процес – це вид юридичного процесу й форма управлінської діяльності, врегульована процесуальними нормами. Відповідно до цього в адміністративному процесі діють такі принципи:

- 1) загальноуправлінські, які розкривають закономірності управління;
- 2) процесуальні, що відбивають специфіку дії загальних процесуальних закономірностей управлінської правотворчості й правозастосування [3].

Правосуддя, у тому числі судову владу, здійснюють виключно суди, така норма закріплена в Законі України «Про судоустрій і статус суддів». У ньому вказано, що в Україні згідно з конституційними засадами розподілу влади судова влада здійснюється незалежними й безсторонніми судами, утвореними згідно із Законом [4]. Але зазначена вище норма суперечлива, оскільки в розділі 7 «Правосуддя» Конституції містяться положення про те, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами (ст. 124). Також визначено перелік судів, які складають судову систему України, – Верховний Суд, вищі спеціалізовані суди, відповідні адміністративні суди (ст. 125); установлено, що правосуддя здійснюється професійними суддями й у визначених законом випадках, народними засідателями, присяжними (ч. 1 ст. 127). Указано, що в Україні діє суддівське самоврядування для розв'язання питань внутрішньої діяльності судів (ст. 130-1); створена Вища рада правосуддя та визначено її повноваження (ст. 131). Тобто в Конституції подано такий перелік органів та осіб, які належать до системи правосуддя: судова система України (суди), професійні судді, народні засідателі, присяжні, органи суддівського самоврядування, Вища рада правосуддя [4].

Отже, під адміністративною юстицією слід розуміти систему правових механізмів, спрямованих на розв'язання публічно-правових спорів, які виникають між органами держави й підвладними їм особами, шляхом запровадження таких процедур, які забезпечують рівність учасників спору в судовому процесі. Що стосується співвідношення категорій «адміністративна юстиція» та «адміністративне судочинство», то вони перебувають у взаємодії [5, с. 37].

Сформульоване в правовій науці співвідношення полягає в тому, що адміністративна юстиція розглядається як загальне явище, тобто це державні органи, які здійснюють як свою основну діяльність, так і діяльність щодо контролю за дотриманням законності державного управління. Адміністративне ж судочинство розглядається як часткове явище й полягає в тому, що його здійснюють виключно адміністративні суди, створені саме для такої діяльності [6, с. 12]. З іншого боку, адміністративна юстиція та адміністративне судочинство є тотожними поняттями, тобто адміністративне судочинство становить процесуальний вираз адміністративної юстиції [7, с. 73].

Такої ж позиції дотримується й В.В. Малихіна, яка не відокремлює адміністративне судочинство від адміністративної юстиції, адже в будь-якому випадку адміністративне судочинство є невід'ємною частиною адміністративної юстиції. Поряд із проблемою співвідношення вищезазначених понять існує проблема визначення змісту адміністративного процесу й адміністративного судочинства в співвідношенні [5, с. 37].

Історичні аспекти розробленої проблеми. Історія розвитку інституту адміністративної юстиції засвідчує, що наріжним каменем та основною темою дискусій між науковцями різних поколінь було обґрунтування організаційної моделі адміністративної юстиції, визначення її оптимальної внутрішньої структури й сфер впливу відповідно до специфічних вітчизняних правових традицій і суспільно-політичної ситуації в той чи інший період. Недаремно ще наприкінці XIX століття «належну організацію адміністративної юстиції» було визначено основною умовою забезпечення законності у сфері публічного управління [8, с. 4]. Питання формування та розвитку адміністративної юстиції в різних країнах мають багатоаспектний характер, у державах створювались власні інститути захисту прав громадян з урахуванням історичної обстановки й потреб суспільного розвитку [9, с. 59].

Так, на думку С.Ю. Войнолович [10, с. 77–78], пошук оптимальної моделі функціонування судової влади й здійснення судочинства завжди був головним і досить складним завданням для держави. Створення спеціального ланцюга адміністративних судів у системі органів юстиції зумовлено концепцією адміністративної та судово-правової реформи країни, орієнтуванням вітчизняного законодавства на європейський позитивний досвід, а також потребою забезпечення громадянам права на ефективний судовий захист у розв'язанні спорів, які виникають між особою, з одного боку, і державними органами або органами місцевого самоуправління (посадовими чи службовими особами цих органів), – з іншого. Водночас запровадження спеціалізації судів на розгляд певної категорії справ відповідатиме однойменному принципу організації судової системи, який закладений ст. 125 Конституції України, а саме принципу спеціалізації [11]. Принцип спеціалізації полягає у створенні відповідних спеціалізованих судів для здійснення цивільного, кримінального, адміністративного, господарського судочинства [12].

Свого часу І.Б. Колушко й Р.О. Куйбіда наголошували, що організація адміністративних судів в Україні має відповідати двом основним критеріям: з одного боку, такі суди повинні бути доступними для всього населення, а з іншого, – їхня організація повинна мінімізувати можливості незаконного впливу з боку органів влади на судів адміністративних судів під час вирішення справи. Крім того, оптимальною з позицій доступності правосуддя в адміністративних справах і незалежності суддів видається дворівнева система місцевих адміністративних судів. На найнижчому рівні – рівні району чи міста – видається недоцільним створювати окремі адміністративні суди. Районні, міські, міськрайонні загальні суди могли б розглядати й адміністративні спори, в яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, а також спори з приводу оскарження притягнення до адміністративної відповідальності, дій чи бездіяльності окремих посадових і службових осіб місцевих органів виконавчої влади. Такі спори вирішувалися б суддями, які спеціалізуються на розгляді адміністративних справ. Кваліфікації судді місцевого загального суду має бути достатньо для ухвалення законних і неупереджених рішень у таких справах. Мало того, утворення в судовій системі України спеціалізованих адміністративних судів, а також спеціалізація суддів місцевих загальних судів в адміністративних справах відповідає моделі адміністративної юстиції, яка властива більшості розвинутих країн континентально-європейської (статутної) системи права. Реалізація такого підходу дозволяє зробити правосуддя в адміністративних справах доступнішим для громадян і мінімізувати небезпеку впливу виконавчої влади на адміністративні суди. Це досягається завдяки дворівневій системі місцевих адміністративних судів у процесуальному значенні [13, с. 23].

Як бачимо, проблема організації адміністративного судочинства завжди актуальна, багатоаспектна для дослідження та постає як надзвичайно складне завдання для держави, адже від вироблення оптимальної моделі функціонування адміністративної юстиції відповідно до вітчизняного досвіду й запозичення кращих надбань світової практики залежатиме звільнення від різноманітних впливів із боку інших державних структур, а це відповідатиме сучасній суспільно-політичній ситуації в країні в напрямі захисту прав і свобод людини й громадянина. Задля цього Концепція адміністративної та судово-правового судочинства щорічно має піддаватися значним реформуванням, нововведенням, запозиченням кращих напрацювань і практик з інших галузей, створенню власних винаходів у напрямі віднайдіння оптимального шляху виходу із системної суспільно-політичної кризи. А для цього треба добре розбиратись у найрізноманітніших правових галузях, щоб уникнути дублювання функцій, оптимізувати й вдоло систематизувати систему правових норм і, головне, зуміти віддати ті чи інші відносини під сферу регулювання кримінального, цивільного, адміністративного чи господарського судочинства. А таких спеціалістів, які б працювали на стику застосування декількох галузей права і добре розбирались в означених питаннях, розуміли б та усвідомлювали внутрішньоглибинну сутність правового регулювання в умовах сучасних викликів і реалій, не так уже й багато. Саме такий підхід забезпечить комплексність розв'язання багатьох проблем сучасного суспільно-політичного життя.

Духовно-ціннісний підхід та його застосування під час реалізації принципів організації адміністративного судочинства. Засновник психоаналізу Зігмунд Фрейд (1856–1939 роки життя) любив розповідати своїм учням притчу. У селі жив коваль, який скоїв вбивство, за що за законом мав бути страчений. Однак коваль у селі був тільки один, а ось кравців цілих трос. За результатами саудообговорення вирішили стратити не ковала, а лише одного з кравців. Аналогічних прикладів у нашому сучасному житті більш ніж достатньо [14, с. 117]. Щось подібне відбувається і нині у всій вітчизняній системі судочинства, незважаючи на проведені реформи й суспільні трансформації. І, щоб боротись із подібними явищами, слід прибігати не лише до загальноправових принципів

правосуддя, але й до духовно-моральних настанов, щоб вирішити «ситуацію з несправедливістю» належним чином, розібратися у всіх її хитросплетіннях навіть попри зовнішню законність, однак застосування «здорового глузду», коли буква Закону суттєво різниться з його Духом. У такому аспекті надзвичайно цікавою є наукова стаття М.О. Колоколова, який розкриває проблему принципів судочинства в контексті ірраціонального підходу. На особливу увагу заслуговують такі принципи, які виокремлює вчений: «Принцип Істини: ніщо не вимагає доказів», «Загальні й судові принципи, зафіксовані в моральному кодексі будівельника комунізму (1961 рік)», «Принцип моральності: мораль і право», в якому відбито «золоте правило моралі»: «Стався до людей так, як хочеш, щоб ставилися вони до тебе»; «Конституційний принцип – всі люди брати» [14, с. 181–184]. Можливо, і справді в умовах бурхливого розвитку правової системи звернення до вищезгаданих принципів у нинішніх умовах здатне застановити людину, суддю, законодавців, правозастосувачів, сторону захисту перед вищими цінностями й ідеалами. З таких переконань вважаємо за доцільне зупинись лише на одному із запропонованих вченим: «Загальних і судових принципах, які проповідує християнство»:

– «У поті твого обличчя будеш їсти хліб» – сказано Богом Адаму, якого виганяє з раю – фактично констатація принципу економічного існування людства, кожен член якого зобов'язаний зробити свій посильний внесок у загальне благо. Для всіх і кожного неминуче час від часу «повернення на свої кола», принцип такий – відірватися від витоків нікому не судилося. Отже, цілком очікуване й «повернення блудного сина» (відступника, що розкався);

– «Час розкидати каміння, час збирати каміння» – головний принцип життя на землі: народження, за ним смерть; мир – війна й знову мир. Водночас кожному судилося «випити чашу до дна» – зазнати всіх випробувань. І за такої умови згадуватимемо «гріхи нашої молодості», бо хто з нас без гріха, не будемо за це кидати каміння в інших. Ієрархія життя в суспільстві: «Будь-яка душа нехай буде покійна вищій владі, бо немає влади не від Бога». Отже: «Кесареві – кесарево, Богу – Боже». Є, звичайно, і «влада п'їтьми (урочистість зла)» – слова Ісуса Христа, звернені до тих, хто прийшов взяти Його під варту. «Нехай мине нас чаша ця», якщо, звичайно, долею не визначена інша місія на людину;

– «Будинок, збудований на піску», обов'язково впаде. Принцип такий: відсутність міцного фундаменту – безперспективна. Очевидно, суспільству належить щось поставити в основи, визначити «наріжний камінь», виявити на день прийняття рішення щось головне, пріоритетне. Наприклад, розпізнання «вовка в овечій шкурі» (лицеміра, який прикриває свою зловмисність уявним благочестям). Доречні євангельські істини, які стверджують: «Лікарю! Зціли самого себе» – перш ніж давати поради іншим, зверни увагу на себе. Золоті слова, однак, як відомо, найчастіше це «голос волаючого в пустелі». Кожен має свій «хресний шлях», свою Голгофу. Добре, якщо «Гнів Божий змінився милістю». Принцип: із «допотопних часів» відомо, що «заборонений плід солодкий», а поряд у будь-який момент може виявитися «змій-спокусник», коли шлях «в землю обітовану закритий» для тих, хто «зарив свій талант у землю»;

– «Золотий тілець» завжди в «злості дня», як і «побиття немовлят» (розправа над беззахисними). Запитання традиційні: як бути? Що робити? Відповідь важлива: «Шукайте й знайдете», для початку обійдіть «камінь спотикання». Розумний у гору не піде, розумний гору обмине. Зрештою, все буде зруйновано: «від ворогів наших не залишать каменя на камені». Очевидно й те, що найчастіше «корінь зла» в душі ворожій, у кожному з нас. Неминучі такі кроки в міркуваннях: «Хто не з нами, той проти нас», «Хто з мечем прийде, від меча й загине». Незважаючи на загальне правило «хто не працює, той не їсть», ми наївно чекаємо на «манну небесну». «Не будемо «метати бісер (перли) перед свинями». А як же з неугодами нам? Вони «не знають, що творять?» «Отче! Прости їм».

До наших днів не втратили актуальності такі принципові застереження: не створи собі кумира (культ особистості); не судити і не будете судимі (вирок законний, та суддя неугодний); не хлібом єдиним ми живі (видовищ хочемо); кожному судилося нести свій хрест (про везіння); немає пророка у своїй вітчизні; ні на йоту не поступитися (не припустимо навіть найменше відхилення від закону, доки не виповняться всі його призначення – законність); око за око, зуб за зуб (пропорційність); відокремлювати кукіль від пшениці (відокремлювати істину від брехні, погане від хорошого); першим кинути камінь (ініціатор спору); перекувати меч на орала (заклик до роззброєння); плоть від плоті (родинна близькість); за буквою та духом («формальність, протилежна сутності, змісту» – «мертва буква»); суєта суєт (мишача метушня, малозначність); зберігати як зіницю ока.

Вавилонське стовпотворіння (метушня, повний безлад) – Бог покарав людей і змішав їхні мови так, що вони перестали розуміти один одного, і розпорошив їх по всій землі [14, с. 182–183].

М.О. Колоколов наголошує, що функціонування влади – це явище, яке об'єктивно існує та кожному з нас дається на рівні чуттєвого досвіду вже від народження. Очевидно й інше: доступний нашому чуттєвому сприйняттю «образ принципів влади» не розкриває повною мірою пригаманного їй змістовного навантаження. Отже, принципи організації життя в нашій свідомості завжди будуть не способом, отриманим у результаті простого чуттєвого сприйняття дійсності, а так званим суто ментальним способом, тобто не тільки й не стільки отриманим у ході безпосереднього сприйняття чуттєвого об'єкта, а значною мірою «домальованим», «доопрацьованим» у ході нашої наступної за чуттєвим сприйняттям розумової діяльності. Важливе питання: наскільки відповідає оригіналу наш ментальний образ принципів влади? Здається, що настільки, наскільки досконалі методи пізнання соціально-правового явища, вироблені цивілізацією впродовж її розвитку. Таким чином, принципи влади, організації держав і права – історична реальність, унікальні й водночас цілком закономірні суспільні відносини, їх соціальна природа – потенційна здатність людини розумної (*homo sapiens*) за допомогою лише одній їй відомих засобів промови, знаків і символів мобілізувати свої ресурси заради досягнення цілей, як визначених на рівні найпростіших інстинктів, так і визначених людьми усвідомлено, розв'язувати проблеми й напругу у сфері управління, а також наявності в суспільства права приймати рішення та домагатися їхнього обов'язкового виконання.

Принципи влади – це властива соціальній природі людини необхідна умова функціонування будь-якої соціальної спільноти, так само як засіб загального зв'язку (комунікації) між людьми в їхньому цілесюженні, «символічний посередник», що забезпечує виконання взаємних зобов'язань. Таким чином, феномен принципів організації державної влади багатогранний. Для них характерні такі аспекти:

1) директивний: відповідно до такого принципу державна влада розуміється як реальне панування, що має матеріальну складову частину вже через те, що вона є знанням цілого народу, цілої нації;

2) технологічний: сукупність принципів соціальних практик, що дозволяють реалізувати потенційну можливість державної влади в рамках функції управління суспільством;

3) комунікативний: державна влада – це «принципова мова», зрозуміла всім суб'єктам державно-правової влади [14, с. 186].

Урешті-решт у такому аспекті доречний приклад із відомим адвокатом А.Ф. Коні, який вкотре без поразки захистив священника, котрий знаходився на лаві підсудних, сказавши водночас: «Люди добрі, я згідний, що ця людина вчинила ганебний вчинок, а то й злочин, але вдумайтесь, священнослужитель все життя прощав нам гріхи. То не вже ми не зможемо простити йому цей один гріх, який він вчинив?!» У такому випадку сила моралі й загального духу була настільки великою, що викликала докорінну перемену законності й справедливості на засадах істини, яка не вимагала доказів. Сказане, безперечно, викликало «мурашки по шкірі» й сльози. Зала загула й вигукнула: «виправдати беззаперечно!». І знову непереможний А.Ф. Коні вкотре виграв судовий процес з урахуванням більшості голосів суду. Це саме той випадок, коли сила Духу перевершує всі можливі межі права. Тому перед тим, як сповна осудити людину, прийняти виважене рішення, треба добре вивчити причинно-наслідковий комплекс і зв'язок суспільного зла, треба добре орієнтуватися в історії, у всіх хитросплетіннях промислу Божого на ту чи іншу людину й наштотувати їй та оточення до розкаяння. Ось саме цей випадок невмирущий у віках. Він класичний і буде завжди ззивати до її величності «моралі суддів», їхньої совісті, коли прийдеться дати відповідь і на Страшному Суді Божому кожному. Тому в такому випадку як ніколи актуальний вислів: «<...> вище Права може бути Милість, а вище Справедливості – лише Прощення».

Доступність адміністративного судочинства. Важливе теоретичне й практичне значення мають наукові дослідження стану доступності правосуддя у сфері публічних правовідносин. Є.В. Власов у дисертаційному дослідженні «Доступність правосуддя в адміністративному судочинстві» вказує, що: «однією з причин, які допускають порушення права на доступ до суду під час розгляду в судах адміністративних справ, є відсутність у правозастосувачів чітких уявлень про сутність такого права й можливості приватних осіб, пов'язаних із його реалізацією». Крім того, автором обґрунтовується, що «особливості в доступі до суду й у забезпеченні доступності правосуддя в адміністративному судочинстві зумовлені природою матеріальних публічних правовідносин, що визначають різні можливості їх учасників в ініціюванні судової процедури для дозволу адміністративних спорів, активну роль суду в процесі. В адміністративному судочинстві передбачені спеціальні правові процесуальні засоби, такі, наприклад, як адміністративний позов, призупинення дії оспорюваних ненормативних актів органів публічної влади, скорочені терміни

на оскарження судових постанов, що дозволяють ефективно усувати допустимі порушення в публічно-правовій сфері» [15].

Особливості здійснення адміністративного судочинства в контексті дотримання прав і свобод людини й громадянина. І.М. Дивин стверджує, що під час розгляду справ, що виникають з адміністративних та інших громадських правовідносин, головне завдання суду має полягати в перевірці законності дій (бездіяльності) органу державної влади, органу місцевого самоврядування та їх посадових осіб [16, с. 160]. До такої думки близько примикає позиція прихильників концепції судово-контрольної діяльності суду під час розгляду справ, що виникають з адміністративних та інших громадських правовідносин. Так, наприклад, А.В. Мінашкін стверджує, що суд під час розгляду адміністративних справ здійснює контроль за законністю та обґрунтованістю дій (бездіяльності) адміністрації [17, с. 54]. За такої умови головне завдання суду зводиться не до вирішення спору й захисту прав і законних інтересів громадян та організацій, а до здійснення судового контролю. Таким чином, у рамках такої концепції адміністративне судочинство розглядається насамперед не як форма захисту прав громадян та організацій, а як діяльність суду з контролю за діяльністю публічної адміністрації [18, с. 132–133].

Із судово-контрольною концепцією не згодні Л.А. Ніколаєва й О.К. Соловйова, які виходять із того, що «адміністративне судочинство – це форма судового відновлення суб'єктивних публічних прав громадян та організацій, гарантія судового захисту прав і свобод людини й громадянина» [19, с. 41]. Так, у разі здійснення адміністративного судочинства як форми захисту захист прав громадян та організацій необхідно розглядати як мету, до якої має прагнути суд. Контроль за діяльністю органів громадського управління слід розглядати як функцію, за допомогою якої вирішуються завдання, котрі стоять на шляху до досягнення головної мети. Звідси адміністративне судочинство як форма захисту прав громадян та організацій – це нормативно врегульована діяльність суду із захисту прав і законних інтересів громадян та організацій від неправомірних дій (бездіяльності) органів, наділених державно-владними повноваженнями [18, с. 133]. Для «утримання балансу» між суб'єктами, для яких властива схема відносин «влада – підпорядкування», встановлені особливі процесуальні положення: покладання важкості доведення на орган публічного управління, надання можливості суду за своєю ініціативою витребувати докази з метою правильного вирішення справи [20, с. 44]. Однак це не свідчить про те, що суд стає на бік заявника. Такі норми слід розглядати як певні гарантії, надані громадянину чи юридичній особі. Підвищення якості захисту прав громадян та організацій має забезпечуватись розвитком адміністративного судочинства як форми захисту від неправомірної діяльності органів виконавчої влади. Введення додаткових гарантій сприятиме, з одного боку, максимальному обмеженню можливості адміністративного свавілля, а з іншого, – підвищенню ефективності державного управління, тому важливо звернути увагу законодавця на розвиток адміністративного судочинства. Відсутність реального правового захисту й спеціалізованого судового порядку контролю за діями (бездіяльністю) публічної адміністрації не сприяє відновленню не тільки порушених прав, а й довіри громадян до державних і муніципальних органів. Адміністративне судочинство покликане змінити взаємини громадян, організацій і держави. Якщо встановлений адміністративним законодавством порядок взаємовідносин державного апарату з громадянським суспільством порушується, то порушується режим забезпечення відкритості й доступності органів публічної влади для громадян та юридичних осіб, зміцнюється феномен бездіяльності посадових осіб, порушуються суб'єктивні публічні права громадян, виключаються демократичні форми контролю за управлінською діяльністю [18, с. 133–134]. Отже, під час здійснення адміністративного судочинства перевірка законності дій (бездіяльності) органів державної влади, місцевого самоврядування та інших посадових осіб, з одного боку, виявляється в здійсненні контрольної функції, але кінцевою метою такого правосуддя є не вирішення спору, а захист, гарантії, відновлення та збалансування прав, свобод і законних інтересів громадян та організацій.

Висновки. У наукових працях [21, с. 55] зауважується, що необхідно визначити зміст адміністративного процесу й створити чітку концепцію адміністративного судочинства, сформувати базу, яка стане основою для реалізації права на оскарження незаконних дій і рішень органів влади, надати можливість оскаржити будь-які незаконні дії та рішення адміністрації в єдиному встановленому порядку. Необхідно створити такий механізм адміністративного судочинства й законодавчу базу, які працюватимуть і забезпечуватимуть доступність правосуддя до сфери адміністративних та інших публічних правовідносин, забезпечуватимуть захист прав і законних інтересів громадян, організацій, а також створять умови для правильного й своєчасного розгляду й вирішення адміністративних справ і зміцнення законності.

Список використаних джерел:

1. Халилов С.С. Наука о науке. Баку : Издательство университета «Азербайджан», 2011. 752 с.
2. Бахшиева Н.А. Перспективы развития законодательства об административном судопроизводстве по административно-правовым спорам в Азербайджанской Республике. *Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки*. 2014. № 3. С. 1–7.
3. Административное судопроизводство : учебник / под ред. В.В. Яркова. Москва : Статут, 2016. 560 с.
4. Цивільне судочинство. *Allbest* : вебсайт. URL: https://knowledge.allbest.ru/law/2c0b65625a2ac78b4c53a88521316c36_0.html.
5. Малихіна В.В. Організаційно-правове забезпечення адміністративного судочинства в Україні : дис. ... д-ра філософії : 081 «Право». Дніпро, 2021. 225 с.
6. Адміністративне судочинство / Т.О. Коломоєць, Ю.В. Пирожкова, О.О. Газенко та ін. Київ ; Запоріжжя : Істина, 2009. 344 с.
7. Адміністративне процесуальне (судове) право України / за заг. ред. С.В. Ківалова. Оdesa : Юридична література, 2007. 312 с.
8. Корф С.А. Административная юстиция в России. Санкт-Петербург : Типография Тренке и Фюсно, 1910. Кн. 2 : Очерк действующего законодательства. Кн. 3 : Очерк теории административной юстиции. Кн. 2–3. 515 с.
9. Судебные системы западных государств / под ред. В.А. Туманова. Москва : Наука, 1991. 240 с.
10. Войнолович С.Ю. Сучасна модель системи адміністративного судочинства України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 4. С. 77–83.
11. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 54 народних депутатів України та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України (щодо принципу інстанційності в системі судів загальної юрисдикції) : Рішення Конституційного суду України від 12 липня 2011 р. № 9-рп/2011 / Конституційний Суд України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v009p710-11>.
13. Адміністративна юстиція : європейський досвід і пропозиції для України / автори-упорядники І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. Київ : Факт, 2003. 146 с.
14. Колоколов Н.А. Принципы организации судопроизводства : причины перманентной конкуренции рационального с иррациональным. *Юридическая техника*. 2020. № 14. С. 177–193.
15. Власов Е.В. Доступность правосудия в административном судопроизводстве : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.15. Москва, 2017. 32 с.
16. Дивин И.М. Административное судопроизводство как самостоятельный вид судопроизводства в арбитражных судах. *Вестник Адыгейского государственного университета*. 2010. № 1. С. 157–163.
17. Минашкин А.В. Некоторые процессуальные особенности рассмотрения судами общей юрисдикции споров, возникающих из публично-правовых отношений. *Законодательство и экономика*. 2003. № 4. С. 51–55.
18. Кобрин П.В. Административное судопроизводство как форма защиты прав граждан и организаций. *Право. Общество. Государство* : Сборник научных трудов. Санкт-Петербург, 2018. С. 131–134.
19. Николаева Л.А. Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство : зарубежный опыт : монография. Санкт-Петербург : Пресс, 2004. 282 с.
20. Аврутин Ю.Е. Поможет ли административное судопроизводство обеспечить эффективность государственного управления? *Вестник Санкт-Петербургского университета*. 2015. № 2. С. 40–50.
21. Ветрова А.А. Соотношение административного процесса и административного судопроизводства: нормативное закрепление и практическая реализация. *Право и практика*. 2018. № 2. С. 52–56.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.12>

БАРЧУК В.О.

**ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ФОРМ ТА МЕТОДІВ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЛІСОВОГО ФОНДУ УКРАЇНИ****ON THE QUESTION OF DEFINITION OF THE CONCEPT OF FORMS
AND METHODS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION
OF THE FOREST FUND OF UKRAINE**

Актуальність статті полягає в тому, що нині вкрай актуальне питання забезпечення з боку держави схоронності лісового фонду України всіма доступними способами й засобами, основними з яких традиційно вважаються ті, що передбачені актами адміністративного законодавства. Метою роботи є визначення поняття форм і методів адміністративно-правової охорони лісового фонду України задля можливості подальшого наукового дослідження їхньої сутності й особливостей використання. Дослідження присвячене визначенню поняття форм і методів адміністративно-правової охорони лісового фонду України задля можливості подальшого наукового дослідження їхньої сутності й особливостей використання. Виявлено факт відсутності законодавчого закріплення та наукового обігу аналізованих категорій, що зумовило необхідність їхнього визначення крізь призму наукової доктрини – усталених теоретичних положень, які є базисними для категорій форм, методів та інструментів діяльності публічної адміністрації в Україні. Аналіз думок учених надав можливість визначити форми адміністративно-правової охорони лісового фонду України як зовнішнє вираження дій суб'єктів адміністративно-правової охорони лісового фонду (відповідної публічної адміністрації), якими юридично оформлюються рішення та на підставі яких виникають, розвиваються чи припиняють своє існування адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення схоронності лісового фонду України. Визначено, що під методами адміністративно-правової охорони лісового фонду України слід розуміти сукупність способів практичного вираження функцій суб'єктів адміністративно-правової охорони лісового фонду (відповідної публічної адміністрації), які використовуються ними в повсякденній діяльності задля виконання обов'язків у сфері забезпечення схоронності лісового фонду України. Узагальнено, що форми й методи адміністративно-правової охорони лісового фонду України є практичним проявом реалізації повноважень конкретного суб'єкта публічної адміністрації у сфері забезпечення схоронності лісового фонду України.

Ключові слова: адміністративно-правова охорона, інструменти, лісовий фонд України, методи, публічна адміністрація, форми.

The relevance of the article is that today the issue of ensuring the preservation of the forest fund of Ukraine by all available methods and means is extremely important, the main of which are traditionally considered to be those provided by acts of administrative legislation. The purpose of the article is to define the concept of forms and methods of administrative and legal protection of the forest fund of Ukraine for the possibility of further scientific research of their essence and features of use. The article is devoted to definition concept of forms and methods administrative and legal protection forest fund of Ukraine. This is necessary for possibility of further scientific study their nature and features of use. The fact of lack legislative consolidation and turnover of considered categories is revealed that caused necessity of their definition through a prism of a scientific doctrine – the established theoretical positions which are basic for categories

of forms, methods and tools activity public administration in Ukraine. The analysis of scientists' opinions provided an opportunity to define the forms of administrative and legal protection forest fund of Ukraine as an external expression actions subjects of administrative and legal protection of the forest fund (relevant public administration), which legally formalize decisions and in field of ensuring safety forest fund of Ukraine. The methods of administrative and legal protection forest fund of Ukraine should be understood as a set of ways practical expression functions of the subjects administrative and legal protection forest fund (relevant public administration), which they use in everyday activities. It is concluded that the forms and methods administrative and legal protection forest fund of Ukraine is a practical manifestation of the implementation powers of a particular subject public administration in the field of ensuring safety forest fund of Ukraine.

Key words: *administrative and legal protection, forest fund of Ukraine, forms, methods, public administration, tools.*

Постановка проблеми. Кожна країна прагне зберегти той унікальний природноресурсний потенціал, яким наділена її територія. Україна не є виключенням, адже наділена цінними для людства ресурсними багатствами, зокрема й лісовими, які виступають основним джерелом деревини й іншої лісової продукції, технічної та лікарської сировини, що використовуються в цілях задоволення потреб різних галузей господарства й населення [1, с. 276]. Крім того, ліси як складова частина біосфери Землі внаслідок своїх екологічних властивостей здійснюють кліматорегулюючі, захисні, рекреаційні й санітарні функції в природному середовищі. І врешті-решт, в умовах перманентної урбанізації суспільства, збільшення масштабів господарської діяльності в планетарному значенні саме ліси виконують дуже важливі в життєдіяльності людей естетичну, культурно-оздоровчу й науково-пізнавальну функції [2, с. 25]. Але ліси у всьому світі знаходяться під загрозою. Незважаючи на ключову роль, яку ліси відіграють у світовому екологічному й економічному здоров'ї, ми продовжуємо втрачати ліси разом із тваринами, які мешкають у них і знаходяться під загрозою зникнення [3]. Наразі загальна площа лісового фонду України становить 10,4 млн га, з яких вкритих лісовою рослинністю – 9,6 млн га. Лісистість території країни становить 15,9%. За 50 років площа лісів зросла на 21%, а запас деревини – майже в три рази [4]. Лісовими ресурсами найкраще забезпечені Львівська, Івано-Франківська, Чернівецька й Закарпатська області, а найгірше – Миколаївська й Херсонська області. Однак можна спостерігати інтенсивну рубку гірських лісів: за останні 40 років зникла значна частина лісового покриву, що вже нині має катастрофічні наслідки. Українські Карпати не здатні утримувати вологу. Вода, яка дуже швидко стікає в долини, створює масштабні екологічні лиха, зокрема зсувів та ерозії ґрунтів, селевих потоків, карстових явищ тощо. Тобто Україна, маючи потужний природноресурсний потенціал, нерационально його використовує, заподіюючи значну шкоду навколишньому середовищу, що вже натеper має катастрофічні екологічні наслідки. На ситуацію також впливають такі фактори, як: ведення бойових дій на сході України; відсутність реальних джерел стабільного інвестування в економіку; зростаючий рівень всеохоплюючої корупції; недостатня підтримка державою малого й середнього бізнесу тощо [5, с. 266–267].

Відповідно, нині найактуальним є питання забезпечення з боку держави схоронності лісового фонду України всіма доступними способами й засобами, основними з яких традиційно вважаються ті, що передбачені актами адміністративного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Представлена до аналізу проблематика ґрунтується на необхідності вивчення окремих думок провідних вчених-адміністративістів сучасності, які безпосередньо заклали основи розвитку наукових знань про інструменти діяльності публічної адміністрації в Україні. Зокрема, це стосується праць таких науковців, як: В. Біла, Н. Бондарчук, О. Волков, В. Галуцько, Г. Гончаренко, А. Гук, А. Даниленко, П. Діхтієвський, Н. Замятіна, Л. Золота, В. Коваленко, Л. Коваленко, О. Кузьменко, В. Оксін, І. Патерило, О. Правоторова, С. Стеценко, С. Чернецький, С. Чернов та інші. Однак у контексті форм і методів адміністративно-правової охорони лісового фонду України наукові доробки зазначених вчених викладення не мають.

Метою статті є визначення поняття форм і методів адміністративно-правової охорони лісового фонду України задля можливості подальшого наукового дослідження їхньої сутності й особливостей використання.

Виклад основного матеріалу. Розкриваючи запропоновану проблематику, слід зазначити, що регламентація адміністративних інструментів діяльності публічної адміністрації, які

спрямовані на виконання тих чи інших завдань у механізмі адміністративно-правової охорони, є однією з важливих ознак державної влади [6, с. 124]. Водночас сучасні позиції науковців зводяться до того, що до інструментів публічного адміністрування належать форми й методи адміністративної діяльності публічної адміністрації [7, с. 164]. Однак наразі в науковій доктрині відсутнє [8, с. 68] конкретне визначення поняття форм і методів адміністративно-правової охорони, зокрема щодо лісового фонду України. Це зумовлено тим, що доктрина юридичної науки щодо категорійно-поняттєвого розуміння одного й того ж явища чи процесу містить щонайменше декілька позицій, а іноді – сотні. Це залежить від юридичної природи досліджуваного феномену. Одностайність позицій вчених можна спостерігати лише у випадку законодавчого закріплення основних його конструкційних властивостей або ж окремих сутнісних ознак, що є базисом його змістового наповнення. В іншому випадку відбувається суб'єктивне інтерпретування конкретно науковця, виражене сукупним уявленням певного ідейного змісту [9, с. 25].

Слід відзначити, що загалом у лінгвістичному розумінні під формою (від. лат. *forma*) розуміють обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд [10, с. 617]. З позиції наукової доктрини форми діяльності публічної адміністрації визначаються, як приклад:

1) через форми управління як зовнішньо виражені та юридично оформлені дії органу управління (або посадової особи), які здійснюються в межах його компетенції та тягнуть за собою юридично визначені правові наслідки [11, с. 318];

2) через правову форму публічного адміністрування як структуровану відповідно до встановленої юридичної процедури об'єктивізацію в адміністративному праві волевиявлення уповноваженого на виконання функцій публічного адміністрування суб'єкта, що зумовлює настання юридичних наслідків у матеріальних і процедурно-процесуальних відносинах [12, с. 211], або як зовнішнє вираження межі конкретних управлінських дій, які здійснюються безперервно органами державного управління, службовцями їх апарату [13, с. 164];

3) через інструменти діяльності публічної адміністрації як своєчасного замітника категорії «форма державного управління» в розумінні сукупності засобів (прийомів), які використовуються суб'єктами публічної адміністрації для регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері публічного управління [14, с. 283].

Слід окремо визначити, що, на нашу думку, адміністративно-правова охорона лісового фонду України є одним із напрямів ефективного публічного адміністрування у сфері лісових відносин, а тому форми адміністративно-правової охорони лісового фонду України необхідно розглядати крізь призму форм публічного адміністрування або діяльності публічної адміністрації, що уповноважені на його реалізацію в аспекті здійснення дій охоронного спрямування.

Але, як видно із зазначених вище наукових думок, у науці адміністративного права констатовано, що форми публічного адміністрування і є формами адміністративної діяльності публічної адміністрації [15, с. 206]. Проте необхідно також звернути увагу на те, що форми діяльності публічної адміністрації не треба плутати з категорією формою права, яка характеризує зовнішнє оформлення змісту загальнообов'язкових правил поведінки, що офіційно встановлені (санкціоновані) державою або загальновизнані суспільством. Історія правознавства знає чотири форми права:

- 1) правовий звичай;
- 2) правовий прецедент;
- 3) нормативно-правовий договір;
- 4) нормативно-правовий акт [16].

Таким чином, форми адміністративно-правової охорони лісового фонду України можна визначити як зовнішнє вираження дій суб'єктів адміністративно-правової охорони лісового фонду (відповідної публічної адміністрації), якими юридично оформлюються рішення та на підставі яких виникають, розвиваються чи припиняють своє існування адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення схоронності лісового фонду України.

Додамо, що такі форми закріплюються в низці законодавчих і підзаконних нормативних актів, починаючи з Конституції та законів України до положень, наказів, порядків, інструкцій та інших [17, с. 37]. Органи виконавчої влади різних рівнів (центральні, місцеві органи) обирають саме ті форми, які за конкретних умов найбільш виправдані й ефективні [18, с. 38–39].

В юридичній науці є усталена думка, що, якщо форму діяльності публічної адміністрації можна досить ясно продемонструвати, показати її правовий зміст та основне призначення, то її методи характеризуються меншим ступенем правової регламентації [19; 20]. Так, на думку

авторів підручника «Адміністративне право України» за редакцією В. Галуцького, методи адміністративної діяльності публічної адміністрації – це способи, прийоми цілеспрямованого впливу норм адміністративного права на поведінку учасників адміністративно-правових відносин із метою публічного забезпечення прав і свобод людини й громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [21, с. 151]. Авторський колектив підручника «Адміністративне право України. Загальна частина : курс лекцій» за редакцією В. Колпакова визначає методи публічного адміністрування як певні способи практичного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх адміністративних зобов'язань, що відповідають характеру й обсягу наданої їм компетенції [22, с. 119]. Також відзначимо думку Є. Чернецького, який акцентує, що методами публічного адміністрування є різні способи, прийоми й засоби цілеспрямованого, організуючого впливу суб'єктів управління на об'єкти, які належать до їх ведення [23, с. 14], і формулювання С. Черновова стосовно того, що метод публічного адміністрування – це спосіб практичної реалізації управлінських функцій шляхом діалогічно-організаційного й організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку й суспільну діяльність керованого об'єкта з метою реалізації їх взаємоузгоджених інтересів [24, с. 21].

Методи публічного адміністрування мають низку притаманних ознак, зокрема: є змога визначити, як саме той чи інший суб'єкт здійснює свою повсякденну діяльність; виражають зміст керівного впливу й завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт; репрезентують керівну волю держави; використовуються як засіб реалізації функцій і повноважень; мають власну форму, власне зовнішнє вираження [25, с. 83]; у них знаходиться своє вираження публічний інтерес; вони реалізуються в процесі публічного адміністрування; вибір конкретних методів публічного адміністрування знаходиться в прямій залежності не тільки від особливостей організаційно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, а насамперед від особливостей об'єкта впливу (індивідуальний чи колективний, форма власності, адміністративно-правовий статус тощо) [20, с. 316; 26].

Відповідно, аналіз думок вчених дає можливість стверджувати, що під методами адміністративно-правової охорони лісового фонду України слід розуміти сукупність способів практичного вираження функцій суб'єктів адміністративно-правової охорони лісового фонду (відповідної публічної адміністрації), що використовуються ними в повсякденній діяльності задля виконання обов'язків у сфері забезпечення схоронності лісового фонду України.

Висновок. Проведене дослідження репрезентує факт відсутності законодавчого закріплення та наукового обігу аналізованих категорій, що зумовлює необхідність їхнього визначення крізь призму наукової доктрини – усталених теоретичних положень, які є базисними для категорій форм, методів та інструментів діяльності публічної адміністрації в Україні. На основі думок вчених логічним вбачається висновок, що форми й методи адміністративно-правової охорони лісового фонду України є практичним проявом реалізації повноважень конкретного суб'єкта публічної адміністрації у сфері забезпечення схоронності лісового фонду України.

Список використаних джерел:

1. Бондарчук Н.В. Актуальні питання правового режиму лісів України. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 4. С. 276–279.
2. Волков О.Є. Адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль : ТНЕУ, 2020. 264 с.
3. Responsible Forestry: Overview. World Wildlife Fund. 2021. *WWF* : web-site. URL: <https://www.worldwildlife.org/industries/responsible-forestry>.
4. Загальна характеристика лісів України. *Державне агентство лісових ресурсів України*. 2021. URL: <https://forest.gov.ua/napryamki-diialnosti/lisi-ukrayini/zagalna-harakteristika-lisiv-ukrayini>.
5. Замятіна Н.В. Природно-ресурсний потенціал регіонів України як чинник економічного зростання. *Проблеми регіоналістики: минуле, сучасне, майбутнє* : Матеріали Науково-практичної Інтернет-конференції, березень 2017 р. / Київський національний економічний університет. 2017. С. 265–267.
6. Правоторова О.М. Форми адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правової охорони. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 5. С. 123–127.
7. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В.В. Галуцький, П.В. Діхтієвський, О.В. Кузьменко, С.Г. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

8. Золота Л.В. Форми адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 4 (25). Т. 2. С. 68–73.
9. Даниленко А.О. Доктринальні підходи до визначення поняття публічного адміністрування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. С. 25–27.
10. Академічний словник української мови : в 11 т. Т. 10 / Академія наук Української Радянської Соціалістичної Республіки. Київ : Наукова думка, 1979. 726 с.
11. Старілов Ю.Н. Курс общего административного права : учебник : в 2-х т. Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. Москва : Норма, 2002. 728 с.
12. Біла В.Р. Правові форми публічного адміністрування в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 ; Національний авіаційний університет. Київ, 2020. 431 с.
13. Советское административное право : учебник / под ред. Р.С. Павловского. Киев : Вища школа, 1986. 414 с.
14. Патеріло І.В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 283–289.
15. Оксін В.Ю. Місцевий розвиток в Україні : теорія та практика публічного адміністрування. Київ : ФОП Чалчинська Н.В., 2020. 428 с.
16. Кельман М.С., Мурашин О.Г. Загальна теорія держави та права : підручник. Київ : Кондор, 2008. 477 с.
17. Коваленко Л.П. Адміністративно-правове регулювання природоохоронних відносин в Україні : монографія. Харків : Майдан, 2006. 168 с.
18. Гончаренко Г.А. Організаційно-правові засади управління лісовим фондом України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 232 с.
19. Кузьменко О.В. Курс адміністративного права України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 904 с.
20. Коваленко В.В. Курс адміністративного права України : підручник / Національна академія внутрішніх справ. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
21. Адміністративне право України : навчальний посібник / В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короєд та ін. Т. 1: Загальне адміністративне право. Херсон : ХМД, 2015. 272 с.
22. Адміністративне право України. Загальна частина : курс лекцій / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, О.В. Горбач та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 395 с.
23. Чернецький Є.Є. Публічне адміністрування заохочень : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2011. 19 с.
24. Чернов С.К., Воронкова В.Г., Банах В.А. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія. Запоріжжя : Запорізька державна інженерна академія, 2016. 606 с.
25. Гук А.С. Адміністративні форми та методи публічного врядування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 1. С. 78–83.
26. Soroka L. Public Regulation of Space Activities in Ukraine. *Advanced Space Law*. 2019. Volume 4. P. 68–79.

**СУБСТАНЦІЙНІ ВЛАСТИВОСТІ МЕТОДУ
ВАЛЮТНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

**SUBSTANTIVE PROPERTIES OF THE METHOD
OF CURRENCY-LEGAL REGULATION**

У статті проведено дослідження субстанційних властивостей валютно-правового регулювання. Необхідність визначення основних прийомів і способів здійснення валютно-правового регулювання викликана потребою в забезпеченні нормативної стабілізації ситуації на валютному ринку, прийняттям законодавства й здійсненням політики, яка вдосконалив структуру внутрішнього валютного й зовнішнього валютного ринків. У науковій літературі проблема методу валютно-правового регулювання досить часто підміняється дослідженням принципів валютного регулювання або ж визначенням інструментів валютного регулювання, що своєю чергою має деструктивний вплив на формування системи валютних відносин і сприяє виникненню прогалин і фікцій у регулюванні валютно-правової дійсності.

Визначено, що валютне право як інститут особливої частини фінансового права складається з правових норм, котрі регулюють відносини, що виникають і відбуваються в процесі розподілу й перерозподілу внутрішнього валового продукту й національного доходу з приводу валюти й/або валютних цінностей. Можна стверджувати, що валютне регулювання зумовлено публічно-правовою природою фінансового права та його методами правового регулювання фінансових відносин.

Установлено й обґрунтовано, що метод валютно-правового регулювання – це система способів, прийомів, за допомогою яких держава (в особі уповноважених державних органів), територіальна громада (в особі органу місцевого самоврядування) забезпечують належну поведінку учасників валютних правовідносин.

Доведено, що субстанційними властивостями методу валютно-правового регулювання є: майновий аспект, оскільки існує в площині підтримання стабільних відносин у сфері розподілу й перерозподілу внутрішнього валового продукту й національного доходу в частині валюти й валютних цінностей; пріоритетність імперативних прийомів (дозволяє здійснювати правове регулювання одного з основних публічно-правових інтересів – публічних фінансів (в частині валютних ресурсів), забезпечуючи водночас реалізацію соціально-економічних інтересів суспільства)), однак це не виключає застосування диспозитивних способів; самостійність учасників – можливість здійснення будь-яких валютних операцій, які не заборонені чинним законодавством, запроваджена система валютного нагляду, що має здійснюватися без втручання в діяльність суб'єктів, котрі здійснюють валютні операції; використання таких юридичних можливостей впливу з метою забезпечення необхідної поведінки учасників валютних правовідносин як позитивного обов'язку, дозволу, заборони, погодження, правових рекомендацій, заохочення, договірно-правового регулювання.

Ключові слова: валютне право, метод валютного регулювання, публічно-правовий метод, приватноправовий метод, припис, заборона, дозвіл, рекомендація, заохочення.

In the article, the author investigates the substantive properties of currency legal regulation. There is a need to determine the basic techniques and methods of currency regulation. This is due to the need to ensure regulatory stabilization of the situation in the

© ВДОВІЧЕНА Л.І. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри публічного права (Чернівецький національний університет ім. Ю. Федьковича)

© ПИЛИП В.В. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права (ДВНЗ «Ужгородський національний університет»)

foreign exchange market, the adoption of legislation, the implementation of policies that will improve the structure of domestic and foreign exchange markets. In the scientific literature, the problem of currency regulation is often replaced by the study of currency regulation, or the definition of instruments of currency regulation – which, in turn, has a destructive effect on the formation of monetary relations and contributes to gaps and fictions in regulating currency reality.

It is determined that currency law as an institution of a special part of financial law. It consists of legal norms that regulate the relations that arise and occur in the process of distribution and redistribution of gross domestic product and national income on currency and / or currency values. It can be argued that currency regulation is due to the public law nature of financial law and its methods of legal regulation of financial relations. Also it is established and substantiated that the method of currency legal regulation is a system of ways and means by which the state (represented by authorized state bodies), territorial community (represented by local government) ensure proper behavior of participants in foreign exchange relations.

Substantial properties of the method of currency regulation are: property aspect – because it exists in the field of maintaining stable relations in the distribution and redistribution of GDP and national income in terms of currency and currency values; priority of imperative methods (this allows for legal regulation of one of the main public law interests – public finance (in terms of foreign exchange resources), and ensures the implementation of socio-economic interests of society)), but this does not preclude the use of dispositive methods; independence of participants is allowed – the possibility of carrying out any foreign exchange transactions that are not prohibited by current legislation, introduced a system of foreign exchange supervision, which should be carried out without interfering in the activities of entities engaged in foreign exchange transactions; use of such legal opportunities of influence for the purpose of maintenance of necessary behavior of participants of currency legal relations as a positive obligation, permission, prohibition, the coordination, legal recommendations, encouragement, contractual and legal regulation.

Key words: *currency law, method of currency regulation, public law method, private law method, prescription, prohibition, permission, recommendation, encouragement.*

Постановка проблеми. Аналізуючи тенденції правового регулювання валютного ринку України, варто зазначити, що він розвивається в складних соціально-економічних умовах. Серед основних проблем, які потребують швидкого розв'язання, можна виділити такі: тенденцію до девальвації національної валюти стосовно іноземних валют, що призводить до зростання інфляції; необхідність регулювання ситуації на валютному ринку шляхом створення нового законодавства; втрата довіри до національної валюти, що привело до зростання рівня доларизації. Такі проблеми створюють дисбаланс на валютному ринку, негативно впливають на економіку, порушують стабільність національної валюти, а саме тому потребують негайного розв'язання, і насамперед правового врегулювання використання як готівкової, так і безготівкової валюти. Визначаючи валютне право як інститут особливої частини фінансового права, що складається з правових норм, які регулюють відносини, котрі виникають і відбуваються в процесі розподілу й перерозподілу внутрішнього валового продукту й національного доходу з приводу валюти й/або валютних цінностей, можна стверджувати, що валютне регулювання зумовлено публічно-правовою природою фінансового права та його методами правового регулювання фінансових відносин. Однак категорія методу правового регулювання фінансових відносин тривалий час залишалася поза полем спеціально-правових наукових досліджень (обмежуючись ракурсом регулювання «фінансів»), ізольовано презумпцією тези про тотожність методів фінансового й адміністративного права з переважанням імперативних нормативів. Розвиток науки фінансового права, актуалізація фінансово-правового регулювання суспільних відносин, виникнення нових інститутів (договори у фінансовому праві) і модифікація системи фінансового законодавства стали передумовами становлення теорії про оригінальність методу фінансового права, і методу валютно-правового регулювання зокрема.

Ступінь наукової розробки. Вивчення методу валютного регулювання є необхідним і закономірним процесом у розвитку сучасної фінансової науки. Критерії, відповідно до яких інститут права позиціонується в розряді самостійних, конструктивно займають своє місце в теорії права. Пріоритетні питання валютного регулювання не раз ставали об'єктом правових наукових

досліджень. Однак переважно увага приділялася принципам регулювання валютних правовідносин, суб'єктам валютних правовідносин, інструментам валютного регулювання, зокрема такими вченими, як: Ж.В. Завальна, М.В. Старинський, Я.М. Крупко, Р.В. Лавров, Т.П. Бабійчук та інші. Високо оцінюючи їхній науковий доробок, відзначимо, що внесення змін до валютного законодавства сприяло розвитку нових тенденцій у здійсненні валютних операцій, удосконаленні й зміні елементів валютного регулювання, що потребує подальшого дослідження. З огляду на це осмислення та визначення субстанційних властивостей методу валютного регулювання видається актуальним для сучасної фінансової науки.

Метою статті є дослідження, виявлення та аргументація субстанційних властивостей методу валютного регулювання як похідних від властивостей методу фінансового права.

Виклад основного матеріалу. Метод правового регулювання в усьому механізмі впливу права є фактором, що безпосередньо впорядковує суспільні відносини. Об'єктивно встановлений вольовий момент поведінки учасників суспільних відносин являє собою той фактор, за допомогою якого публічні потреби безпосередньо переводяться в площину впорядкованого суспільного відношення. І лише за умови якісного конструктивного діалогу учасники досягають бажаного для суспільства результату правового регулювання, тобто метод виконує своє пряме призначення. Це ще раз підкреслює справедливість висновку про те, що право впливає безпосередньо не на суспільні відношення та навіть не на поведінку учасників таких відносин, а на волю сторін (їх публічні потреби), їх здатність свідомо керувати своєю поведінкою, спрямовувати її на досягнення потрібного результату з метою задоволення публічних потреб та інтересів суспільства.

Національний банк України як компетентний уповноважений орган валютного регулювання та проведення валютної політики повинен удосконалювати механізми валютного регулювання, своєчасно реагувати й адекватно вноормувувати валютну політику, забезпечивши прийняття відповідної нормативно-правової бази. Однак варто врахувати й той момент, що Конституція України (стаття 99) лише констатує, що грошовою одиницею країни є гривня, а забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією центрального банку держави – Національного банку України (далі – НБУ). Отже, НБУ монопольно проводить емісію національної валюти й організовує готівковий грошовий обіг (стаття 7 Закону про Національний банк України) [1]. Складається враження, що монетарний суверенітет належить не безпосередньо державі, а одному з її центральних органів управління. Оцінювати вірність такого висновку можуть тільки юристи-конституціоналісти [2, с. 97].

Валютне регулювання визначає порядок міжнародних розрахунків і проведення валютних операцій, закріплене національним законодавством і міжнародними угодами [3, с. 8]. Національна система валютного регулювання пов'язана із системою валютних відносин на території держави, які регулюються національним законодавством і нормами міжнародного права. Її основна функція полягає у формуванні й підтримці системи взаємодії національних і світових грошей [4, с. 389]. Тому за допомогою валютного регулювання держава прагне захистити національну валюту, підтримати її стійкість, забезпечити потрібний рівень валютних резервів країни тощо. Тому часто в науковій літературі відзначається, що під валютним регулюванням слід розуміти діяльність держави в особі уповноважених нею органів (органів валютного регулювання та контролю) щодо застосування адміністративних та економічних методів впливу на учасників валютних правовідносин у процесі реалізації ними валютної політики держави [5, с. 236].

Основним методом регулювання валютних правовідносин традиційно називають публічно-правовий метод владних приписів. Однак варто особливо підкреслити, що розгорнутого дослідження питання в останні десятиліття в правовій науці по суті не проводилося. Між тим нате пер у валютній сфері все більше використовуються і приватноправові методи правового впливу. Адже законодавство й банківська система повинні надавати суб'єктам валютного ринку таку кількість інструментів, які забезпечували б як здійснення розрахунків, так і покриття ризиків, що виникають у зв'язку із цим. Водночас правові інструменти повинні забезпечувати гнучкість і можливість швидкого й адекватного реагування на зовнішні чинники, динамічний характер яких має конструктивний вплив на валютний ринок. Така ситуація зумовлена тим, що в предметі й методі правового регулювання відбивається механізм правового регулювання валютних відносин, під яким необхідно розуміти сукупність взятих у своїй органічності, єдності й взаємозв'язку правових засобів, за допомогою яких держава здійснює вплив на суспільні відносини, пов'язані з утворенням, розподілом і використанням валютних ресурсів [6, с. 458].

Метод валютно-правового регулювання – це специфічний спосіб, за допомогою якого держава (в особі уповноважених державних органів), територіальна громада (в особі органу

місцевого самоврядування) забезпечують належну поведінку учасників валютних правовідносин. Якщо предмет валютно-правового регулювання визначає, які суспільні відносини регулюються валютним правом, то метод валютно-правового регулювання пояснює, яким чином здійснюється регулювання таких відносин, за допомогою яких правових прийомів і засобів досягається визначена мета такого регулювання.

Однак характер способів впливу на поведінку учасників валютних відносин буде залежати від ряду умов: по-перше, порядку виникнення, зміни, припинення валютних правовідносин; по-друге, загального юридичного становища учасників валютних правовідносин (правосуб'єктністю); по-третє, характеру встановлення прав і засобів забезпечення виконання обов'язків учасників валютних правовідносин. Тому специфіка методу валютного права більшою мірою обумовлена особливостями предмета правового регулювання такого інституту фінансового права. Це своєю чергою ще раз підкреслює, що метод валютного права має похідний характер від методів фінансового права. Однак така позиція не є домінуючою в науковій літературі. І більшою мірою валютне регулювання пов'язують із ще однією групою однорідних відносин, які входять до фінансового права, – це грошово-кредитні відносини. Так, для прикладу, відзначається, що валютне регулювання становить собою комплекс економічних і правових заходів у сфері валютних відносин, спрямованих на впорядкування руху валютного капіталу на внутрішньому ринку держави. Валютне регулювання є складовою частиною системи грошово-кредитного регулювання та поряд з іншими засобами державно-правового регулювання спрямоване на реалізацію пріоритетних напрямів економічної політики держави. Таким чином, валютне регулювання становить собою одну з форм державного впливу на учасників валютних відносин за допомогою різних методів, що мають адміністративну й економічну природу [5, с. 236].

З метою формування нової ліберальної системи валютного регулювання 21 червня 2018 року прийнято Закон України «Про валюту і валютні операції» [7]. У результаті нового підходу до унормування валютної діяльності було змінено валютний контроль на валютний нагляд як систему заходів, спрямованих на забезпечення дотримання суб'єктами валютних операцій та уповноваженими установами валютного законодавства. Покладено початок переходу від системи тотального валютного контролю за кожною операцією до валютного нагляду, побудованого за принципом «більше ризиків – більше уваги, менше ризиків – менше уваги». Крім того, визначальною метою правового регулювання валютних відносин є створення ефективного правового механізму валютного регулювання шляхом нормативного закріплення статусу резидентів і нерезидентів, принципів проведення валютних операцій, повноважень і функцій органів валютного нагляду, відповідальності за порушення валютного законодавства. Водночас варто відзначити, що в науковій літературі підкреслюється приналежність валютних відносин до фінансового права. Зокрема, відзначається, що валютні правовідносини є специфічним видом фінансових правовідносин і регулюють, з одного боку, здійснення суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності операцій на міжнародному валютному ринку, а з іншого, – діяльність держави та її уповноважених органів зі створення та використання валютних фондів; валютним відносинам притаманні риси фінансового права, що дозволяє стверджувати, що такі відносини у своїй сукупності утворюють один з інститутів фінансового права й входять до предмета фінансового права [8, с. 1076].

У такому разі послідовним продовженням буде виділення ознак методу валютного права, котрі зумовлені властивостями його як інституту фінансового права. По-перше, майновий аспект методу валютного права проявляється в тому, що його вектор лежить у площині підтримання стабільних відносин у сфері розподілу й перерозподілу внутрішнього валового продукту (далі – ВВП) і національного доходу в частині валюти й валютних цінностей. По-друге, переважна імперативність методу валютного права дозволяє здійснювати правове регулювання одного з основних публічно-правових інтересів – публічних фінансів (у частині валютних ресурсів), забезпечуючи водночас реалізацію соціально-економічних інтересів суспільства в цілому, й окремих осіб зокрема. По-третє, допускається певна самостійність владних суб'єктів у виборі форм і варіантів здійснення покладених на них валютно-правових обов'язків, а також можливість наділення окремими владними повноваженнями господарюючих суб'єктів, а в окремих випадках – і фізичних осіб. По-четверте, валютне право використовує такі юридичні можливості впливу на суспільні відносини з метою забезпечення необхідної поведінки учасників валютних правовідносин: позитивного обов'язку, дозволу, заборони, погодження, правових рекомендацій, заохочення, договірно-правового регулювання.

Визначення методу валютно-правового регулювання зумовлено своєрідністю суспільних відносин (фінансових відносин), тому можна стверджувати про характерність для нього

поєднання двох методів правового регулювання, які на кожному етапі регулювання валютних відносин можуть набувати пріоритетного (однак не самостійного) значення, а саме публічно-правового (імперативного) і приватноправового (диспозитивного).

Сфера валютних правовідносин є досить важливою для ефективного економічного розвитку нашої держави. І, як наслідок, для прийняття уповноваженими державою органами нормативних та адміністративних актів, які створюють об'єктивну схему дозволеної поведінки для суб'єктів валютних правовідносин, а також визначають способи функціонування та можливі функції учасників таких відносин. Саме тому визначальним і конститутивним для валютного права є метод імперативних приписів, що забезпечує умови для чіткого виконання учасниками валютних правовідносин покладених на них обов'язків і реалізації прав.

Публічно-правовий метод (імперативний) базується на владному підпорядкуванні одного суб'єкта іншому. Характерними рисами методу є: формування та використання правовідносин за схемою «наказ – виконання» (учасник відносин, який приймає рішення (наприклад, Національний банк України), не пов'язаний згодою іншого учасника, на якого вони спрямовані); суб'єкти, які виконують владні, управлінські чи інші функції, діють на свій розсуд у межах наданих повноважень; регулює підстави виникнення валютних правовідносин, виходячи з того, що за наявності певного юридичного факту суб'єкт права зобов'язаний вступити в таке відношення та виходити з розпорядження закону, а не з власної волі; характеризується юридичною нерівністю суб'єктів, коли одні з них володіють однобічними юридично-владними повноваженнями щодо інших суб'єктів, тоді як останні не мають адекватних повноважень стосовно керуючих суб'єктів.

Приватноправовий метод (диспозитивний) регулювання валютних правовідносин має такі характерні риси: рівність учасників валютних правовідносин; автономність учасників валютних правовідносин, що дозволяє вільно формувати волю та здійснювати свої права відповідно до своїх інтересів; самостійність учасників валютних правовідносин, що виражається в можливості самостійно розпоряджатися майном, яке їм належить, і нести самостійну відповідальність за своїми зобов'язаннями; можливість вибору поведінки учасниками валютних правовідносин у рамках закону (диспозитивність).

Ураховуючи публічно-правовий і приватноправовий характер методу валютного права й визначаючи його як систему прийомів і способів правового впливу на поведінку учасників валютних відносин, можна конструктивно визначити такі способи:

- 1) припис – розпорядження здійснити певні дії, наприклад, отримання ліцензії на право здійснення валютних операцій;
- 2) заборона – накладення обов'язку не здійснювати певні дії, наприклад, не здійснювати валютних операцій без ліцензії на право здійснення валютних операцій;
- 3) дозвіл – юридичний дозвіл здійснювати чи не здійснювати дії, наприклад, здійснення валютнообмінної операції фізичною особою;
- 4) рекомендація – надає суб'єкту право вибору варіанта поведінки учасниками валютного ринку, не виказуючи переваги жодному з можливих варіантів;
- 5) заохочення – також розглядається як самостійний метод правового регулювання та обов'язково передбачає настання реальних матеріальної чи іншої користі для суб'єкта валютних правовідносин, що виконає певний припис.

Припис як спосіб правового регулювання суспільних відносин виражається в покладанні відповідною правовою нормою прямого юридичного обов'язку здійснити певні юридично значущі дії в умовах, передбачених такою нормою (наприклад, згідно зі статтею 10 Закону України «Про валюту і валютні операції» суб'єкти валютних операцій – резиденти зобов'язані надавати інформацію про їхні валютні операції уповноваженим установам, через які здійснюються такі валютні операції [7]). Сутність *заборони* як виду правового впливу на валютні правовідносини полягає в тому, що правова норма покладає на своїх адресатів юридичний обов'язок утримуватися від здійснення певних значущих дій в умовах, які передбачені відповідною нормою (наприклад, нормою статтею 48 Закону України «Про Національний банк України» не допускається використання золото-валютного резерву для надання кредитів і гарантій резидентам і нерезидентам України [1]). *Дозвіл* є суб'єктивним юридичним правом, якому властива міра можливої поведінки, що забезпечує можливість вибрати варіант власної поведінки (наприклад, під час здійснення валютної операції). У фінансовому праві такий метод застосовується, наприклад, під час визначення повноважень органів державної влади й місцевого самоврядування, які здійснюють фінансову діяльність. Його сутністю є можливість суб'єктів діяти на свій розсуд, але в межах наданих їм повноважень із метою виконання покладених на них функцій (наприклад, згідно зі статтею 4

Закону України «Про валюту і валютні операції» резиденти мають право набувати валютні цінності за кордоном, здійснювати їх транскордонне переміщення та (або) транскордонний переказ з урахуванням обмежень, визначених Законом [7]).

Менш поширені в системі правового регулювання валютних відносин способи рекомендацій і заохочень. Використання таких прийомів зумовлено ліберальними тенденціями, що розвиваються, нової фінансової політики держави. *Рекомендація* надає суб'єкту (учаснику валютних правовідносин) право вибору варіанта поведінки, не виказуючи переваги жодному з можливих варіантів. *Заохочення* також розглядається як самостійний метод правового регулювання валютних правовідносин та обов'язково передбачає настання реальних матеріальної чи іншої користі для суб'єкта валютного ринку, який виконає певний припис.

Однак варто зробити застереження про те, що використання як приватноправових способів впливу на поведінку учасників валютних правовідносин не повинно мати беззастережний характер, адже, як відзначає К. Пістор, «контроль над грошово-кредитними справами є важливою частиною справжнього суверенітету <...>, актуальність і важливість територіального суверенітету проти валютного суверенітету змінилися на користь останнього – зміна йде рука об руку зі зростанням кредитних фінансових систем» [9, с. 491].

Висновки. Отже, в умовах лібералізації валютно-правового регулювання використання як публічно-правового, так і приватноправового методів впливу на учасників валютних правовідносин має системний і конструктивний характер. За своїм функціональним навантаженням метод валютно-правового регулювання – це система способів, прийомів, за допомогою яких держава (в особі уповноважених державних органів), територіальна громада (в особі органу місцевого самоврядування) забезпечують належну поведінку учасників валютних правовідносин. Основними субстанційними властивостями методу валютно-правового регулювання визначаємо: майновий аспект, оскільки існує в площині підтримання стабільних відносин у сфері розподілу й перерозподілу ВВП і національного доходу в частині валюти й валютних цінностей; пріоритетність імперативних прийомів (дозволяє здійснювати правове регулювання одного з основних публічно-правових інтересів – публічних фінансів (в частині валютних ресурсів), забезпечуючи водночас реалізацію соціально-економічних інтересів суспільства), однак це не виключає застосування диспозитивних способів; самостійність учасників – можливість здійснення будь-яких валютних операцій, які не заборонені чинним законодавством; систему валютного нагляду, який має здійснюватися без втручання в діяльність суб'єктів, які здійснюють валютні операції; використання таких юридичних можливостей впливу з метою забезпечення необхідної поведінки учасників валютних правовідносин як позитивного обов'язку, дозволу, заборони, погодження, правових рекомендацій, заохочення, договірно-правового регулювання.

Список використаних джерел:

1. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 року № 679-ХІV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 29. Ст. 238. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.
2. Шаров О.М. Монетарний суверенітет в умовах глобалізації. *Фінанси України*. 2019. № 6. С. 93–117.
3. Бартош О.М. Валютне регулювання в умовах сьогодення. *Фінансовий простір*. 2018. № 2 (30). С. 8–13.
4. Енциклопедія для банкіра : у 2 т. Том 2 (практична термінологія) / за заг. ред. Т.С. Смо-вченко, Р.А. Слав'юка. Київ : Університет банківської справи Національного банку України, 2013. 547 с.
5. Старинський М.В. Валютні правовідносини: теоретико-методологічний аспект : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 ; Національна академія наук України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2016. 441 с.
6. Фінансове право: підручник / С.О. Алісов, Л.К. Воронова, С.Т. Кадькаленко та ін. ; керівник авт. колективу і відп. ред. Л.К. Воронова. 3-е вид., виправлене та доповнене. Харків : Фірма «Консум», 1999. 496 с.
7. Про валюту і валютні операції : Закон України від 21 червня 2018 року № 2473-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2473-19>.
8. Шевчик О.С. Валютні правовідносини як специфічний вид фінансових правовідносин. *Форум права*. 2012. № 1. С. 1075–1080. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12socvfp.pdf>.
9. Pistor K. From Territorial to Monetary Sovereignty. *Theoretical Inquiries in Law*. 2017 No. 18 (2). P. 491–517. DOI: <https://doi.org/10.1515/til-2017-0022>.

**ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ
КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУДІВ В УКРАЇНІ
У ВИМІРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ОСНОВ ЙОГО ЗДІЙСНЕННЯ**

**THE CONCEPT AND SYSTEM OF PRINCIPLES
OF PERSONNEL SUPPORT OF COURT ACTIVITIES IN UKRAINE
IN THE DIMENSION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASIS OF ITS ACTIVITIES**

Стаття присвячена виробленню поняття та систематизації принципів кадрового забезпечення діяльності судів в Україні у вимірі адміністративно-правових основ його здійснення. З такою метою опрацьовано актуальні наукові здобутки із суміжної проблематики: загальні засади адміністративно-правового забезпечення формування кадрів для судів України; адміністративно-правові засади кадрового забезпечення в органах публічної влади; особливості кадрового забезпечення в судах окремих юрисдикцій і деяких інших. Виділено ознаки принципів кадрового забезпечення діяльності судів: соціальна визначеність формування системи принципів в цілому й окремих їх підсистем (груп) з урахуванням особливостей публічної служби в судах; загальнообов'язковий характер щодо учасників правовідносин у сфері кадрового забезпечення; упорядковуючий характер, що відбиває визначний вплив принципів на побудову системи кадрового забезпечення діяльності судів; урахування специфіки регулюючого впливу норми адміністративного права на відносини у сфері кадрового забезпечення судів у цілому й у сфері кадрового забезпечення окремих видів публічної служби в судах; актуальність, що означає відповідність принципів сучасним соціальним запитам щодо кадрового забезпечення діяльності судів.

Принципи кадрового забезпечення діяльності судів визначено як соціально-правове явище, яке, будучи відтворене в правових вимогах, набуває юридичного, загальнообов'язкового значення базових положень щодо визначення та функціонування системи кадрового забезпечення діяльності судів. Виділено три підсистеми єдиної системи принципів кадрового забезпечення діяльності судів залежно від категорій кадрів судів: принципи формування та функціонування корпусу суддів (принципи кадрового забезпечення суддівської служби); принципи кадрового забезпечення адміністративної служби в апараті суду й у Службі судових розпорядників; принципи кадрового забезпечення спеціалізованої служби в судах (посади співробітників Служби судової охорони). Автор стверджує, що такий підхід до систематизації принципів кадрового забезпечення дозволяє врахувати правовий статус кожної категорії кадрів судів, крім кадрів, якими укомплектовано патронатну службу. Для кожного виду публічної служби в судах принципи кадрового забезпечення відрізняються, що об'єктивно зумовлено їх специфікою. Перспективним напрямом наукових досліджень визначено подальше розкриття кожної з виділених підсистем.

Ключові слова: *принципи, система принципів, кадрове забезпечення, суди, адміністративно-правові засади, адміністративне право.*

The article is devoted to the development of the concept and systematization of the principles of staffing of courts in Ukraine in measuring the administrative and legal basis for its implementation. To this end, current scientific achievements on related issues have been developed: general principles of administrative and legal support for the formation of personnel for the courts of Ukraine; administrative and legal principles of staffing in public authorities; features of staffing in courts of individual jurisdictions and some

others. signs of principles of personnel support of activity of courts are allocated: social certainty of formation of system of principles as a whole and their separate subsystems (groups) taking into account features of public service in courts; universally binding nature of the participants in legal relations in the field of staffing; streamlining nature, which reflects the significant influence of the principles on the construction of the staffing system of the courts; taking into account the specifics of the regulatory impact of administrative law on relations in the field of staffing of courts in general and in the field of staffing of certain types of public service in the courts; relevance, which means compliance with the principles of modern social issues regarding the staffing of courts.

The principles of staffing of courts are defined as a socio-legal phenomenon, which, being reproduced in the legal requirements, acquires legal, mandatory significance of the basic provisions for defining and functioning of the staffing system of courts. There are three subsystems of a single system of principles of staffing of courts, depending on the categories of staff of courts: the principles of formation and functioning of the corps of judges (principles of staffing of the judicial service); principles of staffing of the administrative service in the court staff and in the Service of court administrators; principles of staffing of the specialized service in courts (positions of employees of the Judicial Protection Service). The author argues that this approach to the systematization of the principles of staffing allows to take into account the legal status of each category of court staff, except for staff who are staffed by the patronage service. The principles of staffing differ for each type of public service in the courts, which is objectively determined by their specifics. Further disclosure of each of the selected subsystems is determined by a promising area of research.

Key words: *principles, system of principles, staffing, courts, administrative and legal principles, administrative law.*

Вступ. У Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 рр., що затверджена Указом Президента України від 11 червня 2021 р. № 231/2021, указується про такі актуальні завдання розвитку системи кадрового забезпечення діяльності судів, як: удосконалення кваліфікаційних вимог до кандидатів на посаду судді; розвиток засад регулярного оцінювання судді (п. 4.3.1); забезпечення сталості, єдності й послідовності дисциплінарної практики; розвиток норм про дисциплінарну відповідальність суддів (п. 4.3.2) і деякі інші завдання, що безпосередньо торкаються принципів кадрового забезпечення діяльності судів [1]. Пошук шляхів побудови якісної теоретико-правової моделі кадрового забезпечення діяльності судів на основі упорядковуючого характеру впливу норми адміністративного права на відносини в такій сфері передбачає вирішення наукового завдання визначення принципів кадрового забезпечення та розкриття їх змісту. Необхідність постановки завдання та пов'язаного з ним аналітичного опрацювання наявного масиву поглядів вчених у галузі адміністративного права, суміжних галузей права впливає із сутності й змісту категорії «принцип», на які насамперед звертають увагу дослідники проблем адміністративно-правового регулювання окремих сфер суспільних відносин. Разом із тим межі предмету наукового аналізу визначають необхідність звернення до поглядів учених щодо визначення базової категорії «принципи адміністративного права», виходячи зі змісту якої, особливостей і видів публічної служби в судах слід формувати теоретичні положення про принципи кадрового забезпечення діяльності судів.

Проблематика принципів кадрового забезпечення діяльності судів в Україні у вимірі адміністративно-правових основ його здійснення не дістала належної уваги на сторінках наукової літератури. Водночас варто відзначити опрацювання дотичної проблематики: загальні засади адміністративно-правового забезпечення формування кадрів для судів України (В.С. Декаленко, 2017 р.) [2], адміністративно-правові засади кадрового забезпечення в органах публічної влади (П.В. Євдокімов, 2020 р.) [3], особливості кадрового забезпечення в судах окремих юрисдикцій (О.М. Лагнюк, 2015 р. [4], В.В. Серединський, 2020 р. [5]) та деякі інші. Утім, зазначеними й іншими вченими не приділено достатньої уваги засадам кадрового забезпечення діяльності судів у його адміністративно-правовому розумінні як системи заходів, спрямованість на комплектування посад судів, призначення суддів на посади, звільнення суддів із посад.

Постановка завдання. Метою статті є вироблення поняття та здійснення систематизації принципів кадрового забезпечення діяльності судів в Україні у вимірі адміністративно-правових основ його здійснення.

Результати дослідження. Поняття «принципи кадрового забезпечення діяльності судів», виділення таких принципів і розкриття їх змісту має ґрунтуватись на:

а) наукових підходах до розкриття сутності категорії «принципи адміністративного права»;

б) особливостях публічної служби в судах;

в) видах публічної служби в судах.

Принципи адміністративного права визначені як «основні універсальні фундаментальні положення, що покладені в основу галузі та є підставою для формування та функціонування її системи й змісту й слугують засадами для регулювання адміністративних правовідносин <...>. Принципи є первісними щодо норм адміністративного права, адже вони завжди враховуються під час створення, зміни, модифікацій норм права. <...> принципи стосуються і зовнішньої форми – є ідейним підґрунтям для створення нормативно-правових актів взагалі й кожної норми в них зокрема» [6, с. 736].

У наведеному вище визначенні категорії «принципи адміністративного права» відтворено науковий підхід щодо праворозуміння їх сутності з позицій базових положень адміністративного права, на яких побудована конструкція галузі права, і визначаються межі й зміст зовнішнього регулятивного впливу нормативно-правових актів і норм інших галузей права на систему адміністративного права. Крім того, авторка такого теоретичного положення щодо принципів адміністративного права (А.А. Шарая) підкреслює значення принципів адміністративного права для творення законодавства у формі нормативно-правових актів та окремих норм права.

А.А. Шарая узагальнює наявні наукові погляди щодо сутності поняття «принципи адміністративного права» й презентує такі усталені погляди вчених:

1) основні засади, ідеї, положення, покладені в основу галузі;

2) підстава для формування та функціонування системи й змісту галузі;

3) підґрунтя для адміністративно-правових норм;

4) базис діяльності суб'єктів адміністративного права;

5) гарантія забезпечення прав і свобод людини й громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства [6, с. 738].

Зазначена систематизація наявних наукових поглядів відбиває триваючий пошук вчених у напрямі обґрунтування єдиної універсальної теоретичної формули, в якій має бути відтворено сутність принципів адміністративного права.

Принципи адміністративного права розглядаються як вихідні, об'єктивно зумовлені основоположні засади, відповідно до яких формуються та функціонують система й зміст адміністративного права [7, с. 29].

Принципи адміністративного права розуміють як засадничі (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відбивають закономірності його розвитку й визначають напрями й механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [8, с. 95–96].

Принципи адміністративного права – це керівні засади, які визначають зміст і спрямованість адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [9, с. 34].

Узагальнення наведених вище визначень категорії «принципи адміністративного права» дозволяє зазначити так:

– принципи розглядаються як основа формування, розвитку й функціонування адміністративного права;

– привертає увагу визначення принципів не тільки як основи, а і як ідей, положень, вимог, які відбивають сутність адміністративного права;

– розкриваючи зміст принципів адміністративного права, вчені презентують підхід щодо визначення універсальної теоретичної формули, яка відбиває предмет охоплення категорією «принцип» – від системи й змісту адміністративного права до змісту й спрямованості адміністративно-правового регулювання.

Поглиблене розуміння сутності категорії «принцип» передбачає звернення до наукових напрацювань із теорії права.

Б.Д. Бондаренко наводить ряд авторських поглядів щодо сутності принципів права: основоположні ідеї, вихідні засади права чи нормативні засади права, що визначають загальну спрямованість, основні особливості й найсуттєвіші риси правового регулювання суспільних відносин (Т.І. Фулей); є наслідком людської діяльності, результатом такої діяльності й задовольняють її інтереси, соціальним явищем за джерелом виникнення та за змістом, їх виникнення зумовлене

необхідністю суспільного розвитку (А.М. Колодій); втілюють у собі загальні результати розвитку права, відбивають нерозривний зв'язок минулого, теперішнього й майбутнього правової сфери (Р.З. Лившиц). Б.Д. Бондаренко погоджується з Ю.Ю. Ветютневим про відбиття в принципах права правових закономірностей, проте такими закономірностями принципи права не є [10, с. 127].

Виходячи з наведених Б.Д. Бондаренком підходів до визначення принципів права, можна виділити такі їх властивості (ознаки): соціальна обумовленість, відбиття правових закономірностей, визначення загальної спрямованості й найсуттєвіших рис правового регулювання. Наведені наукові погляди відтворюють багатоаспектність сутності категорії «принципи права», що означає перспективність подальших досліджень у напрямі. Разом із тим виділені ознаки відбивають сутність принципів права як соціально-правового явища всеохоплюючого змісту. Виділені ознаки принципів права, будучи трансформовані з урахуванням сутності й особливостей кадрового забезпечення діяльності судів, є основою ідентифікації поняття «принципи кадрового забезпечення діяльності судів».

Слід указати про головну ознаку, що має братися до уваги насамперед під час формулювання поняття «принципи кадрового забезпечення діяльності судів», виходячи з їх адміністративно-правового змісту: праворозуміння принципів як соціально обумовленого, правового явища, першооснови, базису, керівних вимог щодо кадрового забезпечення. Соціальна обумовленість принципів кадрового забезпечення діяльності судів означає їх витоки, виходячи із соціальних процесів, які відбуваються в суспільстві й державі й позначаються на стратегічних пріоритетах державної політики, а саме необхідності проведення судової реформи й в її межах – реформи кадрового забезпечення діяльності судів, що має бути зображене (виходячи із соціальних запитів) у нормативно-правових актах стратегічного значення (стратегіях, концепціях тощо). Базова сутність принципів кадрового забезпечення діяльності судів відбивається на сукупності керівних вимог до кадрового забезпечення, які, будучи закріпленими в нормативно-правових актах, набувають юридичного, загальнообов'язкового значення, а на їх засадах має бути побудовано систему кадрового забезпечення діяльності судів.

Надання пріоритету соціальній обумовленості принципів кадрового забезпечення діяльності судів підтверджує така інформація, врахування якої доводить необхідність формування теоретико-правової моделі вдосконалення кадрового забезпечення.

І.М. Мищак наводить дані соціологічного опитування Центру Разумкова щодо судової реформи. Зазначається про відсутність кардинальних змін у сприйнятті суспільством результатів реформування судової системи, починаючи з 2014 року. Проведене опитування протягом жовтня – листопада 2020 р. дозволило вказати, «що судам (судовій системі в цілому) не довіряє 42,5%, а скоріше не довіряє 32,9% опитаних, натомість скоріше довіряє 12,1%, а повністю довіряє лише 2,2% респондентів. Баланс довіри / недовіри становить 61,1%. Для порівняння, гірший баланс довіри / недовіри серед українських інститутів лише в державного апарату (чинovníків) – 67,4%». І.М. Мищак цитує слова Голови Верховного Суду В.І. Данішевської: «відвідуваність судів показує, як судова система відповідає на попит на справедливість. За статистичними даними 10 млн громадян щороку відвідують суди, а судова система має лише 5 тис. суддів, і натепер кадровий дефіцит становить 2 тис. осіб. Таке співвідношення впливає на строки розгляду справ. На належне функціонування також впливає і фінансування, що наразі низьке» [11, с. 3]. «Певні підстави для критики дають і матеріали Інформаційно-аналітичного звіту про діяльність Вищої ради правосуддя у 2020 р. Так, упродовж 2020 р. радою ухвалено рішення щодо звільнення 252-х суддів із посад за загальними обставинами, що майже на 70% більше, ніж у 2019 р. (148), зокрема у відставку – 249 (у 2019 р. – 132), у зв'язку з неспроможністю виконувати повноваження за станом здоров'я – 0 (у 2019 р. – 1), у зв'язку з поданням заяви за власним бажанням – (у 2019 р. – 15). Однак упродовж 2020 р. Вищою радою правосуддя прийнято лише 29 рішень про звільнення з посад суддів за особливими обставинами, що в 3,4 раза менше, ніж у 2019 р.» [11, с. 5–6].

Указом Президента України «Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 рр.» від 11 червня 2021 р. № 231/2021 передбачено окремі положення, спрямовані на вдосконалення кадрового забезпечення діяльності судів, які стосуються: вдосконалення правового статусу органів суддівського врядування та самоврядування (Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої ради правосуддя, органів суддівського самоврядування); участі членів громадських органів, які беруть участь у процедурах добору й оцінювання суддів і кандидатів на посаду судді; правових вимог під час здійснення добору на посаду судді, кваліфікаційного оцінювання та дисциплінарного провадження; організаційного забезпечення діяльності судів; суддівської кар'єри й відповідальності суддів [1].

Конкретизація підходу до визначення принципів кадрового забезпечення діяльності судів передбачає звернення до наукової думки щодо ознак принципів адміністративного права.

Такими ознаками названо:

- 1) імперативність (мають певну «наказову спрямованість» – на основі принципу мають ґрунтуватись і відповідні наукові пошуки, і нормотворчі процеси);
- 2) безумовність (не повинні бути обмеженими, «повні» за змістом);
- 3) універсальність (мають різноваріантне призначення, можуть бути «пристосованими» до різних сфер, всеосяжні);
- 4) регулятивність (визначають загальні засади як усієї галузі адміністративного права, так і окремих її складових частин);
- 5) соціальна обумовленість (принципи трансформуються в ідеї, відповідні до соціально-економічних умов розвитку суспільства, а також політичних, ідеологічних та інших процесів, що відбуваються в державі);
- 6) нормативність (закріплення або відбиття в нормах права);
- 7) системність (відтворюють систему правових норм, яка є основою усього масиву адміністративного законодавства);
- 8) прогресивність (відтворюють найсучасніші трансформаційні процеси адміністративного права);
- 9) непорушність (зневага до принципів адміністративного права може підірвати стабільність правової системи, негативно відбитися на правосвідомості або порушити підтримуваний правопорядок) [6, с. 737–738].

Застосування окресленого підходу щодо визначення ознак принципів адміністративного права до формулювання принципів кадрового забезпечення діяльності судів має бути здійснене з урахуванням функціонування окремих категорій кадрів публічної служби в судах, особливості якої позначаються на кадровому забезпеченні. Існування таких особливостей позначається на змісті ознак на відміну від принципів адміністративного права, які мають повсюдний характер і поширюються на всіх учасників адміністративно-правових відносин. Так, ознака імперативності набуває значення ознаки загальнообов'язковості щодо усіх учасників правовідносин у сфері кадрового забезпечення діяльності судів. Ознаки універсальності й регулятивності враховуються під час визначення сутності ознаки упорядковуючого характеру принципів кадрового забезпечення та ознаки врахування специфіки регулюючого впливу норми адміністративного права на відповідні правовідносини. Ознака прогресивності набуває значення ознаки актуальності, яка більшою мірою відповідає специфіці кадрового забезпечення діяльності судів на адміністративно-правових засадах.

Отже, ознаками принципів кадрового забезпечення діяльності судів виступають:

- соціальна визначеність формування системи принципів в цілому й окремих їх підсистем (груп) з урахуванням особливостей публічної служби в судах;
- загальнообов'язковий характер щодо учасників правовідносин у сфері кадрового забезпечення;
- упорядковуючий характер, що відбиває визначний вплив принципів на побудову системи кадрового забезпечення діяльності судів;
- урахування специфіки регулюючого впливу норми адміністративного права на відносини у сфері кадрового забезпечення судів у цілому й у сфері кадрового забезпечення окремих видів публічної служби в судах;
- актуальність, що означає відповідність принципів сучасним соціальним запитам щодо кадрового забезпечення діяльності судів.

Дослідниця проблеми адміністративно-правового забезпечення формування кадрів для судів України В.С. Декаленко не виділяє ознаки принципів організації адміністративно-правового забезпечення формування кадрів, натомість пропонує таке визначення принципів. Ними, на думку дослідниці, слід вважати «основоположні керівні засади, які всебічно характеризують і моделюють процес досягнення мети щодо формування високопрофесійного, стабільного й оптимально збалансованого кадрового корпусу судових органів України, який найповніше відповідає сучасним вимогам і здатний ефективно здійснювати правосуддя. Вони відбивають об'єктивні умови розвитку не лише всієї судової системи, а й України й суспільства в цілому (на які вони впливають і в яких реалізуються)» [2, с. 25].

Дійсно, авторський підхід В.С. Декаленко заслуговує на увагу, проте не беззаперечний. Так, дослідниця пропонує по суті широкий погляд щодо розкриття сутності принципів

організації адміністративно-правового забезпечення формування кадрів для судів, зазначаючи відбиття в них об'єктивних умов розвитку «суспільства в цілому». Такий підхід, з одного боку, відтворює зв'язок судової системи з процесами, які відбуваються в суспільстві й держави, а з іншого, – вимагає конкретизації щодо визначення переліку відповідних принципів. Поряд із цим дослідниця пропонує визначати такі принципи з позицій першооснови формування належного кадрового забезпечення судових органів, що може бути враховано за подальшого опрацювання поняття принципів кадрового забезпечення діяльності судів.

Слід указати на доцільність застосування системного підходу до побудови принципів кадрового забезпечення діяльності судів в їх адміністративно-правовому вимірі. Визначено функціонування судів в їх інституційному значенні як системи органів, які реалізують єдину, виключну функцію правосуддя, делегування якої іншим органам заборонено Конституцією України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [12]. Відповідно, частинами 1, 2 статті 124 встановлено імперативну норму здійснення правосуддя виключно судами й недопущення делегування функцій судів або їх привласнення іншими органами чи посадовими особами.

Застосування системного підходу до визначення принципів кадрового забезпечення діяльності судів передбачає врахування особливостей публічної служби в судах, які безпосередньо позначаються на засадах і процедурах добору, відбору кадрів, проходження публічної служби й звільнення зі служби.

Висновки. Принципи кадрового забезпечення діяльності судів можуть бути визначені як соціально-правове явище, яке, будучи відтворене в правових вимогах, набуває юридичного, загальнообов'язкового значення базових положень щодо визначення та функціонування системи кадрового забезпечення діяльності судів.

Необхідно виділяти три підсистеми єдиної системи принципів кадрового забезпечення діяльності судів залежно від категорій кадрів судів:

- принципи формування та функціонування корпусу суддів (принципи кадрового забезпечення суддівської служби);
- принципи кадрового забезпечення адміністративної служби в апараті суду й у Службі судових розпорядників;
- принципи кадрового забезпечення спеціалізованої служби в судах (посади співробітників Служби судової охорони).

Такий підхід до систематизації принципів кадрового забезпечення дозволяє врахувати правовий статус кожної категорії кадрів судів, крім кадрів, якими укомплектовано патронатну службу. Для кожного виду публічної служби в судах принципи кадрового забезпечення відрізняються, що об'єктивно зумовлено їхньою специфікою.

Перспективним напрямом наукових досліджень є подальше розкриття кожної з виділених підсистем.

Список використаних джерел:

1. Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки : Указ Президента України від 11 червня 2021 р. № 231/2021 / Президент України. *Урядовий кур'єр*. 2021. 06. 15.06.2021. № 113.

2. Декаленко В.С. Адміністративно-правове забезпечення формування кадрів для судів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Університет державної фіскальної служби України. Ірпінь, 2017. 149 с.

3. Євдокімов П.В. Адміністративно-правове регулювання реалізації кадрового забезпечення в органах публічної адміністрації в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2020. 237 с.

4. Лагнюк О.М. Кадрове забезпечення судів загальної юрисдикції: адміністративно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Київський національний університет ім. Т.Г. Шевченка. Київ, 2015. 20 с. *Національний репозитарій академічних текстів* : вебсайт. URL: <https://cutt.ly/PRDgIG0> (дата звернення: 07.10.2021).

5. Серединський В.В. Адміністративно-правове регулювання кадрового забезпечення адміністративних судів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Міністерство внутрішніх справ України ; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро, 2020. 20 с.

6. Шарая А.А. Принципи адміністративного права. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. Харків : Право, 2016. Т. 5 : Адміністративне право / редкол. : Ю.П. Битяк (голова) та

ін. ; Національна академія правових наук України ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України ; Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2020. С. 736–740.

7. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), І.М. Балакарева, І.В. Бойко та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2020. 392 с.

8. Адміністративне право України. Академічний курс : Підручник : У двох томах. Том 1. Загальна частина / ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юридична думка, 2007. 592 с.

9. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін. ; за ред. В.В. Коваленка. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

10. Бондаренко Б.Д. Закономірності як предмет загальної теорії права : монографія. Київ : ВД Дакор, 2020. 266 с.

11. Мишак І.М. Діяльність Вищої ради правосуддя як основа оновлення системи судочинства в Україні. *Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти*. 25 лютого – 25 березня 2021. № 3 (83). С. 3–8.

12. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.15>

КАЙЛО І.Ю.

**ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ПРАЦІ
ЯК ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ЩО РЕАЛІЗУЄ
ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ У СФЕРІ ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ
ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

**LEGAL STATUS OF STATE FOR UKRAINE WORK AS CENTRAL EXECUTIVE BODY
THAT IMPLEMENTS THE STATE POLICY ON THE SUPERVISION AND CONTROL
OVER COMPLIANCE WITH LABOR LAWS**

Актуальність статті полягає в тому, що з'ясування правового статусу Державної служби з питань праці надасть можливість зрозуміти мету створення такого органу, його місце й роль серед інших центральних органів виконавчої влади. Зі свого боку аналіз повноважень Державної служби України з питань праці викладатиме їх зв'язок і значення для контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства. Тобто вказуватиме на етапи й процедури, які проводить Державна служба України з питань праці задля гарантування правопорядку в трудовій сфері. Наукове опрацювання елементів правового статусу Державної служби України з питань праці має загальнонаукове значення, оскільки структуруватиме роботу такого органу, пояснюватиме сутність його дій, принципи й вектори розвитку. Водночас практичне значення більш багатогранне. Насамперед дослідження елементів правового статусу Державної служби України з питань праці надасть можливість віднайти помилки в правовому регулюванні, встановити аспекти, які потребують удосконалення, виявити невідповідності між повноваженнями Державної служби України з питань праці та його завданнями, прийнятими на державному рівні концепціями розвитку державного управління. Крім того, розкриття елементів правового статусу Державної служби України з питань праці впливатиме на розуміння важливості його належного, постійного й результативного функціонування посадовими особа-

ми, а отже, підвищуватиме рівень їх правосвідомості, відповідального ставлення до реалізації посадових обов'язків. Стаття присвячена аналізу питань удосконалення організаційно-правової структури суб'єктів управління охороною праці в Україні. У ході дослідження таких питань обґрунтовано дедалі більшу роль Колегії Держпраці й Громадської ради при Держпраці: саме ці органи часто й висувають на порядок денний найпроблемніші питання сьогодення у сфері охорони праці. Запропоновано внесення змін до законодавства з метою вдосконалення управління охороною праці. Зроблено висновок, що Державна служба України з питань праці як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства, діє завдяки суворому дотриманню норм адміністративного законодавства й розмежувань повноважень.

Ключові слова: охорона праці, управління охороною праці, адміністративне право.

The relevance of the article is that clarifying the legal status of the State Labor Service will provide an opportunity to understand the purpose of this body, its place and role among other central executive bodies. For its part, the analysis of the powers of the State Labor Service of Ukraine will highlight their relationship and importance for monitoring and supervising compliance with labor legislation. That is, it will indicate the stages and procedures conducted by the State Labor Service of Ukraine to guarantee law and order in the labor sphere. Scientific elaboration of the elements of the legal status of the State Labor Service of Ukraine has a general theoretical significance, as it will structure the work of this body, explain the essence of its actions, principles and vectors of development. At the same time, the practical significance is more multifaceted. First, the study of elements of the legal status of the State Labor Service of Ukraine will provide an opportunity to find errors in legal regulation, identify aspects that need improvement, identify inconsistencies between the powers of the State Labor Service of Ukraine and its tasks adopted at the state level. In addition, the disclosure of elements of the legal status of the State Labor Service of Ukraine will affect the understanding of the importance of its proper, permanent and effective functioning of officials, and thus increase their legal awareness, responsible attitude to the performance of official duties. The article is devoted to the analysis of the issues of improving the organizational and legal structure of the subjects of labor protection management in Ukraine. In the course of research on these issues, the growing role of the Board of the State Labor Service and the Public Council under the State Labor Service is substantiated: these bodies often put the most problematic issues of the day in the field of labor protection on the agenda. It is proposed to amend the legislation in order to improve the management of labor protection. It is concluded that the State Labor Service of Ukraine, as the central executive body implementing the state policy in the field of supervision and control over compliance with labor legislation, operates due to strict compliance with administrative legislation and separation of powers.

Key words: labor protection, labor protection management, administrative law.

Актуальність теми. Для вірного проведення контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства обов'язково має бути створений спеціально вповноважений орган, оскільки це гарантує професійність посадових осіб, глибоке знайомство зі специфікою трудової сфери, колізіями трудового законодавства й проблемами, що можуть виникнути у сфері. Таким органом і є Державна служба України з питань праці (далі – Держпраці). Водночас регулювання її діяльності здійснюється не лише профільним підзаконним нормативно-правовим актом, але й частково охоплюється трудовим законодавством і законодавством про охорону праці. Така ситуація ускладнює розуміння його повноважень, завдань і призначення, тому потребує глибшого дослідження.

З'ясування правового статусу Державної служби з питань праці надасть можливість зрозуміти мету створення такого органу, його місце і роль серед інших центральних органів виконавчої влади. Зі свого боку аналіз повноважень Держпраці викладатиме їх зв'язок і значення для контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства. Тобто вказуватиме на етапи й процедури, які проводить Держпраці задля гарантування правопорядку в трудовій сфері.

Наукове опрацювання елементів правового статусу Держпраці має загальнотеоретичне значення, оскільки структуруватиме роботу органу, пояснюватиме сутність його дій, принципи й вектори розвитку. Водночас практичне значення більш багатогранне. Насамперед дослідження елементів правового статусу Держпраці надасть можливість віднайти помилки в правовому регулюванні, встановити аспекти, які потребують вдосконалення, виявити невідповідності між повноваженнями Держпраці та її завданнями, прийнятими на державному рівні концепціями розвитку державного управління. Крім того, розкриття елементів правового статусу Держпраці впливатиме на розуміння важливості його належного, постійного й результативного функціонування посадовими особами, а отже підвищуватиме рівень їх правосвідомості, відповідального ставлення до реалізації посадових обов'язків.

Стан дослідження. Слід зазначити, що тема правового статусу Державної служби України з питань праці як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, малодосліджена. Однак питання правового статусу та його елементів були викладені в наукових роботах таких учених, як: Д.Н. Бахрах, Є.І. Білокур, Р.В. Бойко, А.П. Даниленко, Н.В. Дараганова, Є.В. Драчов, І.С. Каменська, Є.П. Качан, М.В. Ковалів, Н.М. Коломийчук, О.О. Кравчук, І.В. Лагутіна, І.Б. Мачуська, Л.В. Романів, С.М. Серьогін, С.О. Сільченко, І.О. Сквірський, І.Б. Стахура, К.Н. Ткачук, І.Ю. Хомишин, Р.Г. Щокін.

Виклад основного матеріалу. Розуміння значення та ролі й, урешті, ефективності контролю та нагляду, що проводиться Державною службою України з питань праці, залежить від її правового статусу, адже він визначає її місце, компетенцію, встановлює дозволені межі застосування повноважень. Водночас науково-теоретичне розуміння складових частин правового статусу органів публічної влади, й у тому числі органів виконавчої влади, значно різниться. До прикладу, І.Б. Мачуською застосовується поняття «адміністративно-правовий статус суб'єкта», що містить у собі права, обов'язки, гарантії їх реалізації та закріплення в нормах права [1, с. 270]. Особливістю правового регулювання органів публічної влади є визначення в них владних повноважень, що об'єднують як права, так і обов'язки, які доцільно застосувати й до Держпраці. Проте, розглядаючи конкретну посадову особу, і зокрема інспектора праці, доцільніше виділяти саме його права й обов'язки. Також наявність спеціального правового регулювання є невід'ємною частиною будь-якого правового статусу, оскільки саме норми права закріплюють процедури, повноваження, визначають цілі діяльності Держпраці, надають їм законного характеру й гарантують можливість захисту.

Дещо інший підхід використовує М.В. Ковалів, адже окрім уже викладених елементів правового статусу органу виконавчої влади зараховує до них предмет відання та територіальні межі дії [2, с. 23]. Варто наголосити, що влада Держпраці поширюється на всю територію України, оскільки вона є центральним органом виконавчої влади. Водночас розподіл територіальних органів Держпраці й територіальна компетенція збігаються із чинним адміністративним поділом, що пояснюється зручністю та доступністю проведення контролю та нагляду інспекторами праці, залежності дотримання трудового законодавства від умов конкретного регіону й території. Відповідно, в контексті територіальних меж дії Держпраці не мають жодних значних відмінностей від інших органів публічної влади.

Одним із найпоширеніших підходів, який використовує й А.П. Даниленко, є розподіл елементів правового статусу органу публічної адміністрації на: «цільовий блок (мета, функції, принципи й завдання); структурно-організаційний блок (порядок створення та реорганізації, способи діяльності й підпорядкування); компетенційний блок (права й обов'язки, відповідальність)» [3, с. 190]. Найбільш спірним вважаємо структурно-організаційний блок, адже, як свідчить практика, порядок створення органу державної влади, його підпорядкування не впливає на звичайне функціонування, порядок втілення повноважень і досягнення завдань. Тобто такі елементи не постійні й стосуються якіснішого вседержавного управління, однак не визначають сутнісних змін у діяльності. В умовах реформування органів державної влади структурно-організаційний блок може постійно змінюватися, як у випадку з Державною податковою та митною службами. Проте це жодним чином не вплинуло на їх завдання та мету діяльності.

Досліджуючи правовий статус центральних органів виконавчої влади, Р.Г. Щокін пропонує виділяти їх завдання, функції, компетенцію, гарантії та відповідальність [4, с. 171]. Завдання та функції мають загальнотеоретичне значення, однак дозволяють структурувати діяльність Держпраці, визначити пріоритетні напрями роботи, встановити відповідність між діями Держпраці й загальнонаціональними програмами в трудовій і соціальних сферах. Не менш важливе залучення

відповідальності до складових частин правового статусу Держпраці, оскільки вона впливає на спосіб поведінки вповноважених осіб, запобігає випадкам зловживання владою або ж очищує кадровий склад Держпраці від правопорушників.

Тож на основі проведеного дослідження можливо дійти висновку, що правовий статус Державної служби України з питань праці як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, має такі складові елементи:

1. Мета, завдання та функції як складовий елемент правового статусу Державної служби України з питань праці.
2. Норми права як складовий елемент правового статусу Державної служби України з питань праці.
3. Повноваження як складовий елемент правового статусу Державної служби України з питань праці.
4. Правові гарантії та обмеження як складовий елемент правового статусу Державної служби України з питань праці.
5. Юридична відповідальність як складовий елемент правового статусу Державної служби України з питань праці.

Одним з елементів правового статусу Держпраці вважаємо мету, завдання та функції її діяльності як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства. Слід зауважити, що на відміну від завдань мета діяльності Держпраці не встановлена на законодавчому рівні, а тому варто звернутися до загальнотеоретичних підходів. Так, С.М. Серьогін зауважує, що метою будь-якої державної служби є впорядкування та підвищення рівня ефективності формування та втілення державної влади й управління в умовах залучення юридичної відповідальності й гарантій соціально-економічного характеру [5, с. 61]. У контексті досліджуваної теми управління та влада проводяться в трудовій сфері. Проте суттєвою відмінністю є те, що трудові відносини й дотримання трудового законодавства може відбуватися без участі Держпраці чи будь-якого іншого органу державної влади, а, відповідно, управління та втручання має бути обмеженим. Також наявність гарантій проходження державної служби й матеріальної забезпеченості, як і юридична відповідальність, не повинна впливати на мету дії, що обумовлюється соціальними цінностями, економічними умовами, європейськими й міжнародними тенденціями.

Доцільно врахувати й думку І.О. Сквірської, яка вважає метою контролю виявлення результату впливу суб'єкта на об'єкт, встановлення відхилень і наявних принципів організації та регулювання [6, с. 134]. Тобто для Держпраці як органу контролю та нагляду обов'язкове проведення аналізу поведінки суб'єктів трудових відносин і виявлення негативних тенденцій чи прямих порушень трудового законодавства. Однак установлювати таку діяльність як мету не можна, оскільки це призведе до протиправної діяльності з боку Держпраці, спотворення результатів перевірки для знаходження хоча б одного порушення. Варто уточнити, що незаконна діяльність виявляється та припиняється задля підтримання режиму законності, соціальної справедливості, безперешкодної реалізації права на працю та інших пов'язаних конституційних прав. Тому незалежно від наявності права на застосування примусу та юридичної відповідальності Держпраці є органом допомоги й сприяння правомірності функціонування трудової сфери загалом.

Зі свого боку І.В. Лагутіна розглядає мету контролю за втіленням трудових прав у захисті такого процесу, а також прагненні мінімізувати витрати на заходи з охорони праці й компенсації. Водночас завданнями органів контролю та нагляду виступають: забезпечення неухильності в дотриманні законодавчих актів; підтримання якості виконання рішень органів державної влади; своєчасність усунення порушень; встановлення позитивних тенденцій і впровадження їх у загальну практику [7, с. 98]. Відповідно, контроль-наглядова діяльність Держпраці в ході аналізу дозволяє віднайти оптимальні варіанти поведінки й виробництва, що зменшує витрати самого роботодавця, а отже, сприяє налагодженню довіри між ним і владними суб'єктами. Водночас важливо дотримуватися балансу у свободі вибору способу господарської діяльності роботодавцем і рекомендаціями, які він отримує, що не завжди будуть відтворювати ідеологію бізнесу чи особливості конкретного підприємства.

Таким чином, метою діяльності Державної служби України з питань праці є сприяння розвитку надійних і стабільних трудових відносин шляхом проведення контролю та нагляду, аналізу отриманих даних і напрацювання пропозицій із вдосконалення правового регулювання, що гарантуватимуть і втілення трудових прав та інтересів працівників, і розвиток підприємства й

збільшення прибутку для роботодавця. Така мета вказує на різноманітність, але водночас взаємну користь від методів і засобів роботи Держпраці, які можуть бути застосовані лише на благо трудової сфери. Водночас під благом варто розуміти цінність для всіх суб'єктів трудових відносин, а не лише для працівника чи роботодавця, як це часто трапляється в законодавчих актах. Порушення балансу може спричиняти зменшення кількості роботодавців, які зацікавлені в офіційних трудових відносинах, що неодмінно вплине на стан захищеності працівників.

Завдання Держпраці уже чіткіше сформовані в законодавстві, однак потребують деталізації щодо їхнього значення та способів втілення. Так, у ч. 1 ст. 3 Положення «Про Державну службу України з питань праці» визначено, що Держпраці проводить «реалізацію державної політики» в таких сферах: промислова безпека, охорона праці, гігієна праці, користування вибуховими матеріалами, що мають промислове значення, гірничий нагляд, контроль і нагляд за трудовим законодавством, законодавством про загальнообов'язкове соціальне (пенсійне) страхування, зайнятість населення, виплати соціальних допомог, іншого матеріального забезпечення». Таке завдання є одним із найбільш масштабних і загальних і вказує на необхідність здійснення максимального кола обов'язків і задач для забезпечення між загальнодержавними стратегіями, програми й фактичною ситуацією в трудовій і соціальній сфері, наявність суттєвого прогресу кожного року. Завдання з реалізації державної політики можливо розглядати як загальне повноваження щодо управління та аналізу, яке вже надалі конкретизується у функціях. Саме в межах такого завдання здійснюється напрацювання нормативно-правових актів, створюються рекомендації та опрацьовується зарубіжна практика в трудовій і соціальній сфері. Що ж до сфер реалізації державної політики, то цілком очевидна їх надмірність і спірність включення гірничого нагляду або ж нагляду за вибуховими речовинами, адже такі потребують спеціальних знань і навичок та об'єднані підвищеною небезпекою для населення та довкілля. Водночас контроль як за сферою зайнятості населення, так і за трудовою та соціальною сферами дозволяє краще розуміти загальну ситуацію в державі, прослідковувати весь процес і виявляти проблеми в дотриманні трудового законодавства як правового, так й економічного, культурного чи політичного характеру.

Надалі згідно із ч. ч. 2 і 3 ст. 3 Положення «Про Державну службу України з питань праці» завданнями Держпраці є «проведення управління охороною праці, промисловою безпекою на державному рівні» й «регулювання та контроль діяльності об'єктів підвищеної небезпеки й пов'язаної із нею». Таким чином, Держпраці встановлює стандарти й нормативи у сфері охорони праці для забезпечення права на безпечні умови праці. Крім того, така діяльність впливає на стан безпечності виробництва й зменшення шкідливого впливу на навколишнє середовище. Указівка про державний рівень зроблена задля розмежування компетенції роботодавця, який забезпечує охорону праці на локальному рівні.

Також у ч. 4 ст. 3 Положення визначено завданням «проведення нагляду й контролю за функціонуванням ринку природного газу щодо належного технічного стану систем і вузлів, приладів обліку й об'єктів видобутку й безпечної експлуатації об'єктів Єдиної газотранспортної системи». Аналізуючи таке завдання, можна дійти висновку, що воно уточнює загальне завдання з управління охороною праці задля підкреслення важливості безпеки на підприємствах, що добувають і транспортують газ. Проте правове закріплення такого завдання досить спірне. Насамперед виникає питання щодо необхідності вказівки саме на контроль і нагляд, коли для інших сфер вживаються загальніші терміни. Також, уточнюючи питання нагляду й контролю у сфері газу, виникає потреба наголошення на не меншій важливості охорони праці й на інших підприємствах у сфері енергетики, в тому числі електроенергетики, особливо в умовах поширення вільного ринку.

Тож сутність групи повноважень Державної служби України з питань праці щодо реагування на результати інспекційного відвідування є справедливе оцінювання діяльності підприємства щодо дотримання правил охорони праці й забезпечення належних умов праці, дотримання трудового законодавства й у разі потреби використання примусових заходів і засобів захисту прав працівників.

Останньою групою повноважень Державної служби України з питань праці є повноваження з внутрішнього забезпечення діяльності органу. У межах повноважень проводиться організаційне, технічне, кадрове й фінансове забезпечення, тобто підтримання нормального функціонування органу державної влади для виконання ним функцій із контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства. Згідно з п. п. 39–41 ст. 4 Положення «Про Державну службу України з питань праці» Держпраці проводить «формування державного замовлення на наукові й дослідні роботи з охорони й гігієни праці й контролює та фінансує його виконання; скасовує або ж видає посвідчення інспектора праці; управляє об'єктами державної власності, що входять до сфери її

управління» [8]. Проте більшістю прав та обов'язків із внутрішнього забезпечення діяльності Держпраці наділений керівник територіального відділення та служби загалом. Зі свого боку фінансове забезпечення діяльності Держпраці здійснюється кожний рік на державному рівні в межах коштів, які були виділені в державному бюджеті. Втілення такої групи повноважень є вкрай важливим для забезпечення можливості виконувати свої обов'язки всіма посадовими особами, зокрема швидко комунікувати з іншими органами публічної влади чи суб'єктами трудових відносин, громадськими організаціями, а також для оперативного аналізу й обміну даними.

Є.І. Білокур наголошує, що ключовими в діяльності будь-якого органу контролю та нагляду є результати їхньої діяльності, тобто не просто виконання посадових обов'язків, але досягнення ідей і цілей, які за ними стоять, для чого необхідно стимулювати професійний розвиток і забезпечити кар'єрні можливості для посадових осіб [9, с. 136]. Тобто весь процес внутрішнього забезпечення повинен бути спрямований на заохочення кваліфікованих працівників працювати в Держпраці, що містить як заробітну плату, так і технічне й соціальне забезпечення їхньої діяльності. Завдяки чому посадові особи зможуть сконцентруватися на виконанні стратегічних планів, а не лише на формальному дотриманні адміністративного законодавства.

Тому сутність групи повноважень щодо внутрішнього забезпечення діяльності Державної служби України з питань праці полягає у створенні комфортних і достатніх умов праці інспекторів праці й інших посадових осіб для гарантування успішної реалізації поставлених завдань і цілей перед Держпраці, якісного проведення контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства, підвищення рівня правосвідомості серед працівників Держпраці й зменшення ймовірності корупційних відносин із ними.

Наступним елементом правового статусу Державної служби України з питань праці як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства, вважаємо гарантії та обмеження його діяльності. Функцією гарантії є забезпечення можливості для посадових осіб Держпраці виконувати свої посадові обов'язки незалежно від впливу негативних суб'єктивних та об'єктивних чинників. Також такі гарантії повинні охоплювати можливість проведення саме контролю та нагляду, а отже, вказувати на обов'язки й заходи примусу інших залучених суб'єктів. Відповідно, під гарантіями діяльності Держпраці розуміємо норми права й інші організаційно-правові засоби, що впливають на поведінку суб'єктів відносин із контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства задля забезпечення проведення такого контролю та усунення будь-яких перешкод у його проведенні. До гарантії діяльності Держпраці можливо зарахувати належне фінансове забезпечення його діяльності, професійність кадрового забезпечення, закріплення механізмів незалежності й неупередженості в роботі Держпраці, наявність інструментів захисту для посадових осіб, як і інструментів впливу на їх протиправну поведінку.

Досліджуючи обмеження в діяльності Держпраці, слід зауважити, що вони визначені задля встановлення чіткої компетенції посадових осіб і розмежування її з іншими органами державної влади, що проводять контроль і нагляд за дотриманням трудового законодавства, а також запобігання свавілля посадових осіб, зловживання наданою владою. Насамперед обмеження стосується ведення будь-якої діяльності окрім викладацької та творчої під час проходження державної служби, що заборонено. Також обмеження встановлені в Законі України «Про запобігання корупції» [10]. Вони визначають обов'язок декларування майна, заборону на перебування в прямому підпорядкуванні близьких осіб. Додатковими обмеженнями вважаємо обов'язок проходити щорічне оцінювання діяльності державного службовця, координувати свою діяльність з іншими органами державної влади, проводити її публічно й фіксувати спеціальними приладами. Така діяльність спрямована на гарантування прозорості й справедливості роботи в Держпраці.

Своєю чергою адміністративна й кримінальна відповідальність для посадових осіб Держпраці стосується зловживання владою та/чи наявності корупційних відносин. Так, глава 13-а Кодексу України про адміністративні правопорушення визначає такі підстави застосування адміністративної відповідальності: порушення «обмежень із сумісництва й суміщення з іншими видами діяльності; правил щодо розміру подарунків; вимог фінансового контролю; порядку врегулювання конфлікту інтересів; заборони на ставки на спорт; законодавства щодо оцінювання впливу на навколишнє середовище», а також незаконне використання інформації, бездіяльність у випадку виявлення корупції [11]. Адміністративна відповідальність теж має матеріальний характер, однак штрафи сплачуються на користь державі. Крім того, можливе й застосування арешту й позбавлення права на перебування на державній службі. Розділ 17 Кримінального кодексу України визначає серед кримінальних правопорушень такі: «зловживання владою; перевищення

влади; службове підроблення; службова недбалість; прийняття пропозиції, обіцянки чи одержання неправомірної вигоди; незаконне збагачення; підкуп; зловживання впливом; провокація підкупу» [12]. У контексті Держпраці такі злочини можуть стосуватися спотворення результатів перевірки щодо відсутності порушень, що здійснюється після вступу в корупційні правопорушення, або ж, навпаки, визначення правопорушень в ході перевірки за фактичної їх відсутності. Ще одна причина отримання неправомірної вигоди чи пропозиції її надати може бути пов'язана з проведенням експертної, ліцензійної та реєстраційної діяльності задля пришвидшення її проведення.

Можливо резюмувати, що юридична відповідальність як елемент правового статусу Державної служби України з питань праці спрямована на гарантування законності реалізації контролю та нагляду посадовими особами, захист суб'єктів трудових відносин від їхньої неправомірної діяльності, а отже, підтримання правопорядку в трудовій сфері.

Отже, на основі проведеного дослідження можливо дійти висновку, що Державна служба України з питань праці як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства, діє завдяки суворому дотриманню норм адміністративного законодавства й розмежувань повноважень. Аналіз складових елементів правового статусу Держпраці свідчить про те, що такий орган є ключовим у процесі координації заходів із контролю та нагляду, забезпечення їх ефективності. Проте покращення потребує регулювання комунікації між органами публічної влади щодо відомостей зі стану дотримання трудового законодавства, а також запобігання випадків спотворення результатів перевірки. Проблемним аспектом вважаємо й відсутність спеціалізованої юридичної відповідальності для посадових осіб Держпраці, особливо щодо підстав дисциплінарної відповідальності й видів дисциплінарних стягнень. Водночас позитивно можливо оцінювати зв'язок між кожним елементом, їх взаємозалежність і спільну дію, що разом формує структурований і прозорий процес реалізації державної політики у сфері контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства.

Список використаних джерел:

1. Мачуська І.Б. Адміністративно-правовий статус державної служби України з питань праці як органу контролю-наглядової діяльності у сфері надкористування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 7. С. 269–271.
2. Ковалів М.В., Стахура І.Б. Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2014. № 1. С. 22–26.
3. Даниленко А.П. Поняття та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування : теоретико-правовий аспект. *Право і суспільство*. 2013. № 6. С. 187–190.
4. Щокін Р.Г. Поняття та особливості адміністративно-правового статусу Міністерства освіти та науки України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 3. С. 170–172.
5. Сєрбогін С.М. Мета, завдання та функції державної служби. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 1. С. 58–65.
6. Сквірський І.О. Окремі складові механізму громадського контролю у сфері публічного управління (принципи, мета, завдання та функції) та їх теоретико-правовий аналіз. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету*. 2015. Т. 2. Вип. 34. С. 132–135.
7. Лагутіна І.В. Роль нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в зміцненні законності у сфері трудових відносин. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 1 (2). С. 95–98.
8. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2015. № 21. С. 201.
9. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 194 с.
10. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 3186.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 грудня 1984 р. № 8073-X / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
12. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 р. № 2341-III / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25. Ст. 131.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.16>

ЛЕЩЕНКО Р.М.

СУТЬ ТА ПОНЯТТЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

ESSENCE AND CONCEPT OF THE TAX SYSTEM OF UKRAINE

Актуальність статті полягає в тому, що сучасна теорія податкового права не оперує чітким визначенням поняття «податкова система». Науковці часто використовують схожі поняття, такі як «система загальнообов'язкових платежів», «система податків і зборів», «система оподаткування». В Україні давно тривають широкі дискусії щодо питання, що ж являє собою податкова система, а що – система оподаткування. Одні вчені розділяють такі поняття. Інші, навпаки, не розділяють і говорять, що це одне й те ж саме. У роботі досліджено поняття податкової системи. Розглянуто правову природу існування податків. Наголошено на необхідності вкладати в основу визначення податкової системи поняття податку. Зауважено, що як серед науковців, так і на законодавчому рівні нині немає чіткості в розмежуванні й розумінні таких понять, як «система загальнообов'язкових платежів», «система податків і зборів», «система оподаткування». Такі прогалини можуть приводити до різних тлумачень поняття «податкова система» різними учасниками податкових правовідносин. Тому з метою чіткого розуміння натепер виникає нагальна потреба в теоретичному визначенні основоположних понять податкового права, зокрема поняття «податкова система». Зроблено висновок, що перед тим, як почати робити певні дії щодо реформування податкової системи України, треба дійти однозначного розуміння в концептуальних підходах та орієнтирах, на яких має базуватися стабільна й ефективна податкова система, зокрема подолати протиріччя в понятті «податкова система», виокремити основні постулати, яким має відповідати податкова система, переглянути будову податкової системи, у тому числі тих податків, які є неефективними, корупційними та які складно адмініструвати. Інакше такі непорозуміння впливатимуть лише на затягування процесу реформування податкової системи, що проявлятиметься в соціально-економічній напруженості в державі. Податкову систему України становить сукупність податків і зборів. Чинне законодавство України вклало в поняття «податкова система» виключно загальнодержавні й місцеві податки й збори, а не механізм оподаткування, адміністрування податків чи будь-які інші правовідносини, які виникають між платником податку й державою стосовно їх справляння, що слід розглядати як систему оподаткування.

Ключові слова: збори, обов'язкові платежі, податки, податкова система, податкове законодавство.

The relevance of the article is that the modern theory of tax law does not operate with a clear definition of “tax system”. Scholars often use similar concepts such as “system of compulsory payments”, “system of taxes and fees”, “system of taxation”. In Ukraine, there has long been a wide-ranging debate on what is a tax system and what is a tax system. Some scientists share these concepts. Others, on the other hand, do not share and say that it is the same thing. The concept of the tax system is investigated in the article. The legal nature of the existence of taxes is considered. It is emphasized that both among scholars and at the legislative level today there is no clarity in the distinction and understanding of such concepts as “system of mandatory payments”, “system of taxes and fees”, “system of taxation”. These gaps can lead to different interpretations of the concept of “tax system” by different participants in tax relations. Therefore, in order to

clearly understand, today there is an urgent need for a theoretical definition of the basic concepts of tax law, in particular the definition of “tax system”. It is concluded that before taking any action to reform the tax system of Ukraine, it is necessary to reach a clear understanding of the conceptual approaches and guidelines on which a stable and effective tax system should be based, in particular, to overcome contradictions in the concept of “tax system”. postulates to be met by the tax system, review the structure of the tax system, in particular those taxes that are inefficient, corrupt and difficult to administer. Otherwise, such misunderstandings will only affect the delay in the process of reforming the tax system, which will be manifested in socio-economic tensions in the country. The tax system of Ukraine is a set of taxes and fees. The current legislation of Ukraine has included in the concept of “tax system” only national and local taxes and fees, and not the mechanism of taxation, tax administration or any other legal relationship that arises between the taxpayer and the state for their collection, which should be considered as a tax system.

Key words: *taxes, mandatory payments, tax system, tax legislation.*

Постановка проблеми. Аналізуючи теоретичні матеріали, присвячені податковій сфері, можна дійти висновку, що сучасна теорія податкового права не оперує чітким визначенням поняття «податкова система». Науковці часто використовують схожі до нього поняття, такі як «система загальнообов’язкових платежів», «система податків і зборів», «система оподаткування».

В Україні давно тривають широкі дискусії щодо питання, що ж являє собою податкова система, а що система оподаткування. Одні вчені розділяють поняття. Інші, навпаки, не розділяють і говорять, що це одне й те ж саме.

Отже, виникає необхідність дослідження понять «податкова система» й «система оподаткування» для їх урахування під час реформування податкової системи України. Зважаючи на це, тема дослідження актуальна.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню суті й поняття податкової системи України присвячено багато наукових праць, багато складових частин теми вивчено науковцями. Проте потребує ґрунтовнішого дослідження поняття «податкова система» й «система оподаткування» з огляду на неоднозначні розуміння понять різними науковцями. Серед науковців проблематиці приділяли увагу В.С. Андусенко, Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва, Л.П. Сідельникова, В.П. Хомутенко, В.М. Федосов та інші.

Метою статті є дослідження суті й поняття податкової системи України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Натепер немає жодної країни у світі, яка б існувала без установлених у ній податків, зборів або інших обов’язкових платежів, що становлять переважну частину її фінансових надходжень, унаслідок яких така країна може існувати. З іншої сторони, податкові правовідносини посідають окрему, найважливішу ланку суспільних правовідносин із самого моменту державотворення, оскільки внаслідок податків держава спроможна виконувати ряд функцій перед суспільством, гарантуючи й забезпечуючи кожного необхідними умовами життя.

З еволюцією державного устрою, змінами й розширенням багатоманітності суспільних відносин, розширенням міжнародної торговельної активності насамперед зазнає значних змін сфера встановлення та регулювання податкових платежів. Усе це впливає на появу досить складної юридичної побудови й важкого механізму податкових платежів, а також структури податкової системи.

В Україні податки відіграють вирішальну роль у наповненні бюджету. Їм можна надати відповідні риси:

– фіскальність – держава сама по собі не може забезпечити суспільство гідними умовами життя, тому податки нині є головним джерелом наповнення бюджетів і фінансових ресурсів держави;

– грошовий вираз – незалежно від того, що є об’єктом оподаткування, податки самі по собі мають виключно грошовий вираз;

– обов’язковість, примусовість і законодавче закріплення – усі платники податків сплачують їх на засадах, у порядку й розмірах, визначених Податковим кодексом України й законами з питань оподаткування;

– індивідуальність і загальність – кожен платник індивідуально й самостійно несе відповідальність за виконання ним податкового обов’язку;

– безвідплатність, безумовність, односторонній характер – після сплати платником податків у правових відносинах «платник – держава» держава не зобов'язується на виконання певних умов стосовно конкретного платника податку, натомість держава коштами від податків, що наповнюють бюджет, втілює публічний інтерес усього суспільства в правовідносинах «держава – суспільство»;

– соціальність – наповнивши бюджет унаслідок податків, держава задовольняє соціальні інтереси всієї країни;

– безповоротність – той податок, що сплачується платником, не підлягає поверненню безпосередньо такому платнику, навіть якщо, наприклад, податок на додану вартість безповоротно сплачується кінцевим споживачем до бюджету одноособово;

– нецільовий характер використання – держава акумулює всі бюджетні надходження, після чого визначає видатки державного чи місцевих бюджетів на реалізацію виконання відповідних програм.

Аналізуючи правову природу існування податків, більшість науковців доходять висновку, що саме встановлення податків і зборів та їх ефективне правове регулювання здатне забезпечити країну відповідним фінансовим ресурсом для виконання функцій держави.

Так, І.І Янжул вважає, що справляння податків здійснюється з метою формування дохідних частин бюджетів на рівні, достатньому для виконання всіх завдань і функцій держави й територіальних громад [1].

На думку А.В. Слинського, податки як основне джерело покриття суспільних витрат історично притаманні державі як публічному територіальному утворенню, яке вимагає постійного фінансового забезпечення свого функціонування [2, с. 5].

Відповідно до положень Податкового кодексу України податком є обов'язковий, безумовний платіж до відповідного бюджету або на єдиний рахунок, що справляється з платників податку. Збором (платою, внеском) є обов'язковий платіж до відповідного бюджету або на єдиний рахунок, що справляється з платників зборів, з умовою отримання ними спеціальної вигоди, у тому числі внаслідок вчинення на користь таких осіб державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими органами й особами юридично значущих дій. Сукупність загальнодержавних і місцевих податків і зборів, що справляються в установленому Кодексом порядку, становить податкову систему України [3].

Місцеві податки й збори, а точніше їх зарахування до місцевих бюджетів, формують фінансову базу існування та розвитку відповідних територій і місцевого самоврядування в цілому, здійснюючи задоволення фінансових потреб органів місцевого самоврядування. За допомогою податків і зборів здійснюється не лише соціальне забезпечення населення, але й розподіл валового внутрішнього продукту (ВВП) серед різних соціальних груп як на регіональних, так і на місцевих рівнях бюджетного фінансування, забезпечуючи території фінансовою самодостатністю, що характеризує податки як дієвий інструмент здійснення державної політики.

Як серед науковців, так і на законодавчому рівні нині немає чіткості в розмежуванні й розумінні таких понять, як «система загальнообов'язкових платежів», «система податків і зборів», «система оподаткування». Такі прогалини можуть призводити до різнотлумачень поняття «податкова система» різними учасниками податкових правовідносин. Тому з метою чіткого розуміння нині виникає нагальна потреба в теоретичному визначенні основоположних понять податкового права, зокрема визначенні поняття «податкова система».

З.С. Варналій говорить про те, що дуже часто відбувається отождолення понять «податкова система», «система податків» і «система оподаткування». Не дивлячись на багато спільного, це не просто різні поняття, це різні системи як із боку інституціонально-організаційної будови, так і з боку структурно-функціонального призначення [4, с. 16].

Наведемо думки деяких українських вчених у рамках дискусії щодо визначення понять «податкова система» й «система оподаткування».

На думку Л.П. Сідельнікової та Н.М. Костіної, слід розмежовувати категорії «податкова система», «система оподаткування», «система податків і зборів». Найвужчим поняттям автори вважають систему податків і зборів, яка об'єднує законодавчо встановлені обов'язкові платежі. До системи оподаткування окрім сукупності податків і зборів належать також механізми й способи їх розрахунку й сплати, у той час, як податкова система окрім зазначених елементів містить також суб'єктів, які здійснюють роботу з адміністрування та перерахунку податків і зборів [5].

В.Г. Баранова визначає податкову систему як регламентовану нормами фінансового права, закріплені в законах та інших нормативно-правових актах із питань оподаткування,

сукупність податкових відносин, які опосередковуються фінансовими органами, що забезпечують адміністрування податків і проявляються в конкретних формах оподаткування [6, с. 47].

Водночас об'єднання поняття «податкова система» з такими поняттями, як «система податків і зборів», «система оподаткування», «система загальнообов'язкових платежів», на нашу думку, приводить до певного узагальнення та розширення поняття «податкова система», що в результаті по суті наближає його до поняття «система оподаткування».

Професор Н.Ю. Пришва пропонує визначити теоретичну основу системи оподаткування як сукупність законодавчо закріплених загальнодержавних і місцевих податків, що надходять до бюджетів усіх рівнів, принципів, форм і методів їх встановлення, зміни, скасування, обчислення, сплати й стягнення, а також забезпечення відповідальності за вчинення правопорушень у сфері оподаткування та здійснення податкового контролю, прав та обов'язків суб'єктів оподаткування та органів, що здійснюють податковий контроль [7, с. 354–359]. Науковець спробувала охопити у визначенні поняття «система оподаткування» найголовніші й ключові складові частини податкових правовідносин, зокрема, починаючи зі стадії визначення податків і зборів, їх платників, порядку адміністрування та закінчуючи етапом сплати податку й податкового контролю, до якого можна віднести конкретні дії контролюючих органів стосовно платників податків, у тому числі в разі невиконання податкових зобов'язань.

Професор М.П. Кучерявенко зазначає, що «система оподаткування окрім податкової системи містить широкий спектр відносин, пов'язаних із реалізацією процесів оподаткування, та являє собою сукупність законодавчо встановлених податків і зборів, принципів, форм і методів їх встановлення, зміни або скасування; засобів забезпечення виконання податкового обов'язку; дій, що забезпечують сплату й контроль за своєчасним і повним надходженням коштів від податків і зборів до бюджету й цільових фондів» [8, с. 460–461].

Інші фахівці зазначають, що податкова система – це сукупність загальнодержавних і місцевих податків і зборів, які справляються в установленому законодавством порядку. У ширшому розумінні податкова система представляється як регламентована нормами фінансового права, закріпленими в законах та інших нормативно-правових актах із питань оподаткування, сукупність податкових відносин, які опосередковуються фінансовими органами, що забезпечують адміністрування податків і проявляються в конкретних формах оподаткування [9, с. 5].

А.М. Науменко своєю чергою до елементів податкової системи відносить: податкове законодавство; принципи оподаткування; систему податкових платежів; склад учасників податкових відносин, їх правовий статус; систему органів податкового адміністрування; форми й методи податкового контролю; відповідальність за порушення податкового законодавства; способи захисту прав та інтересів учасників податкових відносин [10, с. 217]. На нашу думку, таке визначення більше підходить до системи оподаткування, ніж до податкової системи.

І.В. Педь слушно стверджує, що податкова система – це законодавчо встановлена в державі сукупність обов'язкових платежів (податків і зборів), що підлягають сплаті юридичними й фізичними особами до бюджетів різних рівнів [11, с. 54].

Його підтримує і професор В.Л. Андрущенко, який говорить, що податкова система – це сукупність податків і зборів, обов'язкових платежів, об'єднаних спільною організаційною структурою та нормативно-правовою базою [12].

Слід зазначити, що більшість вітчизняних вчених дотримуються визначення поняття «податкова система» як сукупності загальнодержавних і місцевих податків і зборів, котрі справляються в установленому законодавством порядку [13; 14; 15].

Водночас під час визначення поняття «податкова система», на нашу думку, слід уникати розмежування поняття, на кшталт «у широкому розумінні» й «у вузькому розумінні». Це пов'язано з тим, що поняття «податкова система» в широкому розумінні охоплює більшу сферу правовідносин, які характеризуються поняттям, і фактично приведе до схожості, а в деяких випадках – до однаковості тлумачень поняття «податкова система» з поняттям «система оподаткування».

З метою вивчення та правильного розуміння податкової системи можуть використовуватись узагальнені теоретичні й наукові підходи й методи у визначенні правової природи поняття, зокрема його місця в податковому регулюванні, ураховуючи такі притаманні ознаки, як регламентованість на законодавчому рівні, визначення особливостей податкової системи або наведення переліку механізмів, що можуть бути застосованими для особливих видів господарської діяльності. Також може аналізуватись та узагальнюватись інформація щодо сукупності всіх етапів адміністрування податку, або податкова система через призму правовідносин «платник – держава» щодо встановлення, стягнення податків, податкового контролю та зарахування до бюджету,

або правовідносини «держава – платник» / «держава – суспільство» стосовно розподілу податків на заходи, що фінансуються державою.

Однак під час визначення поняття «податкова система», на нашу думку, варто враховувати також чинне українське законодавство, що регулює відповідну категорію.

Слід зазначити, що закони й інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України й повинні відповідати їй. Крім того, Конституція України є основоположним документом у формуванні й функціонуванні податкової системи. Тому під час визначення поняття податкової системи будемо виходити насамперед із положень Конституції України, в частині другій статті 93 якої закріплено, що виключно законами України встановлюються система оподаткування, податки й збори [16]. Таким чином, Основний закон України розділяє поняття «система оподаткування» та «податки й збори». Іншими словами, система оподаткування – це одне поняття, а податки й збори – інше поняття.

Також Податковим кодексом України визначено, що сукупність загальнодержавних і місцевих податків і зборів, що справляються в установленому Кодексом порядку, становить податкову систему України [3].

Отже, на нашу думку, податкову систему України становить сукупність податків і зборів, а сукупність прийомів і методів адміністрування податків й зборів слід розглядати як систему оподаткування.

Тому надалі в аналізі й дослідженні податкової системи України слід дотримуватись законодавчо визначеного поняття «податкова система», наданого Податковим кодексом України й підкріпленого Конституцією України, а визначення податкової системи, які не вписуються в конституційно визначені рамки, будемо вважати такими, що не відповідають Конституції України.

З проведеного аналізу теоретичних засад вивчення та дослідження, а також законодавчих норм регулювання податкової системи України доходимо висновку, що в основу визначення податкової системи слід вкладати поняття «податок», який є базовим орієнтиром надалі в розумінні сутності податкової системи та її місця в податкових правовідносинах.

У порівнянні з різноманітними функціями податку, які викладаються науковцями в теоретичних дослідженнях (наприклад, соціальна, розподільча, стимулююча, політична тощо), головну увагу нині держава приділяє саме фіскальній функції податку. Через це суб'єкти господарювання постійно відчують значне податкове навантаження, а часом і податковий тиск із боку контролюючих органів, що пов'язано як зі сплатою певного податку у визначених Податковим кодексом України розмірах, так і з ускладненою процедурою їх адміністрування та надмірним податковим контролем. Такі явища ніколи не стимулюватимуть платників до податкової культури. Натомість ми можемо спостерігати постійне ухилення від оподаткування шляхом недосконалості податкової системи й наявності прогалин податкового законодавства, використання фіктивних фірм, неофіційного працевлаштування, виплат заробітної плати в конвертах, механізмів із незаконним відшкодуванням податку на додану вартість, заниженням об'єкта оподаткування та багаторічного декларування збитків досить успішними насправді підприємствами, несплати податку на майно, його приховання через не введення в експлуатацію майна, а також не оподаткування майна, введеного в експлуатацію ще до запровадження податку на майно тощо.

Тому чинна податкова система не лише не має успіхів, а й заганяє українську економіку в тінь, стримує розвиток українського бізнесу й умов для інвестування, сприяє соціальній напруженості.

Ті ж принципи, на яких ніби ґрунтується українське податкове законодавство (рівність, загальність оподаткування, соціальна справедливість, стабільність тощо) не застосовуються та дуже часто порушуються самим законодавчим органом, що також вказує на необхідність перегляду багатьох положень податкової системи.

Не є секретом, що через брак власного досвіду й практики побудова української податкової системи відбувалася через призму запозичень досвіду інших країн, у більшості – Російської Федерації та меншою мірою – країн із розвинутою економікою, які мають сталу й ефективну податкову систему. В європейських країнах податкова система спрямована, зокрема, на економічне зростання, чого не вистачає українській податковій системі. Є і свідчення такого явища, враховуючи те, що за останні 30 років податкова система не лише не показала розвитку і приріст в показниках, а й призвела до відчутного спаду економічного розвитку країни. За орієнтовними показниками українські борги на кінець 2021 року можуть сягнути 90 млрд дол. США [17]. Усе це говорить про те, що потрібно змінювати податкову систему України. Такою, як є, далі вона вже не може бути.

Кодифікованість у правовому регулюванні податкових відносин була непоганим кроком і спробою встановити кращу податкову систему. Водночас постійні зміни до Податкового кодексу лише вказують на невизначеність, а часом і відсутність податкової концепції з боку держави щодо створення податкової системи, яка здатна задовольнити й населення, і бізнес, і інтереси держави. Одночасно законодавець ініціює постійні зміни задля можливості посилення фіскальної функції податку, що однозначно вказує на її провальне становище, оскільки значна частина господарської діяльності знаходиться в тіні, чим завдає ударів бюджету. Через посилену роль фіскальної функції менше уваги приділяється іншим функціям податку, зокрема стимулюючій. Наявна податкова система не заохочує платника в дусі як добровільної сплати податку, так і розвитку власних потужностей виробництва, через що платник не показує свої прибутки, бажаючи виглядати як збиткове підприємство. На фоні такого страждає одна з головних функцій податку, а саме соціальна. Немає сплачених податків – відсутні в бюджетах кошти, через що неможливо здійснити забезпечення населення у сфері інфраструктури, соціального забезпечення тощо.

Сучасна структура податкової системи не здатна задовольняти інтереси й відповідати реаліям суспільних відносин. Головними наповнювачами бюджету є непрямі податки, зокрема податок на додану вартість (далі – ПДВ) та акцизний податок. Водночас головні податки мають чимало прогалин правового регулювання. Так, не дивлячись на надмірність податкових перевірок ПДВ, незаконне його відшкодування є постійною практикою. Крім того, ПДВ притаманні такі негативні явища, як непрозоре оподаткування, багатоконтрагентність операцій, що дозволяє приховати ПДВ. Своєю чергою акцизний податок нині не може подолати контрабанду й незаконне виробництво підакцизних товарів, що вказує на необхідність виконання акцизним податком не лише фіскальної, але й регулюючої функції. Усе це, безсумнівно, зводить не лише до ухилення від оподаткування, але й до виведення капіталів за кордон, що не може не впливати на збалансованість доходів і витрат бюджету.

Водночас така суб'єктивна незбалансованість податкового законодавства відчувалася ще на момент прийняття Податкового кодексу України, коли держава переслідувала й закладала виключно фіскальну функцію в податках, обминаючи податковий компроміс між країною та платниками податків.

На думку І.В. Ясько, удосконалення податкової системи починається з визначення принципів оподаткування та їх раціонального впровадження. Принципи оподаткування утворюють основу податкового законодавства, виконують функцію орієнтирів правотворчої та правозастосовної діяльності, показують вирішальний вплив на формування масової та професійної правосвідомості, стають надійним показником досягнутого в державі рівня урегульованості й порядку в суспільних відносинах. Під час прийняття, зміни чи скасування нормативних актів законодавець зобов'язаний урахувати чинні принципи національного й міжнародного права [18, с. 135–136]. Проте, на нашу думку та як показує практика, український законодавець не звертає жодної уваги на принципи оподаткування, і є переконавання, що звертати й не буде. Тому розгляд принципів оподаткування для реформування податкової системи вважаємо взагалі недоцільним.

Сучасна податкова система не відбиває реальні потреби сучасної економіки з присутнім її швидким розвитком і розширенням меж її діяльності в різних сферах.

Ураховуючи зазначене, покращення економічного становища країни треба досягати шляхом податкового реформування, пріоритетами визначивши механізми стимулювання інвестиційної активності, розвитку національного виробництва, перегляду фіскальної складової частини податку зі спрямуванням на формування податкової культури платників. Тому саме реформування податкової системи, яка має докорінно змінити своє бачення щодо українського бізнесу, сучасних економічних відносин, а також соціальних потреб країни, повинне подолати застарілі бачення.

Не дивлячись на запозичений російський законодавчий досвід у момент формування української податкової системи, нині в рамках гармонізації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу можна говорити про те, що структура сучасної української податкової системи досить схожа на податкові системи європейських країн, чому свідчить вплив європейського податкового законодавства, податкової політики Генеральної угоди з тарифів і торгівлі / Світової організації торгівлі, інших міжнародних організацій, зокрема, на зміни в українському податковому законодавстві протягом останніх років. Однак, проаналізувавши податкові системи європейських країн, можна зробити висновки, що вони виступають насамперед інструментом, спрямованим на розвиток бізнесу в середині своїх країн, а також на зміцнення конкурентоспроможності їхніх держав на міжнародній арені. В українській податковій системі, звісно, на практиці цього немає.

На думку деяких вчених, зміст і структура податкової системи визначаються податковою політикою, що є винятковим правом держави, яка проводить її самостійно, відповідно до завдань соціально-економічного розвитку [19]. І ми погоджуємося з такою думкою та хочемо підкреслити, що побудова власної податкової системи – це суверенне право України й українського народу. І таке право ніким не може бути обмежено.

Практика й світовий досвід показали, що найефективнішою є податкова система з невеликою кількістю податків, яка охоплює всі основні об'єкти оподаткування. Податкова система має бути звільнена від малоефективних податкових форм. Установлюючи елементи податкової системи, законотворець повинен виходити з можливостей платників податків. Відштовхуючись від них, встановлюється об'єкт оподаткування, його база й ставка. Отже, розподіл податкового навантаження повинен відбуватися між різними елементами податкової системи [20, с. 49].

Розуміючи характер і властивості податків і зборів, по суті є проблемним питанням зі сторони законодавців винайти таку податкову систему, як би задовольняла всіх суб'єктів податкових правовідносин, зокрема самих платників податків і державу.

Отже, на нашу думку, слід розглядати створення такої податкової системи, в якій мінімальна кількість податків буде забезпечувати дієвий податковий механізм, за якого окрім фіскальної функції податків можливий компроміс і збалансованість у можливостях платників податків і потреб держави. Під час реформування податкової системи потрібно визначити базові й фундаментальні види податків і зборів, врегулювати прозорий і, головне, простий механізм їх адміністрування з метою виведення економіки з тіні.

Висновки. Перед тим, як почати робити певні дії щодо реформування податкової системи України, треба дійти однозначного розуміння в концептуальних підходах та орієнтирах, на яких має базуватися стабільна й ефективна податкова система, зокрема подолати протиріччя в понятті «податкова система», виокремити основні постулати, яким має відповідати податкова система, переглянути будову податкової системи, у тому числі тих податків, які є неефективними, корупційними та які складно адмініструвати. Інакше такі непорозуміння впливатимуть лише на затягування процесу реформування податкової системи, що проявлятиметься в соціально-економічній напруженості в державі.

Податкову систему України становить сукупність податків і зборів. Чинне законодавство України вклало в поняття «податкова система» виключно загальнодержавні й місцеві податки й збори, а не механізм оподаткування, адміністрування податків чи будь-які інші правовідносини, які виникають між платником податку й державою стосовно їх справляння, що слід розглядати як систему оподаткування.

Список використаних джерел:

1. Янжул И.И. Опыт исследования английских косвенных налогов. Акциз. Москва : Типография А.И. Мамонтова и К, 1874. URL: <http://library.fa.ru/files/Yanzhul-eng.pdf>.
2. Елинский А.В. Из истории налогообложения зарубежных стран: от древних времен до XVIII века. *Финансовое право*. 2006. № 5. С. 5–10.
3. Податковий кодекс України : Закон України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/ed20110101#Text>.
4. Варналій З.С. Податкова система України: інституціонально-функціональна структура та шляхи модернізації. *Економічний дискурс* : Міжнародний науковий журнал. 2018. Випуск № 2. С. 15–24.
5. Сідельникова Л.П., Костіна Н.М. Податкова система : навчальний посібник. Київ : Ліра-К, 2012. 576 с.
6. Податкова система : Навчальний посібник / В.Г. Баранова, О.Ю. Дубовик, В.П. Хомутенко та ін. ; за ред. В.Г. Баранової. Одеса : ВМВ, 2014. 344 с.
7. Пришва Н.Ю. Податкове право : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 268 с.
8. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права : В 2 т. Т. 1 : Общая часть / под ред. канд. юрид. наук Д.М. Щекина. Москва : Статут, 2009. 863 с.
9. Податкова система : Навчальний посібник / І.С. Волохова, О.Ю. Дубовик, М.О. Слатвінська та ін. ; за заг. ред. І.С. Волохової, О.Ю. Дубовик. Харків : Видавництво «Діса плюс», 2019. 402 с.
10. Финансовое право : учебное пособие / отв. ред. И.В. Рукавишникова. Москва : Норма, 2007. 510 с.

11. Педь І.В. Податкова система: економіко-правова характеристика податків : Навчальний посібник. Київ, 2007. 191 с.
12. Податкова система : Навчальний посібник / за заг. ред. В.С. Андрушенка. Київ, 2015. 416 с.
13. Іванов Ю.Б., Тищенко А.М. Сучасні проблеми податкової політики : Навчальний посібник. Харків, 2015. 327 с.
14. Податкова система : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / І.О. Лютий, Л.М. Демиденко, М.В. Романюк та ін. Київ, 2009. 456 с.
15. Податкова система : Навчальний посібник / за ред. В.Г. Баранової. Одеса, 2014. 344 с.
16. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
17. Валовий зовнішній борг України (за методологією МВФ). *Національний банк України* : вебсайт. URL: https://bank.gov.ua/files/ES/ZB_u.pdf.
18. Ясько І.В. Принципи оподаткування. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2015. № 824. С. 135–139. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2015_824_22.
19. Юрій С.І. Фінанси : підручник / За ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. Київ : Знання, 2008. 611 с.
20. Пабат О.В. Складові елементи податкової системи України та їх організаційно-правові зв'язки. *Право і безпека*. 2015. № 4 (59) С. 47–50.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.17>

МИКОЛАЄЦЬ Д.А.

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИКИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE REGULATION OF RELATIONS IN THE FIELD OF ELECTRIC POWER ENGINEERING AMIDST UKRAINE'S EUROPEAN INTEGRATION

Актуальність статті полягає у необхідності сформулювати перелік проблем адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергії. Під час їх дослідження важливо встановити причини виникнення таких проблем та фактори, які впливають на зміну прогнозованих результатів. Оскільки сфера електроенергії охоплює велику кількість відносин під час формування шляхів вирішення проблем, необхідно щонайбільше структурувати адміністративно-правове регулювання та актуалізувати його згідно з економічними можливостями держави та розвитком інноваційних технологій і з урахуванням потреб суб'єктів господарювання та кінцевих споживачів. У статті проаналізовано проблеми адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики в умовах євроінтеграції України. Визначено зміст і специфіку кожної з них. Окреслено прогалини, які потребують усунення. Зроблено висновок, що проблеми в адміністративно-правовому регулюванні відносин у сфері електроенергетики спричинені декількома факторами. По-перше, це наявність застарілих підходів до державного управління сферою електроенергії. Відповідно, існує ще велика кількість нормативно-правових актів, створених за радянських часів, або ж перенесених застарілих норм права до су-

часних законодавчих актів. Існування наступної причини зумовлюється прагненням держави якомога швидше запровадити європейські стандарти розвитку ринку електроенергії. Разом із нагромадженими проблемами щодо застарілості, наявності прогалин у законодавстві у сфері електроенергії така ситуація призводить до поганого прогнозування результатів реформування адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергії, порушення прав та інтересів кінцевих споживачів та правових очікувань суб'єктів господарювання. Також проблеми в адміністративно-правовому регулюванні відносин у сфері електроенергетики призводять до погіршення стану обладнання, недофінансування державних підприємств та утворення гігантських боргів. Спільним шляхом вирішення усіх проблем у цій сфері є розподіл тактичних та стратегічних цілей, редагування процесу змін відповідно до щорічних можливостей та ретельне планування розвитку сфери електроенергії.

Ключові слова: *проблеми, адміністративно-правове регулювання, правовідносини, електроенергетика, електроенергія, адміністративне законодавство.*

The relevance of the article is the need to form a list of problems of administrative and legal regulation of relations in the field of electricity. During their study, it is important to identify the causes of such problems and the factors that affect the change in the projected results. Since the electricity sector covers a large number of relations in the formation of solutions, it is necessary to structure the administrative and legal regulation and update it in accordance with the economic capabilities of the state and the development of innovative technologies and taking into account the needs of businesses and end users. In the article the problems of administrative and legal regulation of relations in the field of electric power in the conditions of European integration of Ukraine are analyzed. The content and specifics of each of them are determined. Gaps that need to be addressed are outlined. It is concluded that the problems in the administrative and legal regulation of relations in the field of electricity are caused by several factors. First of all, it is the existence of outdated approaches to public administration of electricity and, accordingly, there are still a large number of regulations created during the Soviet era or transferred outdated rules of law to modern legislation. The existence of the following reason is due to the desire of the state to introduce European standards for the development of the electricity market as soon as possible. Together with the previously accumulated problems of obsolescence, conflict, gaps in electricity legislation, this situation leads to poor forecasting of the results of reforming the administrative and legal regulation of relations in the field of electricity, violation of the rights and interests of end users and legal expectations. Also, problems in the administrative and legal regulation of relations in the field of electricity lead to the deterioration of equipment, underfunding of state-owned enterprises and the formation of huge debts. The common way to solve all the problems in this area is the distribution of tactical and strategic goals, editing the process of change in accordance with the annual capabilities and careful planning of the development of the electricity sector.

Key words: *problems, administrative and legal regulation, legal relations, electric power industry, electric power, administrative legislation.*

Актуальність теми. Аналіз чинного законодавства у сфері електроенергетики та порівняння його з іншими нормативно-правовими актами і міжнародними (європейськими) стандартами дасть можливість сформувати перелік проблем адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергії. Під час їх дослідження важливо встановити причини виникнення таких проблем та фактори, які впливають на зміну прогнозованих результатів. Оскільки сфера електроенергії охоплює велику кількість відносин, під час формування шляхів вирішення проблем необхідно щонайбільше структурувати адміністративно-правове регулювання та актуалізувати його згідно з економічними можливостями держави та розвитком інноваційних технологій і з урахуванням потреб суб'єктів господарювання та кінцевих споживачів.

Стан дослідження. Слід зазначити, що проблеми адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики були висвітлені у наукових працях таких учених, як: М.С. Блохіна, Н.В. Боднарчук, О.П. Віхров, Н.І. Грицак, І.І. Дороніна, В.А. Євдокімов, Н.М. Ковалко, Д.В. Кузьмін, М.М. Кузьміна, С.В. Москалюк, Т.В. Мосюк, В.В. Мушенко, О.О. Нікітін,

Д.О. Олефір, П.Ю. Пересіч, І.С. Сагайдак, І.Г. Сирота, Б.Л. Сухецький, В.Ю. Улида, К.В. Яцків. Проте останні зміни в законодавстві, у підходах до управління процесами виготовлення, розподілу, постачання та споживання електроенергії вказують на потребу у проведенні нового дослідження цього питання.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики охоплює велику кількість аспектів, що можуть бути пов'язані з екологічним чи податковим законодавством, а тому складно зрозуміти причину їх виникнення та коректні шляхи розв'язання. Так, наприклад, О.П. Віхров для розв'язання проблем у сфері електроенергетики пропонує створити нові глави у Господарському кодексі щодо електропостачання та саме у них визначити засади й принципи дії ринку електроенергетики [1, с. 16]. З огляду на те, що вже існує окремий спеціальний законодавчий акт щодо дії ринку електроенергії, розподіл норм між ним та будь-яким іншим нормативно-правовим актом, у тому числі Господарським кодексом, було б недоречним. Такий підхід лише погіршив би узгодженість між нормами права та розуміння їх системи суб'єктами відносин у сфері електроенергії. Водночас правильним є зауваження щодо підприємницької природи сучасних відносин у сфері електроенергії, адже із формуванням ринку повністю адміністративно-правове регулювання вже є недоречним та повинно бути трансформоване для відповідності інтересам суб'єктів господарювання, кінцевих споживачів, що передбачає більше гнучкості у регулюванні та добровільності у відносинах.

На думку М.М. Кузьміної, правові проблеми сфери електроенергетики полягають у тому, що законодавство є нестабільним та має декларативний характер [2, с. 36]. Такі зауваження є доволі спірними. Дійсно, законодавство є нестабільним, однак це можливо пояснити прагненням реформувати адміністративно-правове регулювання сфери електроенергетики, створити сприятливі умови розвитку ринку електроенергії, що є неможливим без змін до нормативно-правових актів. Щодо декларативного характеру норм права, то таке положення може бути лише частково справедливим в аспекті дотримання принципів та засад з охорони довкілля, регулювання ринку, прав та свобод кінцевих споживачів електроенергії. В інших випадках недотримання норм права не лише матиме наслідком притягнення до юридичної відповідальності відповідальних осіб, але й може призвести до надзвичайних ситуацій.

Досліджуючи питання державної енергетичної політики, С.В. Москалюк виділяє такі її недоліки, як: недосконале нормативно-правове поле в енергетичній сфері; відсутність системності у проведенні енергетичної політики; складне фінансове становище окремих підприємств енергетичної сфери та фіскальний характер податкової системи; нестача інвестицій; переважання адміністративних методів управління [3, с. 63–64]. Така ситуація ілюструє зв'язок між проблемами в адміністративно-правовому регулюванні та позаправовими чинниками, які вказують на неефективність проведених заходів реформування. Наприклад, регулювання фінансування повинно враховувати фактично наявні ресурси у держави, а не лише теоретичні розрахунки щодо кількості необхідних коштів для запобігання банкрутству окремих суб'єктів господарювання, що займаються виготовленням електроенергії. Крім того, відсутність системності в державному управлінні пов'язана з недостатнім адміністративно-правовим регулюванням координації дій між уповноваженими суб'єктами владних повноважень, кожен із яких діє для досягнення окремих цілей та завдань.

Тож на основі проаналізованих наукових підходів та враховуючи попередньо проведене у роботі дослідження, можемо виділити як практичні, так і теоретичні проблеми правового регулювання відносин у сфері електроенергетики:

1) практичні проблеми адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики в умовах євроінтеграції України (недосконале адміністративно-правове регулювання відносин у сфері зеленої електроенергетики):

– проблематика адміністративно-правового регулювання зміни цільового призначення та використання земель під зелену електроенергетику;

– недосконалість адміністративно-правового регулювання оплати за користування зеленою електроенергією, що порушує права й інтереси побутових і непобутових кінцевих споживачів, а також інших суб'єктів господарювання, що займаються виготовленням електроенергії;

– наявність ризиків збільшення вартості електроенергії для кінцевих споживачів через неспроможність держави повною мірою викупити всю зелену електроенергію, що виготовляється суб'єктами господарювання на об'єктах альтернативної електроенергетики;

– порушення процесу виготовлення електроенергії на інших об'єктах електроенергетики через проблеми в оцінюванні її вартості та нерівність між суб'єктами господарювання;

2) теоретичні проблеми адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики в умовах євроінтеграції України (термінологічні неузгодженості законодавства, яким здійснюється адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики).

До проблем адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики зараховуємо недосконале регулювання зеленої електроенергетики в Україні. Зрозуміло, що розвиток зеленої електроенергетики є одним із пріоритетних напрямів та відповідає як національним, так і міжнародним цілям екологічного виготовлення та споживання електроенергії. Водночас недоліки у правовому регулюванні можуть сповільнити і навіть спотворити таку ціль, а її досягнення буде супроводжуватися значними правопорушеннями в інших сферах. Нині держава активно здійснює заходи задля заохочення інвестицій у зелену електроенергетику, однак швидкість зміни законодавства не дає змоги якісно спрогнозувати наслідки дії запропонованих норм права. Як дослідження наукових праць, так і аналіз законодавства, проведений у цій роботі, свідчать, що недосконале адміністративно-правове регулювання зеленої електроенергетики проявляється у такому:

– по-перше, проблемним є адміністративно-правове регулювання зміни цільового призначення та використання земель під зелену електроенергетику;

– по-друге, процес оплати за користування зеленою електроенергією є недосконалим, що порушує права й інтереси побутових і непобутових кінцевих споживачів, а також інших суб'єктів господарювання, що займаються виготовленням електроенергії.

Розглядаючи питання проблематики правового регулювання зміни цільового призначення та використання земель під зелену електроенергетику, варто зазначити, що виникнення такої проблеми зумовлено декількома чинниками. По-перше, неузгодженістю та наявністю прогалин у законодавчих актах, адже питання земель регулюється як Земельним кодексом, так і профільними законами, а також доповнюється встановленням повноважень і їх розмежуванням для органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади. Таким чином, процес отримання земель для зеленої електроенергетики є доволі непрозорим, надміру бюрократизованим, тривалим. Наступним чинником є те, що сфера зеленої електроенергетики нині є тимчасово надприбутковою та потребує значних фінансових вкладень, а тому інвестори не зацікавлені у правомірному проходженні усіх встановлених законом процедур, які й так є доволі колізійними, що породжує корупцію під час отримання земель. При цьому, оскільки кількість земель, які мають належне цільове призначення, тобто є землями енергетики, є обмеженою, трапляються випадки неправомірної зміни цільового призначення. Особливо небезпечною така ситуація є під час зміни цільового призначення сільськогосподарських земель, адже вони володіють спеціальними властивостями, які забезпечують врожайність. Відповідно, розміщення на них підприємств зеленої енергетики спричинятиме погіршення властивостей землі аж до повної неможливості вирощувати сільськогосподарські культури.

Слід зазначити, що проблема зміни цільового використання сільськогосподарських земель має загальний характер та стосується не лише сфери електроенергетики. Так, П.Ю. Пересіч зауважує, що чинні моделі та форми регулювання земельних відносин не задовольняють запити сьогодення, адже відсутня деталізація та чіткі критерії використання й охорони земель. Уточнення потребують структурні та організаційні аспекти використання земель, необхідно запроваджувати європейські стандарти оптимізації використання земель сільськогосподарського призначення та управління ними з боку органів місцевого самоврядування [4, с. 3]. Тобто для вирішення питання використання земель для зеленої електроенергетики необхідно встановити правила використання земель, що гарантують безпечність та мінімізацію шкоди для їх природних властивостей. Крім того, необхідним є встановлення спеціальних механізмів контролю за дотриманням норм права не лише на етапі зміни власника чи купівлі/оренди земель, але й у процесі використання. Зміна цільового використання є допустимою, однак лише за умови, що вона зумовлена об'єктивними чинниками та не перешкоджає інтересам усього населення, що особливо стосується захисту довкілля та раціонального використання ресурсів.

Щодо безпосередніх проблем у правовому регулюванні використання земель для зеленої електроенергетики, то вони регулюються у Законі України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів», де у ст. 14 зазначено, що земельні ділянки надаються для потреб енергетики у порядку, встановленому Земельним кодексом. Для об'єктів альтернативної енергетики, що використовують відновлювальні джерела енергії, дозволено використовувати землі, визначені у п. ж ст. 19 Земельного кодексу (землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення [5]) без зміни цільового призначення [6]. Проблемним можна вважати формулювання «землі іншого призначення», оскільки його можливо

тлумачити як таке, що передбачає землі, які не визначені у п. ж, а не ті, що не названі в усій статті. Водночас така норма спрощує порядок використання земель для зеленої енергетики, хоча вибрані терміни не відповідають ні земельному законодавству, ні законодавству безпосередньо щодо альтернативних джерел енергії, адже це поняття розмежовано із поняттям відновлювальних джерел електроенергії. Однак найбільшою проблемою є відсилання до земельного законодавства замість встановлення власного механізму. Як наслідок, адміністративно-правове регулювання отримання, зміни цільового призначення чи використання земель для зеленої електроенергетики буде містити такі ж проблеми, як і саме земельне законодавство.

Наступним аспектом проблеми недосконалого адміністративно-правового регулювання зеленої електроенергетики є процес оплати зеленої електроенергії. Обраний державою шлях щодо стимулювання альтернативної та відновлюваної електроенергетики є доволі спірним, оскільки не врахував можливості держави щодо забезпечення достатнього фінансування, створив нерівність між суб'єктами господарювання, що здійснюють виготовлення зеленої електроенергії, а надалі поставив під загрозу права та інтереси кінцевих побутових та непобутових споживачів. Причиною виникнення такої ситуації є встановлення зеленого тарифу, яким відповідно до ст. 1 Закону України «Про альтернативні джерела енергії» є спеціальний тариф, відповідно до якого закуповується електрична енергія, що була вироблена на об'єктах електроенергетики, у тому числі на введених в експлуатацію чергах будівництва електричних станцій з альтернативних джерел енергії (для гідроенергії лише мікро-, міні- та малими гідроелектростанціями) [7]. Із такого визначення можливо зрозуміти, що зелений тариф визначено на законодавчому рівні ціною, яку гарантовано повинна сплатити держава суб'єктам господарювання, які виготовляють зелену електроенергію. Таким чином, забезпечується прибутковість діяльності із виготовлення зеленої електроенергії, що робить цю сферу привабливою для інвесторів.

Також слід розглянути проблеми, які спричинило адміністративно-правове регулювання зеленої електроенергії для інших суб'єктів господарювання, що виготовляють електроенергію. Як уже було проілюстровано в роботі, альтернативні та відновлювальні джерела електроенергії не є тотожними поняттями, хоча можуть дещо збігатися. Умовно альтернативними джерелами енергії можливо вважати ті, які почали розвиватися уже після створення та повної монополії класичної трійки: теплоелектростанцій, гідроелектростанцій та атомних електростанцій. Слід підкреслити, що альтернативна електроенергія не завжди відповідає поняттю зеленої. На відміну від уже відновлювальної, оскільки, як виходить із її назви, ресурси, що використовуються для вироблення електроенергії, можуть бути відновлені, а отже, шкода для природи або ж відсутня, або мінімальна. Зі свого боку зелена електроенергетика може охоплювати як альтернативні, так відновлювальні чи традиційні джерела. Наприклад, до зеленої електроенергетики за правильного використання може бути зарахована атомна, а також обов'язково входить електроенергія, виготовлена на гідроелектростанціях. Водночас адміністративне регулювання чіткої різниці не встановлює, внаслідок чого порушена логіка у наданні податкових пільг, стимулювання розвитку певних видів виготовлення електроенергії. Як наслідок, не створюється жодних пільг для великих гідроелектростанцій, що робить їхню діяльність неприбутковою та малоефективною. Досліджуючи питання виготовлення електроенергії на гідроелектростанціях, І.Г. Сирота виділяє такі проблеми, як: обов'язок продавати 35% від усієї електроенергії, виробленої на ГЕС, гарантованому покупцю за ціною, що є нижче ринкової та не покриває витрати на її виготовлення, а отже, і збитковість роботи на балансуєчому ринку; неяснісе прогнозування та режим роботи ГЕС, неможливість ререгулювання, а тому розбалансованість енергосистеми [8, с. 17]. Тобто великі та середні гідроелектростанції працюють без прибутку або ж узагалі є збитковими через те, що вони вимушені продавати енергію за ціною, яка визначена гарантованим покупцем, однак через зелений тариф є недостатньою для підтримання нормального функціонування. Крім того, через нестачу коштів у держави закупівля іншої електроенергії відбувається нерегулярно. Така ситуація негативно впливає на техніку та обладнання, оскільки воно швидше псується та потребує більше коштів для догляду, а також і на забезпечення робочими місцями, адже необхідна їх кількість постійно змінюється. Неможливість спрогнозувати розвиток та прибуток робить таку сферу малопривабливою для інвесторів. Надмірне зростання альтернативної електроенергетики негативно впливає і на роботу атомних електростанцій, оскільки знову ж доводиться зменшувати обсяги виготовлення електроенергії, а отже, і прибутку. Тут слід наголосити, що всі атомні електростанції були створені ще за радянських часів та потребують постійного догляду за обладнанням, контролю його якості. Відповідно, зменшення коштів впливатиме на тривалість оновлення усіх процесів виготовлення електроенергії, наслідки таких дій, як свідчить історичний досвід, можуть бути катастрофічними.

Слід констатувати, що сутність проблеми адміністративно-правового регулювання зеленої електроенергетики щодо недосконалого процесу оплати зеленої електроенергії полягає у тому, що неправильно було спрогнозовано рівень привабливості цієї сфери для інвесторів та обсяг збільшення частки зеленої електроенергетики, а отже, і кошти, необхідні на виконання зобов'язань перед інвесторами, унаслідок чого постраждали решта залучених до відносин у сфері електроенергетики суб'єктів, як кінцеві споживачі, так і об'єкти виготовлення електроенергії. Вирішення цієї проблеми не може мати тимчасового характеру та створювати нерівність між суб'єктами господарювання, що діють на ринку електроенергії. Крім того, недоцільним було би скасування усіх гарантій та повернення до умов розвитку лише традиційних джерел електроенергії, оскільки це суперечить цілям зі збереження та охорони довкілля, євроінтеграції та врешті призведе до моральної застарілості використовуваних технологій.

Відповідно, одним із шляхів оптимізації використання зеленої електроенергії, що відповідає інтересам суспільства, кінцевих споживачів та навіть інших суб'єктів виготовлення, є запровадження технологій накопичення енергії. Про це стверджують у своїх роботах І.С. Сагайдак [9] та І.І. Доронін, який пропонує використання водневих чи літій-іонних технологій [10, с. 38]. Нині такі технології використовуються у побуті, однак є малопоширеними та лише впроваджуються у промислових масштабах. Завданням держави є створення прозорого адміністративно-правового регулювання питання накопичення електричної енергії та заохочення наукових напрацювань у цій сфері, стимулювання інвестицій. Варто зауважити, що стратегія із накопичення електричної енергії вибрана однією із пріоритетних для розвитку єдиного ринку ЄС, про що свідчить нещодавно створена Директива ЄС 2019/944, у ч. 59 ст. 2 якої навіть надається тлумачення процесу накопичення електроенергії (energy storage), під яким слід розуміти перенесення кінцевого споживання електроенергії на мить пізніше, ніж вона було вироблена, або ж перетворення її у форму енергії, яку можливо накопичити та зберегти для подальшого перетворення в електроенергію чи інші види енергії та використання [11]. Завдяки використанню такої технології можливо буде суттєво зменшити вартість зеленої електроенергії, оскільки її можливо буде використати за потреби, а не негайно після виготовлення. Крім того, можливо буде планувати необхідні обсяги електроенергії на конкретний рік та від цього формувати зелений тариф. Зрозуміло, що впровадження системи накопичення електроенергії потребує як розвитку технологій, так і часу для адаптації до змін ринку електроенергії та власне суб'єктів, що здійснюють виготовлення, постачання і розподіл електроенергії. Відповідно, першочергові зміни повинні стосуватися стратегії розвитку сфери електроенергії.

До проблем адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики можливо віднести і теоретичні проблеми. Теоретичною проблемою адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики, виділеною нами у процесі нашого дослідження, є термінологічні неузгодженості законодавства, яким здійснюється адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики. Важливо підкреслити, що варіативність термінології є допустимою в повсякденній мові та навіть в науковій літературі за попереднього визначення змісту використовуваних термінів. Вона може формуватися під впливом іноземних запозичень та поступового процесу старіння термінології та втрачати нею актуальності, що позначають технології в електроенергетиці, що більше не використовуються.

Отже, на основі проведеного дослідження можливо дійти висновку, що проблеми в адміністративно-правовому регулюванні відносин у сфері електроенергетики спричиненні декількома факторами. По-перше, це наявність застарілих підходів до державного управління сферою електроенергії. Відповідно, існує ще велика кількість нормативно-правових актів, створених за радянських часів, або ж перенесених застарілих норм права до сучасних законодавчих актів. Існування наступної причини зумовлюється прагненням держави якомога швидше запровадити європейські стандарти розвитку ринку електроенергії. Разом із попередньо нагромадженими проблемами щодо застарілості, наявності прогалин у законодавстві у сфері електроенергії така ситуація призводить до поганого прогнозування результатів реформування адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергії, порушення прав та інтересів кінцевих споживачів і правових очікувань суб'єктів господарювання. Також проблеми в адміністративно-правовому регулюванні відносин у сфері електроенергетики призводять до погіршення стану обладнання, недофінансування державних підприємств та утворення гігантських боргів. Спільним шляхом вирішення усіх проблем у цій сфері є розподіл тактичних та стратегічних цілей, редагування процесу змін відповідно до щорічних можливостей та ретельне планування розвитку сфери електроенергії.

Список використаних джерел:

1. Віхров О.П. Правові засади реформування ринку електричної енергії. *Економіка та право*, 2016. Випуск 1 (43). С. 11–18.
2. Кузьміна М.М. Окремі проблеми правового регулювання виробництва енергії з альтернативних джерел в умовах адаптації до права ЄС. *Адаптація до права ЄС регулювання економіки України в сучасних умовах*, 2015. С. 34–38.
3. Москалюк С.В. Сучасні проблеми та суперечності реалізації державної енергетичної політики України. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2019. Вип. 4 (43). С. 60–63.
4. Пересіч П.Ю. Механізми державного управління використанням земель сільськогосподарського призначення. *Публічне адміністрування: теорія та практика*, 2017. № 1. С. 1–12.
5. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. № 3. С. 27.
6. Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів: Закон України від 9.07.2010 № 2480-VI. Відомості Верховної Ради України(ВВР). 2011. № 1. С. 2.
7. Про альтернативні джерела енергії: Закон України від 20.02.2003 № 555-IV. Відомості Верховної Ради України(ВВР). 2003. № 24. С. 155.
8. Сирота І.Г., Сухецький Б.Л., Нікітін О.О., Олефір Д.О. Проблеми та перспективи роботи ГЕС та ГАЕС у новому ринку електроенергії. *Гідроенергетика*, 2019. № 3–4. С. 16–19.
9. Сагайдак І.С., Мосюк Т.В. Зелений тариф як механізм стимулювання ресурсозбереження. Збірник наукових праць за матеріалами II Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції «Економіка природокористування: стан, проблеми, перспективи» (ЕПК – 2016), м. Ірпінь, 29 березня 2016 р. Ірпінь : УДФСУ, 2016. С. 160–166.
10. Дороніна І.І. Нормативно-правове забезпечення розвитку відновлюваної енергетики в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020. Вип. 1 (44). С. 31–43.
11. Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on common rules for the internal market for electricity and amending Directive 2012/27/EU (Text with EEA relevance.) URL: <https://cutt.ly/sQE5fQh>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.18>

МИХАЙЛОВ О.О.

МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ЗМІСТОВНА ХАРАКТЕРИСТИКА

MECHANISM OF IMPLEMENTATION OF JUDICIAL CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF THE PUBLIC ADMINISTRATION: SUBSTANTIVE CHARACTERISTICS

У статті розкриваються теоретичні засади правової природи та змісту судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. Виходячи із методологічного підходу, відповідно до якого зміст механізму – це сукупність будь-яких елементів, система, котра включає сукупність або способів і методів, або відповідних, у тому числі і правових, засобів, у роботі визначено зміст механізму судового контролю з акцентом на взаємозв'язок елементів такого контролю як неодмінної й обов'язкової умови успішного функціонування механізму судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. Виділено такі структурні елементи механізму судового контролю за діяльністю публічної адміністрації, як: а) нормативно-правові засади,

© МИХАЙЛОВ О.О. – аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права (Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова)

які лежать в основі формування і функціонування механізму судового контролю за діяльністю публічної адміністрації; б) інституційні засади, які включають суб'єктний склад механізму судового контролю за діяльністю публічної адміністрації та повноваження суб'єктів його реалізації; в) інструментальні засади, тобто правові засоби, способи, прийоми та форми реалізації судового контролю за діяльністю публічної адміністрації; г) організаційні засади судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. На основі аналізу змісту основних елементів механізму судового контролю за діяльністю публічної адміністрації визначено характерні ознаки такого механізму, такі як: 1) обов'язковість нормативно-правового закріплення; 2) специфічна мета; 3) результативність; 4) системний та комплексний характер; 5) особливий суб'єктний склад цього механізму (суди та судді); 6) владність; 7) універсальність; 8) самостійність; 9) процесуальність; 10) гарантованість. Механізм судового контролю за діяльністю публічної адміністрації визначено як системне, комплексне та впорядковане організаційно-правове утворення, котре включає особливий суб'єктний склад (уповноважених органів та посадових осіб), який здійснює контрольну діяльність, що характеризується універсальністю, владністю та самостійністю і реалізується у специфічній процесуальній формі із застосуванням правових засобів для забезпечення законності в діяльності суб'єктів публічної адміністрації, дотримання її захисту прав та законних інтересів суспільства та держави.

Ключові слова: публічна адміністрація, діяльність публічної адміністрації, державний контроль, судовий контроль, механізм судового контролю, законність.

The article reveals the theoretical foundations of the legal nature and content of judicial control over the activities of public administration. Based on the methodological approach, according to which the content of the mechanism is a set of any elements, a system that includes either a set of methods and techniques, or appropriate, including legal, means, the work defines the content of the mechanism of judicial control with emphasis on elements of such control as an indispensable and mandatory condition for the successful functioning of the mechanism of judicial control over the activities of public administration. The following structural elements of the mechanism of judicial control over the activities of public administration are identified: a) regulatory and legal principles that underlie the formation and functioning of the mechanism of judicial control over the activities of public administration; b) institutional principles, which include the subjective composition of the mechanism of judicial control over the activities of public administration and the powers of the subjects of its implementation; c) instrumental principles, ie legal means, methods, techniques and forms of judicial control over the activities of public administration; d) organizational principles of judicial control over the activities of public administration. Based on the analysis of the content of the main elements of the mechanism of judicial control over the activities of public administration, the characteristic features of such a mechanism are determined: 1) the obligation of regulatory and legal consolidation; 2) specific purpose; 3) effectiveness; 4) systemic and complex nature; 5) special subjective composition of this mechanism (courts and judges); 6) authority; 7) universality; 8) independence; 9) proceduralism; 10) warranty. The mechanism of judicial control over the activities of public administration is defined as a systematic, complex and orderly organizational and legal entity, which includes a special entity (authorized bodies and officials), which carries out control activities characterized by universality, authority and independence and implemented in specific procedural form with the use of legal means to ensure legality in the activities of public administration, observance and protection of the rights and legitimate interests of society and the state.

Key words: public administration, activity of public administration, state control, judicial control, mechanism of judicial control, legality.

Вступ. Україна сьогодні перебуває на етапі реформування суб'єктів публічного адміністрування, метою діяльності яких є забезпечення виконання законів та здійснення інших функцій публічного управління, яке є надмірно централізованим, відірваним від суспільства і, як наслідок, неефективним і надзвичайно корумпованим. Таке реформування спрямоване на перехід від адміністративно-командних форм публічного управління до демократичних форм діяльності

публічної адміністрації, яка відповідатиме європейським стандартам належного демократичного урядування. Одним зі шляхів удосконалення функціонування публічної адміністрації з метою забезпечення її ефективного функціонування є належний механізм судового контролю за законністю діяльності її суб'єктів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням сутності судового контролю загалом та окремих аспектів судового контролю за діяльністю публічної адміністрації зокрема присвячувала ґрунтовні праці низка вітчизняних та зарубіжних учених: В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, В. Горшенюк, Р. Калюжний, Л. Коваль, В. Колпаков, Т. Коломоєць, А. Комзюк, В. Копейчиков, Р. Куйбіда, В. Марчук, Н. Нижник, В. Опришко, О. Остапенко, О. Пасенюк, О. Рябченко, А. Селіванов, В. Стефанюк, В. Тацій, В. Цветков, Ю. Шемшученко та інші. Віддаючи належне науковим доробкам вищезазначених науковців, слід, однак, зазначити, що багато актуальних питань реалізації судового контролю залишається поза увагою правознавців. До таких питань належить і питання механізму реалізації судового контролю.

Постановка завдання. Метою дослідження є комплексний аналіз правової природи, змісту та ознак судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

Результати дослідження. У будь-якій демократичній державі світу контроль за діяльністю публічної адміністрації є важливим засобом впливу на її суб'єктів із метою забезпечення законності та ефективності їхньої діяльності. Держава є одним із головних суб'єктів здійснення контрольної функції у суспільстві, оскільки наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, під час здійснення якого вона покладається і на засоби контролю. До особливого виду державного контролю у сфері публічного адміністрування належить судовий контроль, котрий здійснюється судовими органами стосовно органів публічної адміністрації.

Існують різні підходи до розуміння змісту судового контролю. Зокрема, його визначають як: специфічний вид контролю у сфері державного управління, особливістю якого є те, що, на відміну від систематичної діяльності спеціалізованих контролюючих органів, він здійснюється одноразово, під час розгляду відповідних справ (адміністративних, цивільних, кримінальних, господарських) [1, с. 261]; комплексне правове явище, яке відображає як основні риси судової влади, так і ознаки юрисдикційної діяльності органів держави [2, с. 20]; вид державного контролю, який здійснюється у сфері функціонування судової влади з віднесених до її компетенції питань судовими органами відповідно до їх компетенції, з дотриманням вимог підвідомчості й підсудності справ, у закріпленій законодавчо процесуальній формі, що дає змогу характеризувати судовий контроль як організаційно-правову форму реалізації судової влади [3, с. 15].

Однак, незважаючи на відмінності доктринальних підходів до розуміння поняття та змісту інституту судового контролю, особливостей його прояву у різних видах судочинства, судовий контроль виконує свою головну функцію, таку як перевірка правомірності дій і актів суб'єктів публічної адміністрації у процесі судового розгляду справ, забезпечення безпосередньої дії конституції в усіх сферах правотворчої та правозастосовчої діяльності, захист прав та свобод громадян. Судовий контроль є своєрідним елементом системи стримувань та противаг. Особливо важливу роль судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації відіграє в нашій державі в умовах проведення судової реформи та інтеграційних процесів, які тривають в Україні.

Необхідність розвитку та вдосконалення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації як у нормативному, так і у науковому сенсі зумовлена тією обставиною, що пріоритетами судової гілки влади є захист прав та свобод людини і громадянина, а однією зі сторін публічно-правового спору виступає суб'єкт публічної адміністрації. Тому з метою захисту та відновлення порушених прав фізичних та юридичних осіб у спорах із публічною адміністрацією необхідно створити дієвий механізм судового контролю за законністю актів та дій суб'єктів публічної адміністрації. Однак необхідно наголосити, що в теорії права і держави практично відсутнє визначення поняття механізму судового контролю. І, що природно, немає відповіді на таке, на нашу думку, важливе питання: названий механізм є правовим явищем, правовим станом чи правовим утворенням?

Під час переходу до безпосереднього розгляду змісту механізму судового контролю за діяльністю публічної адміністрації є доцільним узагальнити низку поглядів учених на розуміння (складу, структури тощо) різноманітних механізмів, що діють у тих чи інших сферах суспільного життя. Це слід зробити хоча б тому, що, як уже зазначалося, як про механізм судового контролю, так і, природно, про його зміст у науковій літературі майже не згадується.

Словник української мови визначає термін «механізм» як: «пристрій, що передає або перетворює рух, те саме, що машина; внутрішня будова, система чого-небудь, сукупність станів

і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище» [4, с. 695]. Таким чином, механізм позиціонується як динамічна складова частина процесу або явища. З викладеного впливає, що головне призначення механізмів полягає у досягненні за допомогою різних засобів, методів і способів відповідно до певної процедури (схеми) відповідних цілей.

Як правило, зміст механізму – це сукупність будь-яких елементів, система, яка включає сукупність або способів і методів, або відповідних, у тому числі і правових, засобів. Це стає певним методологічним підходом, що дає змогу визначитись і зі змістом механізму судового контролю. Правда, з одним зауваженням: у наведених судженнях немає вказівки на взаємозв'язок, взаємодію, взаємозумовленість тощо окремих частин, елементів відповідного механізму. Тоді як, на нашу думку, такий зв'язок – неодмінна й обов'язкова умова успішного функціонування будь-якого механізму, в тому числі механізму судового контролю. У результаті можна вважати зміст певним утворенням, що включає в себе систему певних структурних елементів, взаємозалежних між собою і взаємозумовлених, які виражають сенс його утворення, його сутність. І, безумовно, для формування визначення механізму судового контролю (в тому числі і за діяльністю публічної адміністрації) слід враховувати і нормативну складову частину, і навіть організаційно-забезпечувальну діяльність.

Враховуючи вищевикладене, вважаємо за доцільне виділити такі структурні елементи механізму судового контролю за діяльністю публічної адміністрації, як: а) нормативно-правові засади, які лежать в основі формування і функціонування механізму судового контролю за діяльністю публічної адміністрації; б) інституційні засади, які включають суб'єктний склад механізму судового контролю за діяльністю публічної адміністрації та повноваження суб'єктів його реалізації; в) інструментальні засади, тобто правові засоби, способи, прийоми та форми реалізації судового контролю за діяльністю публічної адміністрації; г) організаційні засади судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

Розглянемо ці змістовні частини механізму судового контролю за діяльністю публічної адміністрації докладніше.

Статтею 2 Кодексу адміністративного судочинства України визначено, що завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин із метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень [5]. Крім того, цим нормативним актом визначено принципи здійснення судочинства адміністративними судами, детально регламентовано порядок розгляду справ, прийняття судових рішень, їх законності, обґрунтованості, мотивованості, закріплено порядок їх виконання.

Таким чином, є всі підстави говорити про те, що нині закладено необхідну нормативно-правову основу механізму судового контролю за діяльністю публічної адміністрації як найважливішої складової частини його змісту. Інша справа, що вона поки що недостатньо досконала, має прогалини, колізії та вади, але про це варто говорити окремо, аналізуючи проблеми підвищення ефективності механізму судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

Наступним елементом змісту механізму судового контролю за діяльністю публічної адміністрації є його інституційні засади: суб'єкти цього механізму та їх повноваження. Під час характеристики суб'єктного складу механізму судового контролю доцільно насамперед зазначити, що судова влада у структурі принципу поділу влади має бути, по-перше, самостійною, по-друге, незалежною, по-третє, вона має забезпечувати розгляд спорів, що виникають, і здійснювати у встановлених межах контроль за публічною адміністрацією.

Судова влада здійснюється спеціальними державними органами – судами та суддями. В юридичній енциклопедії за редакцією Ю.С. Шемчушенка судова система визначається як складова частина правової системи держави, що визначає порядок організації і діяльності органів судової влади та засади здійснення правосуддя [6].

Судова влада в Україні належить лише судам від імені суддів. Судді незалежні і підпорядковуються Конституції України, закону, у своїй діяльності щодо здійснення правосуддя вони нікому не підзвітні. Судді, здійснюючи публічну функцію щодо здійснення правосуддя, забезпечують ефективний контроль якості правосуддя. Отже, суб'єктом механізму судового контролю за діяльністю публічної адміністрації виступає суд та весь сукупний суддівський корпус системи адміністративної юстиції.

Інструментальні засади механізму судового контролю включають насамперед правові засоби, що відіграють важливу роль і мають велике значення через низку характерних ознак. Треба одразу відзначити, що у теорії права більшість учених, які розглядають поняття «правові

засоби», відзначають його правовий характер. Однією з ознак правових засобів є наявність нормативної правової основи. Саме нормативна регламентація правових засобів надає їм легальності та дає змогу виступати офіційним інструментом вирішення юридичних справ у механізмі судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

Як зазначає Н.В. Заяць, правові засоби є багатограним теоретико-правовим явищем, яке можна розглядати у юридичному (як сукупність правового інструментарію та формалізований результат діяльності суб'єктів) та соціальному (закріплюють цінності права, відображають певні інтереси та сприяють досягненню відповідного результату) аспектах. Вони є різними за своєю природою інституційними утвореннями, за допомогою яких реалізується потенціал права [7, с. 205].

Важлива ознака правових засобів – їхня забезпеченість примусовою силою держави, що дає змогу суб'єкту механізму судового контролю досягати поставленої мети. Ціль у структурі правових засобів відіграє важливу роль. Як відомо, правильно поставлена мета (загальна чи спеціальна) консолідує правові засоби у конкретному юридичному механізмі та забезпечує перспективу її досяжності. О.В. Кузьмін стверджує, що саме механізми правового регулювання, правового захисту, правовідновлення виступають полем для інструментальної активності правових засобів, для їх моделювання у правотворчому конструюванні, для реального, раціонального та ефективного правового захисту чи правовідновлення [8, с. 4]. До цих механізмів, на нашу думку, слід віднести і механізм судового контролю.

Вивчення наукової літератури із проблематики правових механізмів взагалі свідчить про те, що у зміст практично не включається такий важливий і значущий блок, як організаційні засади. На нашу думку, саме наявність організаційних засад дає змогу не тільки привести в дію механізм судового контролю, а й забезпечити його ефективне функціонування та «видати» відповідний результат. Важливими та необхідними є організаційні засади судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. На нашу думку, слід виділити два види судової діяльності, які орієнтовані на забезпечення правосуддя: власне здійснення правосуддя та організаційно-розпорядчу діяльність. Звичайно, прямо чи опосередковано правосуддю підпорядкована й інша діяльність судів та суддів, яка має не владний характер, а компетентний, оскільки зумовлена компетентними повноваженнями відповідних посадових осіб судової системи та її структур. До такої діяльності можна віднести: організаційну діяльність з розгляду конкретної адміністративної справи; організаційну діяльність щодо здійснення судового контролю; діяльність із узагальнення судової практики; діяльність із навчання кадрів; діяльність із фінансово-матеріального та технічного забезпечення; діяльність із міжнародного співробітництва; координацію з іншими гілками влади; роботу в органах суддівської спільноти. Тобто необхідність організаційної діяльності щодо здійснення судового контролю є визначальною [9, с. 175]. Власне судова діяльність має складну структуру, в якій, окрім основної процесуальної діяльності суду з розгляду конкретної справи (тобто судової діяльності у вузькому сенсі), можна виділити іншу – допоміжну, організаційну діяльність, що забезпечує правосуддя (тобто судову діяльність у широкому розумінні). Тобто судова діяльність – це не лише сама реалізація процесуальних повноважень судді та суду, а й створення умов для реалізації цих повноважень. Це стосується і функціонування механізму судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. Саме організаційно-забезпечені заходи створюють належні умови для нормальної й ефективної дії механізму такого судового контролю.

Висновки. Таким чином, сутність механізму судового контролю за діяльністю публічної адміністрації полягає у необхідності забезпечення законності діяльності її суб'єктів та захисту прав і законних інтересів суспільства і держави шляхом дослідження судом усіх обставин розглядуваної справи для прийняття та виконання відповідного процесуального рішення, яке в остаточному варіанті вирішує цю справу. На наш погляд, механізм судового контролю за діяльністю публічної адміністрації – це системне, комплексне та впорядковане організаційно-правове утворення, котре включає особливий суб'єктний склад (уповноважених органів та посадових осіб), який здійснює контрольну діяльність, що характеризується універсальністю, владністю та самостійністю і реалізується у специфічній процесуальній формі із застосуванням правових засобів для забезпечення законності в діяльності суб'єктів публічної адміністрації, дотримання й захисту прав та законних інтересів суспільства та держави. Змістом механізму судового контролю за діяльністю публічної адміністрації виступає сукупність його частин (елементів), система, що включає сукупність або методів і способів, або відповідних, у тому числі і правових, засобів. До змісту механізму судового контролю входять такі структурні частини, як: а) нормативно-правові засади, які лежать в основі формування і функціонування механізму судового контролю за

діяльністю публічної адміністрації; б) інституційні засади, які включають суб'єктний склад механізму судового контролю за діяльністю публічної адміністрації та повноваження суб'єктів його реалізації; в) інструментальні засади, тобто правові засоби, способи, прийоми та форми реалізації судового контролю за діяльністю публічної адміністрації; г) організаційні засади судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. Х. : Право., 2004. 401 с.
2. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К. : Факт, 2003. 384 с.
3. Сушко Л.П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. К., 2009. 22 с.
4. Словник української мови: [в 11 т.] / АН Української РСР, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні ; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. 1970–1980. Т. 4: С / Т. 4: І-М / ред. тому: А.А. Бурячок, П.П. Доценко. К., Наукова думка, 1973. 840 с. URL : http://ukrlit.org/slovnyk/slovnyk_ukrainskoi_movy_v_11_tomakh/%D0%BC%D0%B5%D1%85%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%BC
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV (редакція від 1.01.2022 р.). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
6. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : «Укр. енцикл.», 1998. *Лексика – українські енциклопедії та словники*. URL : <http://leksika.com.ua/legal/>
7. Заць Н. Сутнісна характеристика правових засобів у механізмі правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 12. С. 202–205.
8. Кузьмін А.В. Правовые средства правосознания. Понятия и признаки правовых средств. *Theory And Practice Of The Restoration Of Rights*. 2013 № 1. С. 1–10.
9. Беляева Г.С. Правовой механизм: к вопросу об определении понятия и установлении признаков. *Административное и муниципальное право*. 2016. № 2 (98). С. 169–177.

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.19>

ОСТАПЕНКО І.О.

РОЛЬ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ У ПРАВОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ НАЦІОНАЛЬНОГО СПРОТИВУ В УКРАЇНІ

THE ROLE OF STRATEGIC COMMUNICATIONS IN THE LEGAL SUPPORT OF NATIONAL RESISTANCE IN UKRAINE

Анотація. Здійснено науково-правове дослідження ролі стратегічних комунікацій у правовому забезпеченні національного спротиву в Україні, а також чинного законодавства і підзаконних правових актів у відповідній сфері. Досліджено поняття національного спротиву в національному законодавстві України. Виділено особливості правового забезпечення національного спротиву в Україні та обґрунтовано необхідність подальших наукових досліджень у цій сфері. З'ясовано, що національний спротив передбачає залучення всього населення до оборони держави та здійснюється як на підконтрольній, так і на окупованій територіях нашої країни.

© ОСТАПЕНКО І.О. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри правового забезпечення військового факультету фінансів і права (Військовий інститут Київського національного університету імені Тараса Шевченка)

Визначено три складники національного спротиву, серед яких: 1) територіальна оборона; 2) рух опору; 3) підготовка громадян України до національного спротиву. З'ясовано коло суб'єктів, які забезпечують підготовку та ведення національного спротиву. Розглянуто зауваження Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України під час здійснення експертизи проекту Закону України «Про основи національного спротиву». Констатовано, що Закон України «Про основи національного спротиву» не містить задовільного регулювання міжвідомчої взаємодії та координації суб'єктів національного спротиву. Визначено центри генерування стратегічного нарративу та координації висвітлення дій за напрямом сектору безпеки й оборони, серед яких: Офіс Президента України, Апарат Ради національної безпеки й оборони, Міністерство оборони України. З'ясовано роль координації та практичних дій під час здійснення стратегічних комунікацій та їх орієнтування на цільові аудиторії у зарубіжних країнах та в національній практиці. Виокремленні завдання стратегічно-комунікативної діяльності національного спротиву в Україні. Наголошено на необхідності передбачити на законодавчому рівні механізми взаємодії та координації державних органів та органів військового управління у здійсненні та управлінні комунікаціями на стратегічному та операційному рівнях, на рівні комунікацій держави із громадянами. Констатовано, що низка нормативно-правових актів потребує приведення у відповідність щодо уточнення завдань та підготовки (ведення) національного спротиву.

Ключові слова: національна безпека, обороноздатність, територіальна оборона, рух опору, взаємодія, координація, цільові аудиторії.

A scientific and legal research of strategic communications role in the legal support of national resistance in Ukraine, as well as current legislation and bylaws in the relevant field is carried out. The concept of national resistance in the national legislation of Ukraine is studied. The peculiarities of the legal support of the national resistance in Ukraine are outlined and the necessity of further scientific research in this field is substantiated. It is found that the national resistance involves the involvement of the entire population in the defense of the state and is conducted both in the controlled and occupied territories of our country. Three components of national resistance are identified: 1) territorial defense; 2) resistance movement; 3) preparation of citizens of Ukraine for national resistance. The range of actors involved in the preparation and conduct of national resistance are clarified. The remarks of the Main Scientific and Expert Department of the Verkhovna Rada of Ukraine during the examination of the draft Law of Ukraine "On the Fundamentals of National Resistance" were considered. It is stated that the Law of Ukraine "On the Fundamentals of National Resistance" does not contain satisfactory regulation of interagency cooperation and coordination of national resistance. Centers for generating strategic narratives and coordinating coverage of actions in the security and defense sector are identified, including: the Office of the President of Ukraine, the Office of the National Security and Defense Council, and the Ministry of Defense of Ukraine. The role of coordination and practical actions in the implementation of strategic communications and its orientation to target audiences in foreign countries and in national practice are clarified. The tasks of strategic and communicative activity of the national resistance in Ukraine are emphasized. Emphasis is placed on the need to provide at the legislative level mechanisms for interaction and coordination of state bodies and military authorities in the implementation and command and control of communications at the strategic and operational levels, at the level of state communications with citizens. It is stated that a number of normative legal acts need to be brought in line with the specification of tasks and training (conduct) of national resistance.

Key words: national security, defense capability, territorial defense, resistance movement, interaction, coordination, target audiences.

Вступ. Для максимального підвищення обороноздатності держави необхідно забезпечити протидію «гібридній» агресії Російської Федерації з усіх напрямів. Стратегічними документами України запроваджено принцип всеохоплюючої оборони на всій території країни, основний зміст якого полягає у превентивних діях та стійкому опорі противнику, а також

використанні для відсічі агресії всього потенціалу держави та суспільства (воєнного, політичного, економічного, міжнародно-правового, духовного, культурного тощо). Тому розвиток оборонних можливостей держави повинен передбачати вироблення стійкості до «гібридних» загроз всього суспільства, а не лише суб'єктів сектору безпеки та оборони. Нові виклики і загрози національній безпеці вимагають максимально широкого залучення населення до дій, спрямованих на забезпечення суверенітету і територіальної цілісності держави. Актуальність дослідження зумовлена недостатньою спроможністю громадян України до дій, спрямованих на підготовку та ведення оборони держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій із питань оборони та стратегічних комунікацій охоплює широке коло наукового пошуку. Вказаним питанням присвячені наукові праці багатьох учених, таких як: А. Баровська, Є. Гарькавий, Т. Дзюба, Д. Дубов, А. Іващенко, І. Іжуртова, О. Капштик, В. Кушнір, І. Коропатнік, В. Ліпкан, Г. Почепцов, О. Сальнікова, Т. Сивак, М. Шклярчук, І. Шопіна та інші. При цьому, незважаючи на велику кількість публікацій, праці майже не охоплюють дослідження правових засад національного спротиву, територіальної оборони та руху опору, їх підготовки та ведення, розкривають переважно окремі аспекти стратегічних комунікацій, залишаючи поза увагою роль стратегічних комунікацій у правовому забезпеченні національного спротиву в Україні. З аналізу наукової літератури встановлено, що сегмент стратегічних комунікацій у правовому забезпеченні національного спротиву новий і потребує додаткового вивчення.

Постановка завдання. Метою статті є визначення ролі стратегічних комунікацій у правовому забезпеченні національного спротиву в Україні.

Результати дослідження. Знаковою подією для нашої держави стало ухвалення Верховною Радою України 16 липня 2021 року Закону України «Про основи національного спротиву» (далі – Закон), документу, якого українське суспільство потребувало ще з початку збройної агресії у 2014 році. Указаний Закон вводиться в дію з 01 січня 2022 року та визначає правові й організаційні засади національного спротиву, основи його підготовки та ведення, завдання і повноваження сил безпеки та оборони з питань підготовки і ведення національного спротиву [1]. Закладена в цьому документі концепція реалізується шляхом розбудови потужної територіальної оборони та створення руху опору, які разом із підготовкою громадян України до захисту держави формують систему національного спротиву. Уперше передбачається залучення широких верств населення до оборони України, що сприятиме підвищенню рівня національної стійкості й обороноздатності держави в умовах неконвенційних загроз, а також згуртуванню суспільства, патріотичному вихованню громадян, наданню обороні України всенародного характеру та готовності громадян до захисту своєї країни [2]. Ще одним із ключових факторів, які визначає вказаний документ, є соціальний і правовий захист учасників територіальної оборони і руху спротиву.

Важливим моментом під час розроблення проєкту Закону є врахування досвіду країн-членів НАТО, зокрема Литви, Естонії та Польщі, а також сучасних практик організації всеосяжної оборони та національних особливостей з організації спротиву агресору.

У національному законодавстві визначення поняття «національний спротив» уперше було закріплено у Законі України «Про основи національного спротиву». Його визначено як комплекс заходів, які організуються та здійснюються з метою сприяння обороні України шляхом максимально широкого залучення громадян України до дій, спрямованих на забезпечення воєнної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності держави, стримування і відсічі агресії та завдання противнику неприйнятних втрат, з огляду на які він буде змушений припинити збройну агресію проти України [1]. Як бачимо, національний спротив передбачає залучення всього населення до оборони держави та здійснюється як на підконтрольній, так і на окупованій територіях нашої країни. Оскільки досліджувана правова категорія нова в українському законодавстві, то за результатами її закріплення ціла низка нормативно-правових актів потребує приведення у відповідність щодо уточнення завдань та підготовки (ведення) національного спротиву.

Законодавець також визначив три складові частини національного спротиву, такі як:

1) територіальна оборона – система загальнодержавних, воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються у мирний час та в особливий період із метою протидії воєнним загрозам, а також для надання допомоги у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій;

2) рух опору – система воєнних, інформаційних і спеціальних заходів, організація, планування, підготовка і підтримка яких здійснюється з метою відновлення державного суверенітету і територіальної цілісності під час відсічі збройної агресії проти України;

3) підготовка громадян України до національного спротиву – сукупність заходів, які здійснюються державними органами та органами місцевого самоврядування з метою формування патріотичної свідомості та стійкої мотивації, набуття ними знань та практичних умінь, необхідних для захисту України [1].

Проте зазначені складники, на нашу думку, потребують законодавчого уточнення щодо конкретних механізмів їх практичної реалізації. Очевидно, що вказаним Законом передбачається покращити систему територіальної оборони України, вивести її на новий сучасний рівень, проте виникають окремі питання щодо озброєння добровольців та проходження служби у добровольчих формуваннях територіальної оборони, взаємодії та координації між силами територіальної оборони та місцевим урядом під час здійснення управління, а також конкретного механізму забезпечення потреб територіальної оборони за рахунок державного та місцевого бюджетів. Крім того, не зовсім зрозумілим є розмежування змісту підготовки громадян України до національного спротиву, в основі якої є загальновійськова підготовка, та підготовки громадян до військової служби і військово-патріотичного виховання.

Поряд із загальними та організаційними моментами Закон визначає перелік суб'єктів із питань підготовки і ведення національного спротиву та окреслює їхні повноваження. Так, загальне керівництво національним спротивом здійснює Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України через Міністра оборони України. Безпосереднє керівництво територіальною обороною здійснюється: Головнокомандувачем Збройних Сил України через Командувача Сил територіальної оборони Збройних Сил України; керівником регіонального органу військового управління Сил територіальної оборони Збройних Сил України через регіональний орган військового управління Сил територіальної оборони Збройних Сил України; керівником зони територіальної оборони через штаб зони територіальної оборони; керівником району територіальної оборони через штаб району територіальної оборони. Керівництво рухом опорю здійснює Головнокомандувач Збройних Сил України через Командувача Сил спеціальних операцій Збройних Сил України. Керівництво підготовкою громадян України до національного спротиву здійснюється Кабінетом Міністрів України через відповідні центральні органи виконавчої влади [1].

Про окремі недосконалості та неузгодженості, у тому числі щодо повноважень суб'єктів забезпечення національного спротиву, під час здійснення експертизи проєкту Закону України «Про основи національного спротиву» наголосило Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України.

По-перше, окремі положення законопроекту щодо повноважень обласних та районних рад, сільських, селищних та міських рад у сфері організації національного спротиву не узгоджуються із правовим статусом органів місцевого самоврядування в Україні. При цьому внесення відповідних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не пропонується. На думку Головного науково-експертного управління, віднесення питань національного спротиву до питань місцевого значення є некоректним, оскільки національний спротив є складовою частиною оборони держави [2].

По-друге, доцільність використання цивільних органів державної влади (зокрема, місцевих державних адміністрацій) як елемента системи управління територіальною обороною. Експерти Головного науково-експертного управління відзначають, що, з одного боку, це створює умови для широкого залучення місцевих жителів до участі в територіальній обороні. Однак при цьому виникають ризики некомпетентного управління територіальною обороною з боку цивільного керівництва, на яке під час воєнного стану і так покладається велика кількість обов'язків [2].

Водночас, окрім зазначених зауважень у сфері комунікативної діяльності, на нашу думку, Закон не містить задовільного регулювання міжвідомчої взаємодії та координації суб'єктів національного спротиву, ключовим фактором яких є стратегічні комунікації. У результаті цього відсутні єдині підходи державних органів та органів військового управління у здійсненні та управлінні комунікаціями на стратегічному та операційному рівнях, на рівні комунікацій держави із громадянами, як того вимагає план міжвідомчої взаємодії у сфері стратегічних комунікацій, представлений у 2016 році Міністерством інформаційної політики.

Загалом стратегічний успіх передбачає співпрацю та взаємоузгодженість дій серед різних учасників процесу з метою формування єдиного правильного напрямку [3].

Відповідно до Національної рамки стратегічних комунікацій 2010 року уряду США, стратегічні комунікації містять два основні компоненти:

1) синхронізовані ключові повідомлення і практичні дії з урахуванням того, як вони сприймаються цільовими категоріями (спільнотами);

2) програми і дії, що спрямовані на комунікацію з цільовими аудиторіями (спільнотами), зокрема суспільні проєкти, публічну дипломатію, інформаційні операції [4, с. 2].

На важливість ролі координації практичних дій під час здійснення стратегічних комунікацій та їх орієнтування на цільові аудиторії також вказує радник зі стратегічних комунікацій відділу координації діяльності щодо боротьби з тероризмом Державного департаменту США Е. Голдман. Увага акцентується на тому, що основою стратегічних комунікацій є психологічний феномен управління сприйняттям, а найважливішу роль має відігравати координація інформаційних потоків, ідей, рішень і практичних дій, що спрямовується на приведення сприйняття цільових аудиторій (спільнот) у відповідність до цілей державної політики [5].

Таку позицію підтримує власними висновками і К. Пол, який розуміє стратегічні комунікації як скоординовані дії, повідомлення, зображення та інші форми сигналів, що призначені інформувати, впливати чи переконувати цільові аудиторії у підтримці національних цілей [6, с. 3].

Українська дослідниця А. Баровська зміст стратегічних комунікацій розкриває передусім через діяльність із гармонізації тем, ідей, образів і дій [7, с. 148].

Серед особливостей усієї стратегічно-комунікативної системи національний дослідник Д. Дубов виділяє координацію та деконфліктизацію, які, на думку автора, є обов'язковими для уникнення ситуацій, коли інформаційна діяльність одних структур призводить до ускладнення (чи унеможливлення) інформаційної діяльності інших структур [8, с. 13]. З цього приводу в американських військових документах уведено окреме поняття – «інформаційне братовбивство», під яким розуміють результати застосування елементів інформаційних операцій таким чином, що це викликає ефекти в інформаційному середовищі, що заважають проведенню дружніх операцій чи негативно впливають на дружні сили [9].

Як бачимо, у контексті загальних положень стратегічних комунікацій без взаємодії і координації неможливо забезпечити всі наявні потреби місії стратегічно-комунікативної активності. Однак у Законі України «Про основи національного спротиву» відсутні механізми інтеграції стратегічних комунікацій на всіх рівнях та управліннях щодо організації національного спротиву. Історично сформовано, що Офіс Президента України, Апарат Ради національної безпеки й оборони, а також Міністерство оборони України є центрами генерування стратегічного наративу та координації висвітлення дій за напрямом сектору безпеки й оборони. Незважаючи на те, що загальне керівництво національним спротивом здійснює Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України, немає програми дій, що спрямована на комунікацію з цільовими аудиторіями. А відсутність бачення у законодавців чітких підходів щодо формування та реалізації дієвої моделі стратегічних комунікацій під час організації національного спротиву призводить до порушення ефективної системи взаємодії та координації у практичній діяльності і ставить під загрозу національні інтереси держави.

З урахуванням викладеного, на нашу думку, необхідно розробити та закріпити на законодавчому рівні модель реалізації стратегічних комунікацій у сфері національного спротиву, зокрема у напрямках взаємодії і координації на всіх рівнях управління.

Крім того, для підвищення ефективності правового забезпечення національного спротиву в Україні, на нашу думку, необхідно на законодавчому рівні передбачити завдання координації стратегічно-комунікативної діяльності, зокрема: а) детально вивчати цільові аудиторії; б) конкретно визначити засоби стратегічного впливу; в) визначити механізм, порядок і форми взаємодії сил безпеки й оборони з усіма державними органами, органами місцевого самоврядування та громадянами з питань національного спротиву на всіх рівнях управління; г) визначити відповідального суб'єкта за планування, організацію та координацію взаємодії між суб'єктами забезпечення національного спротиву; д) розробити стандарти аналізу та оцінки потенціалу, підготовки, досвіду суб'єктів щодо національного спротиву.

Висновки. Запровадження в Україні національного спротиву передбачає підготовку та залучення усього населення до протидії «гібридній» агресії Російської Федерації. А дієве забезпечення національного спротиву в Україні можливе винятково за умови спільних, скоординованих зусиль уповноважених суб'єктів на всіх рівнях управління та динамічного і зворотного зв'язку з цільовою аудиторією. Подальша розбудова стратегічних комунікацій в умовах стрімкого розвитку інформатизації суспільства та високого рівня інформаційних викликів і загроз є необхідною та невід'ємною умовою правового забезпечення національного спротиву в Україні.

Список використаних джерел:

1. Про основи національного спротиву: Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> (дата звернення: 10.12.2021).
2. Проект Закону про основи національного спротиву. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72035 (дата звернення: 10.12.2021).
3. Hamilton Bean. Review on “Persuasion and Power: The Art of Strategic Communication by James P. Farwell. Washington, DC : Georgetown University Press, 2012. 288 p. ; Political Science Quarterly. Winter. 2013/2014. № 128. P. 4 ; ProQuest Central. P. 780.
4. National Framework for Strategic Communication. *Federation of American Scientists*. URL: <https://man.fas.org/eprint/pubdip.pdf/> (дата звернення: 25.12.2021).
5. Goldman E. Strategic Communication: A Tool for Asymmetric Warfare. *Small Wars Journal*. 2007. October 6. URL: <http://smallwarsjournal.com/blog/strategic-communication-a-tool-for-asymmetric-warfare> (дата звернення: 30.12.2021).
6. Paul Christopher. Strategic Communication: origins, concept, and current debates. PRAEGER, 2011. 240 p.
7. Барановська А. Стратегічні комунікації: досвід НАТО. *Стратегічні пріоритети*. № 1 (34). С. 147–152.
8. Дубов Д.В. Стратегічні комунікації: проблеми концептуалізації та практичної реалізації. *Стратегічні пріоритети*, № 4. С. 9–24.
9. Information Operations: Doctrine, Tactics, Techniques and Procedures. *Field Manual*. URL: <https://irp.fas.org/doddir/army/fm3-13-2003.pdf> (дата звернення: 30.12.2021).

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.20>

ПАРАМАНОВ Д.Ю.

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL ENFORCEMENT OF PROTECTION OF THE RIGHTS OF ENTREPRENEURIAL ACTIVITIES IN UKRAINE

Стаття присвячена розкриттю сутності принципів адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні. Визначено, що принципи адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні є, по-перше, закріпленими актами законодавства засадничими основами правил щодо його здійснення; по-друге, фундаментальними ідеями щодо належної діяльності публічних адміністрацій у досліджуваній сфері. Ці принципи стосуються: 1) загалом адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні як системного правового явища; 2) окремо діяльності суб'єктів владних повноважень, що відповідають за організацію та здійснення такого захисту. З'ясовано, що господарські та окремі адміністративні нормативні засади адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні представлені законодавством про забезпечення підприємництва. Аналіз положень Господарського кодексу України дає можливість визначити, що у межах господарських нормативних засад основним принципом досліджуваного правового явища є принцип гарантування захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності

© ПАРАМАНОВ Д.Ю. – аспірант (Науково-дослідний інститут публічного права)

у разі їх порушення. Доведено, що конституційні нормативні засади адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні визначають загальне непорушне правило, згідно з яким суб'єкти владних повноважень мають діяти виключно у спосіб та в межах повноважень, що встановлені актами законодавства. Це зумовлює тісний та нерозривний взаємозв'язок між нормативними засадами та принципами діяльності суб'єктів владних повноважень, що відповідають за організацію та здійснення такого захисту. Уточнено, що нормативні засади адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні доцільно розглядати через призму галузевого правового регулювання. Визначено систему принципів адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні, що функціонують у межах конституційних, господарських та адміністративних нормативних засад цього правового явища.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, захист, нормативні засади, права суб'єктів підприємницької діяльності, принципи.

The article is devoted to disclosure essence of principles administrative and legal support for protection rights of business entities in Ukraine. It has been determined that principles administrative and legal support for protection rights of business entities in Ukraine, firstly, fundamental basis of rules for its implementation, enshrined in legislative acts; secondly, fundamental ideas on the proper operation of public administrations in the field under study. These principles relate to: 1) in general, administrative and legal support for protection rights of business entities in Ukraine as a systemic legal phenomenon; 2) separately activities of subjects authority responsible for organization and implementation of such protection. It was found out that economic and separate administrative normative bases of administrative-legal maintenance of protection of the rights of subjects of business activity in Ukraine are represented by the legislation on maintenance of business. The analysis of the provisions of the Commercial Code of Ukraine makes it possible to determine that within the economic normative principles the main principle of the studied legal phenomenon is the principle of guaranteeing the protection of the rights of business entities in case of their violation. It has been proved that constitutional regulatory framework for administrative and legal support protection rights of business entities in Ukraine determines general rule, according to which subjects of power should act exclusively in the manner and within the powers established by legislative acts. This determines a close and inextricable relationship between regulatory framework and principles activities subjects of power responsible for organization and implementation of such protection. It has been clarified that it is advisable to consider the regulatory framework of administrative and legal support for protection rights of business entities in Ukraine through the prism of sectoral legal regulation. The system of principles of administrative and legal support for protection rights of subjects entrepreneurial activity in Ukraine, functioning within the constitutional, economic and administrative regulatory framework of this legal phenomenon, has been determined.

Key words: administrative and legal support, principles, protection, regulatory framework, rights of business entities.

Постановка проблеми. Не потребує доказу той факт, що ефективна система керування справами держави є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права [1; 2, с. 63]. Так, Основний закон України декларує правило, згідно з яким у державі має панувати принцип верховенства права – домінування права в суспільстві. Поряд із зазначеним принципом органічно існують й інші фундаментальні ідеї правової, соціальної, демократичної держави – соціальної рівності, справедливості чи забезпечення й гарантування охорони, захисту прав людини та її безпеки тощо. За таких умов суб'єкти владних повноважень [3, с. 1], у тому числі ті, що відповідають за адміністративно-правове забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні, мають розуміти зміст та сутність таких фундаментальних ідей.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Досліджувана проблематика у запропонованому варіанті її розгляду не має наукового висвітлення. Однак окремі її особливості були

предметом наукових пошуків таких учених, як: А. Даниленко, А. Замрига, В. Оксін, І. Погрібніченко, О. Червякова, С. Чернов та багато інших.

Метою статті є розкриття сутності принципів адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні.

Виклад основного матеріалу. За загальним правилом, принципами в науковій теорії називають основні положення, за допомогою яких вибудовується теорія і пояснюються факти, що аналізуються. У системі публічного адміністрування принципи – основні положення управлінської діяльності. Це керівні правила, що відбивають зміст законів і закономірностей і мають бути закріплені в нормативно-правових документах та використовуватися в науковій та практичній діяльності фахівців з управління. Суттєвою особливістю принципів публічного адміністрування є закріпленість їх у більшості правових норм, оскільки правове закріплення принципів надає їм більшу конкретність і стійкість в управлінських відносинах. Деякі принципи закріплюються в низці форм: у вигляді політичних і правових норм, традицій та ідеологічних цінностей [4, с. 10].

Тому ми переконані, що принципи адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні є, по-перше, закріплені актами законодавства засадничими основами правил щодо його здійснення; по-друге, фундаментальними ідеями щодо належної діяльності публічних адміністрацій в досліджуваній сфері. При цьому ці принципи стосуються: 1) загалом адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні як системного правового явища; 2) окремо діяльності суб'єктів владних повноважень, що відповідають за організацію та здійснення такого захисту.

У першому разі ми маємо вести мову, як приклад, про принципи єдності системи адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні, його системності та функціонального спрямування.

Досліджуючи інший аспект, відзначимо, що, оскільки всі суб'єкти владних повноважень мають діяти виключно у спосіб та в межах повноважень, що встановлені актами законодавства, систему принципів адміністративної діяльності досліджуваних суб'єктів необхідно шукати в межах нормативних засад адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні, які безпосередньо встановлюють правила та формують процедурний аспект організації такого захисту, що за наявності підстав перетворюються у процес належної його реалізації.

Уточнимо, що нормативні засади адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні доцільно розглядати через призму галузевого правового регулювання. Так, конституційні нормативні засади адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні репрезентовані окремими нормами Конституції України, що прямо чи опосередковано стосуються досліджуваного правового явища. Ст. 6 Конституції України гарантує, що суб'єкти владних повноважень здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Ст. 8 передбачає, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права [5], а в ч. 4 ст. 13 передбачено зобов'язання держави забезпечувати захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. При цьому усі суб'єкти права власності визначені рівними перед законом [5]. Аналогічну норму включено до ст. 5 Господарського кодексу України під час визначення конституційних основ правопорядку у сфері господарювання [6, с. 69]. Також важливо розуміти, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом у тому числі в аспекті правового захисту [5]. Основний закон гарантує право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (ст. 42), а також право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку людина вільно обирає або на яку вільно погоджується (ст. 43) [5].

Відповідно, у межах цих засад функціонує принцип визнання прав суб'єктів підприємницької діяльності об'єктом правової охорони та правового захисту, реалізація якого у разі здійснення суб'єктами владних повноважень підпорядкована основам правового порядку в Україні.

Господарські та окремі адміністративні нормативні засади адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні репрезентовані законодавством про забезпечення підприємництва. Аналіз положень Господарського кодексу України дає можливість визначити, що у межах господарських нормативних засад основним принципом досліджуваного правового явища є принцип гарантування захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності у разі їх порушення.

А ось щодо адміністративних нормативних засад адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні уточнимо, що вони репрезентовані

також законодавством про державну службу в Україні та законодавством про особливості її реалізації у досліджуваній сфері. Йдеться як про базовий Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII та нормативно-правові акти, що прийняті для деталізації його положень, так і про адміністративні норми у сфері забезпечення підприємництва в Україні, в тому числі адміністративне процедурне та процесуальне законодавство. Зокрема, аналізуючи законодавство про державну службу в Україні, виявляємо, що практичне виконання завдань і функцій держави орієнтоване на публічність, професійність та політичну неупередженість [7]. Оскільки йдеться про принципи адміністративної діяльності суб'єктів владних повноважень, слід враховувати, що наукова доктрина виділяє загальні та спеціальні їх принципи. Тому доцільно вважати, що загальні принципи адміністративної діяльності досліджуваних публічних адміністрацій є організаційними, тобто такими, що визначають базис для належного функціонування адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні, стосуються діяльності усіх без винятку суб'єктів публічної адміністрації (як щодо його організації, так і щодо здійснення) та мають своє закріплення у законодавстві про державну службу в Україні. Зокрема, це принципи: 1) верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави; 2) законності – обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 3) професіоналізму – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону; 4) патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові; 5) добросовісності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень; 6) ефективності – раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики; 7) забезпечення рівного доступу до державної служби – заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження; 8) політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків; 9) прозорості – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України; 10) стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів [7].

Окремо відзначимо, що вчений А Замрига переконаний, що основними організаційними принципами діяльності публічної адміністрації є принципи: 1) незалежності, що полягає у наявності автономії у конкретного суб'єкта щодо прийняття рішення, а також відсутність будь-якого суб'єктивного зацікавлення у процесі його діяльності, яка забезпечується достатнім матеріально-фінансовим забезпеченням з боку держави; 2) взаємодії із іншими органами влади з метою координування спільної діяльності, а також структуризованості та узгодженості нормативно-правового забезпечення господарської діяльності; 3) наявності вичерпного кола повноважень та сфери відання щодо визначених об'єктів владного впливу, який полягає у конкретизації прав та обов'язків конкретного представника публічної адміністрації актами законодавства; 4) належного забезпечення матеріальними, технічними, фінансовими та інформаційними ресурсами для виконання повноважень, в тому числі безперервного та своєчасного доступу до них; 5) невідворотності покарання за порушення встановлених законодавчих вимог щодо діяльності публічної адміністрації, а також право звернення до органів влади у разі необхідності здійснення захисту її представників; 6) публічного виконання своїх обов'язків, окрім випадків, коли така діяльність становить державну таємницю [8, с. 81]. Ми підтримуємо думку науковця щодо доцільності визнання цих принципів як частини сформованої системи принципів здійснення державної служби в Україні, однак уточнюємо про необхідність їх безпосереднього закріплення в актах законодавства про державну службу в Україні.

Щодо спеціальних принципів адміністративної діяльності досліджуваних публічних адміністрацій, то слід уточнити, що вони формують особливі, специфічні засади, концепційні ідеї функціонування широкого кола досліджуваних суб'єктів, репрезентуючи необхідні умови для

організації [9, с. 25] захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні та його здійснення у разі ініціації адміністративно-правового захисту.

Умовно кажучи, це функціональні принципи як орієнтири діяльності для представників кожного із блоків аналізованих публічних адміністрацій, що мають свій вияв у межах законодавства про забезпечення підприємництва в Україні та основ організації та здійснення захисту прав суб'єктів здійснення такої діяльності. Зокрема, у межах законодавства про забезпечення підприємництва в Україні спеціальними принципами адміністративної діяльності досліджуваних публічних адміністрацій, як приклад, є ті, що є основою державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: доцільності (обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин із метою вирішення існуючої проблеми); адекватності (відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потреби у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив); ефективності (забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави); збалансованості (забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави); передбачуваності (послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам із підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності); прозорості та врахування громадської думки (відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їхньої регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності) [10].

Щодо основ організації та здійснення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні, то це, зокрема, законодавство про нотаріат, що встановлює порядок правового регулювання діяльності нотаріату в Україні [11], про третейські суди, що регулює порядок утворення та діяльності третейських судів в Україні та встановлює вимоги щодо третейського розгляду з метою захисту майнових і немайнових прав та охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб [12], про судоустрій та статус суддів в Україні, що визначає організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні [13]. У межах цих засад встановлено, як приклад, принцип доступності і гарантованості охорони і захисту безспірних прав у нотаріальній діяльності; принцип сприяння сторонам у досягненні ними мирової угоди на будь-якій стадії третейського розгляду; принципи територіальності, спеціалізації та інстанційності суду.

Окремо зазначимо, що до основ організації та здійснення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні відноситься також законодавство, що визначає порядок адміністративно-правового захисту прав досліджуваних суб'єктів. Зокрема, йдеться про нормативно-правові акти, що визначають адміністративно-правовий статус суб'єктів здійснення такої діяльності та процедурний аспект його реалізації. У межах цих адміністративних нормативних засад функціонують, наприклад, принцип оскарження, що полягає у подачі скарги суб'єктом підприємницької діяльності до уповноваженого суб'єкта її розгляду; принцип процесуальності – дотримання процесуальних вимог щодо розгляду справи; принцип невідворотності покарання – понесення відповідальності винних суб'єктів за протиправні діяння [8, с. 82].

Висновок. Вищезазначене дає змогу зауважити, що конституційні нормативні засади адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні визначають загальне непорушне правило, згідно з яким суб'єкти владних повноважень мають діяти виключно у спосіб та в межах повноважень, що встановлені актами законодавства. Зазначене обумовлює тісний та нерозривний взаємозв'язок між нормативними засадами та принципами діяльності суб'єктів владних повноважень, що відповідають за організацію та здійснення такого захисту.

Список використаних джерел:

1. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 139.
2. Даниленко А. Принципи національного врядування для країн-кандидатів та потенційних кандидатів на членство у Європейському Союзі (на прикладі України). *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 1. Т. 2. С. 63–67.

3. Погрібніченко І. Адміністративні справи, пов'язані із оскарженням індивідуальних актів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. НДПП. Київ, 2021. 23 с.
4. Чернов С. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання). Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Харків: ХНУМГ, 2014. 97 с.
5. Конституція України від 28.06.1996. № 254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996 р. № 30. стаття 141.
6. Червякова О. Адміністративно-правове забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні: дис...канд. юрид. наук: 12.00.07. Класичний приватний університет. Харків, 2018. 226 с.
7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 21.
8. Замрига А. Система принципів адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 7. С. 79–83.
9. Оксін В. Спеціальні принципи публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні. *Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка*. Серія «Право». 2019. Вип. 6. Т. 2. С. 24–27.
10. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 9. стаття 79.
11. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 39. стаття 383.
12. Про третейські суди: Закон України від 11.05.2004 № 1701-IV. *Голос України*. 2004. № 113.
13. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 162.

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.21>

РЕЗНІЧЕНКО В.О.

ВИДАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТИВ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

PUBLICATION OF REGULATIONS AS A TOOL FOR PUBLIC ADMINISTRATION OF EDUCATION IN UKRAINE

У статті досліджено видання нормативно-правових актів як інструмент публічного адміністрування забезпечення освіти в Україні. Наголошено, що багато проблем у сфері вищої освіти пов'язані з недосконалою системою публічного адміністрування, саме цим і зумовлена актуальність дослідження щодо видання нормативно-правових актів як інструменту публічного адміністрування забезпечення освіти в Україні. З'ясовано, що за сферою застосування нормативні акти органів публічного управління поділяються на внутрішньоорганізаційні та зовнішні. Провідне місце у діяльності публічної адміністрації відіграють зовнішні акти, що у будь-яких аспектах виходять за відомчі межі публічного апарату, адресовані фізичним і юридичним особам, які не перебувають у їхньому підпорядкуванні. З їх допомогою суб'єкти публічної адміністрації безпосередньо забезпечують захист прав і свобод людини та громадянина, нормальне функціонування держави і суспільства. Визначено, що підзаконні нормативно-правові акти у сфері забезпечення вищої освіти –

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

це прийняті у процесі підзаконної розпорядчої діяльності органами та посадовими особами публічної адміністрації (насамперед МОН) владні приписи загального характеру з метою забезпечення права громадян України на якісну вищу освіту, забезпечення у цій сфері публічного інтересу держави і суспільства загалом. На основі аналізу думок провідних науковців визначено особливості нормативно-правових актів. Охарактеризовано два суб'єкти правотворчості, такі як Верховна Рада України та Президент України, та їх нормативні акти у сфері забезпечення вищої освіти в Україні. Обґрунтовано, що юридичне значення нормативних актів Кабінету Міністрів України полягає тому, що вони є інструментом, за допомогою якого публічна адміністрація здійснює адміністративну діяльність щодо виконання адміністративних зобов'язань; вони є первинною формою публічного адміністрування, офіційним документом, що встановлюється у процесі адміністративної діяльності; з ними пов'язане виконання публічних функцій і розв'язання численних проблем в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах; у них міститься переважна частина всіх наявних у державі нормативних приписів, які поширюються практично на всіх суб'єктів владних повноважень, інших юридичних та фізичних осіб.

Ключові слова: *вища освіта, інструмент публічного адміністрування, нормативно-правові акти, освіта, правові акти, суб'єкти публічного адміністрування.*

The article forms the publication of regulations as a tool for public administration of education in Ukraine. It is emphasized that many problems in the field of higher education are related to the imperfect system of public administration, which is why the research on the issuance of regulations as a tool for public administration of education in Ukraine is relevant. It was found that according to the scope of regulations of public administration bodies are divided into internal and external. The leading place in the activity of public administration is played by external acts, which in all aspects go beyond the departmental boundaries of the public apparatus, addressed to individuals and legal entities that are not subordinated to them. With their help, the subjects of public administration directly ensure the protection of human and civil rights and freedoms, the normal functioning of the state and society. Based on the analysis of the opinions of leading scientists, it is determined that the features of regulations. It is determined that bylaws in the field of higher education are adopted in the process of bylaws by bodies and officials of public administration (primarily the Ministry of Education and Science) general government regulations to ensure the right of citizens of Ukraine to quality higher education, ensuring this area of public interest of the state and society as a whole. Two subjects of lawmaking (the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine) and their regulations in the field of higher education in Ukraine are described. It is substantiated that the legal significance of the regulations of the Cabinet of Ministers of Ukraine is that they: are a tool by which the public administration carries out administrative activities to fulfill administrative obligations; is the primary form of public administration, an official document established in the process of administrative activity; they involve the performance of public functions and the solution of numerous problems in the economic, socio-cultural and administrative-political spheres; they contain the vast majority of all regulations in force in the state, which apply to virtually all subjects of power, other legal entities and individuals.

Key words: *higher education, tool of public administration, normative-legal acts, education, legal acts, subjects of public administration.*

Актуальність теми. У теорії і практиці адміністративного права провідне місце займає категорія інструментів публічного адміністрування. Не є винятковою сфера забезпечення вищої освіти в Україні.

Стратегією розвитку вищої освіти в Україні на 2021–2031 роки визначено, що у системі вищої освіти існує низка проблем, які разом із суттєвими зовнішніми та внутрішніми викликами створюють ризики та негативно впливають на можливості розвитку. Зокрема, рівень автономії ЗВО (далі – заклад вищої освіти) залишається незадовільним, невідповідність навичок випускників ЗВО потребам роботодавців, низьке та неефективне фінансове забезпечення вищої освіти,

низький престиж праці викладача, втрата кадрового потенціалу, низький престиж праці викладача, втрата кадрового потенціалу [1].

Із зазначеного видно, що багато проблем у сфері вищої освіти пов'язані з недосконалою системою публічного адміністрування, саме цим і зумовлена актуальність дослідження щодо видання нормативно-правових актів як інструменту публічного адміністрування забезпечення освіти в Україні.

Теоретична основа дослідження. Інструменти публічного адміністрування досліджували такі вчені, як: В. Авер'янов, К. Афанасьєв, О. Бандурка, В. Бевзенко, Ю. Битяк, К. Булатов, Н. Галіцина, В. Галуцько, І. Голосніченко, Е. Демський, О. Джафарова, М. Ковалів, Л. Кожура, І. Коліушко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, Р. Куйбіда, В. Курило, М. Логвиненко, Р. Мельник, О. Нікітенко, О. Остапенко, І. Патерило, О. Правоторова, Л. Рогач, А. Сачаво, В. Тимошук, М. Тищенко, О. Угровецький, В. Хатуаєв, В. Шаповал та інші.

Виклад основного матеріалу. Правову основу законодавства будь-якої країни становлять насамперед нормативно-правові акти. Розуміння цієї загальнотеоретичної категорії завжди було предметом дискусії.

Так, Р.Ф. Васильєв доводив, що правовий акт являє собою волевиявлення уповноваженого суб'єкта права, за допомогою якого здійснюється регулювання суспільних відносин шляхом встановлення, зміни, припинення, зміни сфери дії правових норм, а також встановлення, зміни, припинення конкретних правовідносин, результат якого у вигляді велінь, звернень, угод у встановлених законом випадках фіксується в документальній формі [2, с. 5].

О.Ф. Скакун під поняттям «правовий акт» розуміє акт-волевиявлення (рішення) уповноваженого суб'єкта права, що регулює суспільні відносини за допомогою встановлення (зміни, скасування, зміни сфери дії) правових норм, а також визначення (зміни, припинення) на основі цих норм прав і обов'язків учасників конкретних правовідносин, міри відповідальності конкретних осіб за скоєне ними правопорушення. Він оформляється у встановлених законом випадках у вигляді письмового документа (акта-документа) [3].

На думку професорки, правові акти за юридичною субординацією поділяються на: нормативні, що регулюють певну сферу суспільних відносин і є загальнообов'язковими; індивідуальні (ненормативні), що породжують права й обов'язки лише у тих конкретних суб'єктів, яким вони адресовані, у конкретному випадку; інтерпретаційні (акти тлумачення норм права), що мають допоміжний характер і, як правило, «обслуговують» нормативні акти [3].

М. Цвік, О. Петришин у своїх дослідженнях визначають нормативно-правовий акт як офіційний документ, прийнятий компетентними суб'єктами правотворчості, який встановлює, змінює або скасовує норми права [4, с. 191].

Автори навчального посібника вважають, що нормативно-правовий акт – це юридичний документ компетентного органу держави, в якому закріплено формально визначене, загальнообов'язкове правило поведінки, що охороняється державною владою від порушень. Нормативно-правовий акт є основною формою (джерелом) права в Україні, результатом діяльності компетентних суб'єктів держави [5, с. 156].

Р. Ромашов характеризує нормативно-правовий акт як письмовий документ, який прийнятий від імені держави компетентними державними органами та уповноваженими суб'єктами у порядку встановленої державою процедури, містить правила поведінки загального характеру, поширює регулятивно-охоронний вплив на неперсоніфіковане коло суб'єктів та спрямований на врегулювання типових суспільних відносин [6, с. 122].

С. Бобровник і В. Нагребельний під нормативно-правовим актом розуміють офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим органом держави й установлює, змінює, припиняє чи конкретизує певну норму права [7, с. 192].

На думку П. Рабінюка, нормативно-правовий акт – це письмовий документ компетентного органу держави (або уповноваженого нею органу місцевого самоврядування), в якому закріплене нею формально-обов'язкове правило поведінки загального характеру [8, с. 108].

На основі вищенаведених визначень можна звернути увагу на певні особливості нормативно-правових актів: є формою вираження норми права; є офіційним актом; приймається уповноваженими органами у встановленому порядку; установлює, змінює, припиняє чи конкретизує певну норму права; загальнообов'язкове правило поведінки; поставлено під охорону держави.

Н.В. Лазнюк, досліджуючи види нормативно-правових актів, узагальнила попередні дослідження М. Цвіка, О. Петришина [4, с. 192], О.Ф. Скакун [3, с. 340], М.С. Кельмана, О.Г. Мурашина [9, с. 250] та визначила таку класифікацію нормативно-правових актів: за юридичною

силою – закони (акти вищої юридичної сили) і підзаконні акти (акти, засновані на законах, що їм не суперечать); за суб'єктами правотворчості – нормативні акти, прийняті народом, главою держави, органами законодавчої, виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та ін.; за обсягом і характером дії – акти загальної дії, які охоплюють усю сукупність відносин певного виду на цій території; акти обмеженої дії (спеціальні), які поширюються на частину території або на певне коло осіб; акти виняткової дії (надзвичайної), регулятивні можливості яких реалізуються за наявності виняткових обставин (воєнних дій, стихійного лиха тощо); за галузевою належністю – нормативні акти, які містять норми конституційного чи адміністративного, цивільного, кримінального, трудового, сімейного права тощо; за зовнішньою формою виразу – закони, укази, постанови, рішення, розпорядження, накази та інше [10, с. 96].

Статтею 53 Конституції України встановлено, що кожен має право на освіту. Крім того, держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам [11].

Основним суб'єктом законодавчої гілки влади є Верховна Рада України, яка приймає закони та постанови. Так, Закон України «Про освіту» є базовим нормативно-правовим актом у галузі освіти, спрямованим на врегулювання суспільних відносин із приводу навчання, виховання, а також професійної та загальнокультурної підготовки громадян України (ст. 2). Закон закріплює організаційні основи і принципи державної політики у сфері освіти, встановлює правові, організаційні, фінансові та інші засади функціонування системи освіти. Окрім загальних завдань і принципів освітнього законодавства, Закон України «Про освіту» закріплює державні гарантії прав громадян у сфері освіти, мову навчання, встановлює державні освітні стандарти. Законодавчо регламентовані також питання компетенції державних органів і органів самоврядування у сфері освіти, компетенція й відповідальність освітніх установ, порядок створення і регламентація їхньої діяльності, питання управління державними і недержавними освітніми установами, державного контролю за якістю освіти [12].

Пріоритетним законодавчим актом у сфері вищої освіти є Закон України «Про вищу освіту», який встановлює правові, організаційні, фінансові й інші основи функціонування системи вищої освіти. Закон визначає структуру вищої освіти в Україні, освітні та освітньо-кваліфікаційні рівні вищої освіти, систему стандартів вищої освіти, систему державного нагляду (контролю) у галузі вищої освіти. Законом також визначається правовий статус вищого навчального закладу, зокрема мета й завдання його діяльності, типи навчальних закладів, рівні акредитації вищих навчальних закладів, порядок створення, реорганізації та ліквідації вищого навчального закладу, ліцензування освітньої діяльності, акредитація напрямів, спеціальностей та вищих навчальних закладів, а також встановлюються основні принципи управління вищим навчальним закладом тощо [13].

Крім того, ще є низка законів, що опосередковано стосуються вищої освіти, зокрема це закони України «Про наукову і науково-технічну діяльність» [14], «Про основні засади молодіжної політики» [15], «Про зайнятість населення» [16], «Про фахову передвищу освіту» [17], «Про професійний розвиток працівників» [18] тощо.

Окрім Парламенту України, важливі акти у сфері вищої освіти приймає Президент України, який приймає укази та розпорядження. Укази Президента України – це нормативно-правові акти глави держави, видані на основі та на виконання Конституції й законів України, наприклад із метою вдосконалення якості та змісту вищої освіти в Україні як фундаментальної основи для розвитку держави, підготовки конкурентоспроможного людського капіталу відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України було прийнято указ Президента України № 210/2020 «Про вдосконалення вищої освіти в Україні», яким було утворено Раду з питань розвитку вищої освіти в Україні як консультативно-дорадчий орган при Президентові України [19].

Іншим же указом Президент України утворив Раду Фонду Президента України з підтримки освіти, науки та спорту як консультативно-дорадчий орган при Президентові України [20].

Водночас Президентом України Володимиром Зеленським було підписано Указ № 217/2021 «Питання проєкту «Президентський університет», яким ініціюється створення Зеленським проєкту Президентського університету, що має стати сучасним інноваційним освітнім та науковим центром [21].

Наступним суб'єктом правотворчості є органи виконавчої влади, центральне місце серед яких займає Кабінет Міністрів України шляхом видання підзаконних нормативно-правових актів, що є правотворчим напрямом діяльності публічної адміністрації, який передбачає розпорядку

діяльність, спрямовану на виконання законів через розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру. Юридичне значення нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування полягає тому, що вони: є інструментом, за допомогою якого публічна адміністрація здійснює адміністративну діяльність щодо виконання адміністративних зобов'язань; є первинною формою публічного адміністрування, офіційним документом, що встановлюється у процесі адміністративної діяльності; з ними пов'язане виконання публічних функцій і розв'язання численних проблем в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах; у них міститься переважна частина всіх наявних у державі нормативних приписів, які поширюються практично на всіх суб'єктів владних повноважень, інших юридичних та фізичних осіб.

Зазначене викликане тим, що загальні норми і правила поведінки, сформульовані у законах, не в змозі охопити всіх аспектів, які потребують додаткового врегулювання нормами адміністративного права. Тому і виникає необхідність конкретизації та деталізації законодавчих норм щодо стадії їх застосування.

За сферою застосування нормативні акти органів публічного управління поділяються на внутрішньоорганізаційні та зовнішні. Провідне місце в діяльності публічної адміністрації відіграють зовнішні акти, що у будь-яких аспектах виходять за відомчі межі публічного апарату, адресовані фізичним і юридичним особам, які не перебувають у їхньому підпорядкуванні. З їх допомогою суб'єкти публічної адміністрації безпосередньо забезпечують захист прав і свобод людини та громадянина, нормальне функціонування держави і суспільства.

Постанови Кабінету Міністрів України – це нормативно-правові акти вищого органу виконавчої влади, які ухвалюються в колегіальному порядку з важливих питань державного управління, видані на основі та на виконання Конституції й законів України, Указів Президента України, наприклад Постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 787 «Про затвердження переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційними рівнями спеціаліста і магістра» [22].

Органи виконавчої влади видають численні нормативно-правові акти, такі як Постанова Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 1134 «Про затвердження нормативів чисельності студентів (курсантів), аспірантів (ад'юнктів), докторантів, здобувачів наукового ступеня кандидата наук, слухачів, інтернів, клінічних ординаторів на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника у вищих навчальних закладах III і IV рівня акредитації та вищих навчальних закладах післядипломної освіти державної форми власності» [23], Постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 № 1187 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності» [24].

Підзаконні нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян, зокрема у сфері вищої юридичної освіти, або мають міжвідомчий характер, проходять реєстрацію в Міністерстві юстиції України [25]. Це, наприклад, Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту від 09.01.2013 № 12 «Про затвердження Примірного положення про приймальну комісію вищого навчального закладу України» [26].

У разі невиконання останньої вимоги нормативні акти є нечинними, а Міністерство юстиції України вимагає від суб'єкта нормотворення їх скасування [27]. Крім того, зовнішні акти органів виконавчої влади й місцевого самоврядування публікуються в офіційних або місцевих періодичних виданнях.

Що стосується внутрішньоорганізаційних актів (розпоряджень), то вони спрямовані до підпорядкованих по службі апаратів і працівників. У них встановлюються правила службової діяльності, розраховані на неодноразове виконання.

Постанови центральних органів виконавчої влади (насамперед МОН) – це нормативно-правові акти, видані з метою забезпечення реалізації державної політики у визначеній сфері на основі та на виконання Конституції і законів України, указів Президента України, наказів відповідного міністра Кабінету Міністрів України, наприклад Наказ Міністерства освіти і науки України від 7 серпня 2002 р. № 450 «Про затвердження норм часу для планування й обліку навчальної роботи та переліків основних видів методичної, наукової й організаційної роботи педагогічних і науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів» [28].

Накази керівників центральних органів виконавчої влади, установ організацій та підприємств загального характеру – це нормативно-правові акти, підписані компетентною посадовою особою, які на основі та на виконання Конституції і законів України, указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України деталізують правові норми, наприклад Рішення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти щодо часу звернення

із попереднім повідомленням про намір акредитувати освітні програми рівня бакалавр від 14 квітня 2021 року [29].

Отже, підзаконні нормативно-правові акти у сфері забезпечення вищої освіти – це прийняті у процесі підзаконної розпорядчої діяльності органами та посадовими особами публічної адміністрації (насамперед МОН) владні приписи загального характеру з метою забезпечення права громадян України на якісну вищу освіту, забезпечення у цій сфері публічного інтересу держави і суспільства загалом.

Висновки. На основі проведеного дослідження варто зазначити, що видання нормативно-правових актів у сфері забезпечення вищої освіти в Україні здійснюється уповноваженими органами (Верховною Радою України та Президентом України) в межах їх компетенції з метою забезпечення конституційного права на вищу освіту. Інші суб'єкти публічного адміністрування видають підзаконні нормативно-правові акти у сфері забезпечення вищої освіти на їх виконання.

Список використаних джерел:

1. Стратегія розвитку вищої освіти в Україні на 2021–2031 роки. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/rizne/2020/09/25/rozvitku-vishchoi-osviti-v-ukraini-02-10-2020.pdf>
2. Васильев Р.Ф. О понятии правового акта. Вестн. Моск. ун-та. Сер. Право. 1998. № 5. С. 3–25.
3. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підруч. Вид. 4-те, допов. і перероб. К.: Правова єдність: Алерта, 2014. 524 с. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages-1664.html>
4. Загальна теорія держави й права: [підручник] / [М. Цвік, О. Петришин, Л. Абраменко та ін.]; за ред. М. Цвіка, О. Петришина]. Х: Право, 2009, 584 с.
5. Теорія держави та права : навч. посіб. / [Є.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н. В. Заяць та ін.] ; за заг. ред. С. Гусарєва, О. Д. Тихомирова. К. : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
6. Теорія держави і права: [навчальний посібник] / за заг.ред. Р. Ромашова, Н. Пархоменко. К.: КНГ, 2007. 216 с.
7. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998 т. 4: Н – П. 2002. 720 с.
8. Рабінович П. Основи загальної теорії права та держави: [навчальний посібник] / П. Рабінович. Львів: Край, 2007. 192 с.
9. Кельман М.С., Мурашин О.Г. Загальна теорія держави і права: [навч.посіб.]. К.: Кондор, 2006. 477 с.
10. Лазнюк Н.В. Види нормативно-правових актів. *Журнал східноєвропейського права*. 2015. № 13. С. 95–102.
11. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
12. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>
13. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>
14. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26.11.2015 № 848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text>
15. Про основні засади молодіжної політики: Закон України від 27.04.2021 № 1414-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414-20#n356>
16. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 № 5067-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text>
17. Про фахову передвищу освіту: Закон України від 06.06.2019 № 2745-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2745-19#Text>
18. Про професійний розвиток працівників: Закон України від 12.01.2012 № 4312-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4312-17#Text>
19. Про вдосконалення вищої освіти в Україні: указ Президента України від 3 червня 2020 року № 210/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2102020-34045>
20. Про деякі питання підтримки розвитку освіти, науки та спорту: Указ Президента України від 2 червня 2021 року № 223/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2232021-39077>
21. Питання проекту «Президентський університет»: Указ Президента України від 31.05.2021 № 217/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/217/2021#Text>

22. Про затвердження переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційними рівнями спеціаліста і магістра: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 787. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF#Text>

23. Про затвердження нормативів чисельності студентів (курсантів), аспірантів (ад'юнктів), докторантів, здобувачів наукового ступеня кандидата наук, слухачів, інтернів, клінічних ординаторів на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника у вищих навчальних закладах III і IV рівня акредитації та вищих навчальних закладах післядипломної освіти державної форми власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. N 1134. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1134-2002-%D0%BF#Text>

24. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 № 1187. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF#n452>

25. Форми адміністративно-правового регулювання. ACTUAL PROBLEMS OF CORRUPTION PREVENTION AND COUNTERACTION. 2012. URL: <http://law-property.in.ua/>

26. Про затвердження Примірнього положення про приймальну комісію вищого навчального закладу України: Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 09.01.2013 № 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0012736-13#Text>

27. Мін'юст вимагає скасувати нечинні накази. Урядовий кур'єр від 18 червня 2010. № 110. С. 5.

28. Про затвердження норм часу для планування і обліку навчальної роботи та переліків основних видів методичної, наукової й організаційної роботи педагогічних і науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів: Наказ Міністерства освіти і науки України від 07.08.2002 № 450. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0698-02#Text>

29. Рішення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти щодо часу звернення із попереднім повідомленням про намір акредитувати освітні програми рівня бакалавр від 14 квітня 2021 року. URL: https://naqa.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/%D0%A0%D1%96%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%9D%D0%90-%D0%B7-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D1%83-%D0%B0%D0%BA%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%96%CC%88-%D0%9E%D0%9F-14_04_2021.pdf

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.22>

СЕМЕНОВ Є.О.

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ:
ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ**

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES
OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE:
SOME ASPECTS OF THE DEFINITION**

Актуальність статті полягає в тому, що, зважаючи на те, що територіальні громади є первинними суб'єктами місцевого самоврядування в Україні, а також основними носіями його функцій і повноважень, правильне з'ясування змісту вищезазначеного поняття та його сутності буде слугувати гарною основою для подальшого практичного втілення процесу децентралізації влади, що відбувається нині в Укра-

© СЕМЕНОВ Є.О. – здобувач (Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ)

їні. У доктрині адміністративного права відсутні визначення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад. Метою статті є визначення поняття адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад. Визначено поняття адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, під яким розуміється виконавчо-розпорядчий вплив суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад на суспільні відносини у сферах надання адміністративних послуг і вирішення питань місцевого значення з метою упорядкування та розвитку таких відносин задля ефективного забезпечення спроможності таких громад, а також прав, свобод і законних інтересів їх жителів в умовах децентралізації влади. З'ясовано, що суб'єктами публічного адміністрування в органах самоврядування територіальних громад є сільські, селищні та міські ради, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад та старости. Наголошено, що сільські, селищні та міські ради, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад та старости, маючи статус органів місцевого самоврядування, виконують у територіальних громадах функції публічного адміністрування із надання адміністративних послуг та здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності. Відповідно й вищезазнані органи та їх посадові особи за своєю суттю є суб'єктами публічного адміністрування органів самоврядування територіальних громад. Зроблено висновки, що метою адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад має бути упорядкування та розвиток суспільних відносин у сферах надання адміністративних послуг і вирішення питань місцевого значення задля ефективного забезпечення спроможності таких громад, а також прав, свобод і законних інтересів їх жителів.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, територіальні громади, поняття адміністративно-правового регулювання, мета адміністративно-правового регулювання.

The relevance of the article is that given that territorial communities are the primary subjects of local self-government in Ukraine, as well as the main bearers of its functions and powers, the correct clarification of the content of the above concept and its essence will serve as a good basis for further practical implementation of the process of decentralization of power that is taking place in Ukraine today. In the doctrine of administrative law there are no definitions of administrative and legal regulation of territorial communities. The purpose of the article is to define the concept of administrative and legal regulation of territorial communities. The concept of administrative and legal regulation of territorial communities in Ukraine is defined, which means the executive and administrative influence of public administration of territorial communities on public relations in the provision of administrative services and local issues, in order to regulate and develop such relations to effectively ensure the capacity of such communities, as well as the rights, freedoms and legitimate interests of their inhabitants in the context of decentralization of power. It was found that the subjects of public administration in the self-governing bodies of territorial communities are village, settlement and city councils, village, settlement, city mayors, executive bodies of village, settlement, city councils and elders. It is emphasized that village, settlement and city councils, village, settlement, city mayors, executive bodies of village, settlement, city councils and elders, having the status of local self-government bodies, perform public administration functions in territorial communities to provide administrative services and executive activities. Accordingly, the above-mentioned bodies and their officials are, in essence, subjects of public administration of self-government bodies of territorial communities. It is concluded that the purpose of administrative and legal regulation of territorial communities should be to regulate and develop public relations in the provision of administrative services and address local issues to effectively ensure the capacity of such communities and the rights, freedoms and legitimate interests of their inhabitants.

Key words: administrative and legal regulation, territorial communities, the concept of administrative and legal regulation, the purpose of administrative and legal regulation.

Постановка проблеми. Розроблення дієвого та ефективного механізму адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні потребує першочергового визначення самого поняття адміністративно-правового регулювання зазначеного виду діяльності, оскільки «немає такої сфери державного або суспільного життя, якої б не зачіпали питання адміністративно-правового регулювання» [1, с. 193]. Не оминає стороною таке регулювання і діяльності органів публічного адміністрування територіальних громад.

Тому визначення такого поняття, закладення необхідного наукового підґрунтя дає змогу для вдосконалення процесу нормотворчості та правозастосування у сфері управління діяльністю територіальних громад. Крім того, вироблення у майбутньому чіткої дефініції буде мати не тільки теоретичне, а й велике практичне значення [2, с. 121]. Зважаючи на те, що територіальні громади є первинними суб'єктами місцевого самоврядування в Україні, а також основними носіями його функцій і повноважень, правильне з'ясування змісту вищезазначеного поняття та його сутності буде слугувати гарною основою для подальшого практичного втілення процесу децентралізації влади, що відбувається нині в Україні.

У доктрині адміністративного права відсутні визначення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад.

Метою статті є визначення поняття адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дослідженню проблем визначення адміністративно-правового регулювання в окремих галузях суспільних відносин приділяли свою увагу такі вчені, як: Т.Л. Антонова, К.В. Барсуков, Ю.А. Будник, А.П. Гетьман, І.А. Городецька, В.А. Головка, Ю.С. Кіцул, В.А. Лазаренко, Д.В. Мамчур, А.В. Матвійчук, О.І. Разводовський, В.В. Шеховцов, В.Д. Черній та інші. І щоб правильно визначити розглядане нами поняття, слід звернутися до деяких думок цих науковців.

Так, А.В. Матвійчук сформулював тезу, що правове регулювання є складним і водночас одним із найважливіших понять у правовій дійсності. А адміністративно-правове регулювання виступає як видове поняття стосовно правового регулювання [2, с. 122]. Адміністративно-правове регулювання є юридичним засобом формалізації та реалізації державної політики. Це потужний інструмент впливу на суспільні відносини, за допомогою якого політика держави набуває чітких обрисів і послідовно втілюється у життя. Цей інструмент має визначені функції, зумовлені як загальною роллю права в державно-політичному житті, так і конкретними цілями державної політики. Відповідні функції детерміновані політикою держави, реалізуються в її контексті, скеровуються на її здійснення, але водночас мають утилітарний характер щодо неї [3].

Як справедливо зазначає А. Матвійчук, у юридичній науці немає єдиного та усталеного підходу до визначення адміністративно-правового регулювання. Існує велика кількість пропонувань дефініцій, які досить істотно відрізняються одна від одної. Водночас учений робить висновок, що є низка ознак, на які звертається загальна увага, тому вони можуть слугувати характерними ознаками адміністративно-правового регулювання» [2, с. 123].

Такі спільні ознаки спробувала визначити І.А. Городецька, використавши логіко-семантичний аналіз і узагальнення наукових позицій щодо визначення розгляданого питання. Так, на думку вченої, ознаками, що характеризують адміністративно-правове регулювання, є такі: 1) це поняття може визначатися як вплив (правовий, владний) на суспільні відносини, тобто дія (функціонування) прав; 2) здійснюється за допомогою комплексу засобів; 3) передбачає певну мету (досягнення цілей) [4, с. 61]. Проте вищезазначені ознаки, на нашу думку, можна віднести до характеристики регулювання у будь-якій галузі права, а не лише адміністративного, тобто вони є загальними ознаками поняття «правове регулювання».

Ми згодні з А.О. Сидоренко, що головна функція адміністративно-правового регулювання – організуючий вплив на суспільні відносини з метою реалізації державно-політичних цілей [3]. Тобто характеризувати розглядане нами явище слід саме за допомогою поняття «вплив».

Отже, важливим елементом для розуміння сутності й поняття адміністративно-правового регулювання є характер впливу на суспільні відносини, а саме виконавчо-розпорядчий аспект діяльності як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування.

Так, виконавча діяльність є одним із основних призначень державного та муніципального управління. Органи, які здійснюють державне та муніципальне управління, є насамперед виконавчими структурами [5, с. 11]. Наприклад, виконавчі комітети сільських, селищних та міських рад.

Розпорядча діяльність органів державного управління «виявляється, по-перше, у прийнятті загальнообов'язкових приписів (які закріплюються в указах, постановах, положеннях,

розпорядженнях, інструкціях тощо); по-друге, в організації виконання зазначених приписів і, по-третє, у здійсненні контролю за цим процесом» [5, с. 11]. Такі приписи за своєю суттю є нормативними актами, а «видання нормативних актів – це правотворчий підзаконний напрям діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу діяльність через ухвалення правил загального характеру, які породжують юридичні наслідки стосовно конкретизації та деталізації законів до стадії їх правозастосування» [6, с. 168]. Такі самі тези можна сказати і про розпорядчу діяльність в органах місцевого самоврядування, правом здійснення якої насамперед наділені представницькі органи.

Необхідним елементом визначення розгляданого поняття має стати також вказівка на сферу суспільних відносин, в якій відбувається адміністративно-правове регулювання. Такою сферою, на нашу думку, є публічне адміністрування.

В «Енциклопедичному словнику з державного управління» публічне адміністрування визначене як теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян [7, с. 605].

Важливість використання саме поняття «публічне адміністрування» у розумінні сутності адміністративно-правового регулювання полягає у тому, що останніми роками це поняття набуло широкого значення та передбачає надання адміністративних послуг європейського рівня шляхом упровадження в практику діяльності принципів демократичного управління [8, с. 5]. Таким чином, «публічне адміністрування як відображення європейської адміністративно-правової концепції public administration є діяльністю суб'єктів публічної адміністрації (та суб'єктів, яким делеговані відповідні повноваження) щодо надання приватним особам адміністративних послуг, а також здійснення публічного управління» [9, с. 91]. Причому публічне адміністрування за своїм змістом полягає у здійсненні виконавчо-розпорядчої діяльності [6, с. 443]. Отже, в умовах децентралізації влади, що нині відбувається в Україні, коли держава делегує значну частину управлінських повноважень органам місцевого самоврядування, сфера публічного адміністрування, на нашу думку, розповсюджується не тільки на діяльність органів державної влади, але й на органи місцевого самоврядування.

Потребу використання саме поняття «публічне адміністрування» для характеристики управлінських процесів в органах місцевого самоврядування визнають нині і вітчизняні вчені. Наприклад, автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс» відносять суб'єктів місцевого самоврядування до суб'єктів публічної адміністрації [7, с. 16]. Отже, нині є всі підстави стверджувати, що публічне адміністрування здійснюється в органах місцевого самоврядування, тобто й у територіальних громадах як їх невід'ємній складовій частині.

Таким чином, адміністративно-правове регулювання можна визначити як виконавчо-розпорядчий вплив органів державної влади й органів місцевого самоврядування та їх уповноважених осіб на суспільні відносини у сфері публічного адміністрування з метою їх упорядкування, забезпечення стабільності та охорони задля забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також державних інтересів.

Що стосується поняття адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування, то В.Д. Черній визначає його як цілеспрямовану діяльність суб'єктів публічного адміністрування, що своїми правовими актами упорядковують суспільні відносини у цій системі у частині удосконалення її структури та роботи усіх її елементів, у тому числі в межах проведення муніципальної реформи як складової частини адміністративної реформи [10, с. 122].

З'ясуємо спочатку, хто входить до такого кола суб'єктів. Так, «органи місцевого самоврядування – це створені територіальними громадами (жителями села, об'єднаннями жителів кількох сіл, селищ, міст, районів, областей) суб'єкти публічної адміністрації, які самостійно вирішують питання місцевого значення в межах Конституції та законів України» [6, с. 99].

Тобто сільські, селищні та міські ради, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад та старости, маючи статус органів місцевого самоврядування, виконують у територіальних громадах функції публічного адміністрування із надання адміністративних послуг та здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності. Відповідно, й вищезазвані органи та їх посадові особи за своєю суттю є суб'єктами публічного адміністрування органів самоврядування територіальних громад.

Незважаючи на конституційне закріплення територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, вона внаслідок об'єктивних причин не може здійснювати перманентне і цілеспрямоване управління локальними процесами в межах адміністративно-територіальних одиниць (виняток, як уявляється, становлять форми самоорганізації населення, у межах яких вирішує свої потреби тільки частина членів територіальної громади) з метою реалізації питань місцевого значення. Підтвердженням цього є різномірні і різноцільні (різнотелеологічні) інтереси жителів конкретних населених пунктів – членів територіальних громад, які в межах порівняно великої території (село, селище, місто) без управлінської ланки практично не піддаються координації та іншому управлінському впливу. Звідси набуває об'єктивного характеру необхідність формування представницьких органів територіальної громади, які, будучи сформовані самою громадою з числа її членів, могли б у концентрованому вигляді відбивати її інтереси з метою їх подальшого вирішення» [11, с. 278]. Тому, говорячи про адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад, ми фактично говоримо про адміністративно-правове регулювання діяльності органів самоврядування таких громад.

В адміністративному праві до суб'єктів публічного адміністрування відносяться суб'єкти делегованих повноважень: громадські об'єднання в забезпеченні публічного інтересу; інші суб'єкти під час здійснення делегованих законодавством виконавчих функцій [6, с. 16]. Такими у територіальних громадах є органи самоорганізації населення (наприклад, будинкові, вуличні, квартальні, районні, селищні, мікрорайонні комітети самоорганізації населення) та громадські формування (наприклад, з охорони громадського порядку). Тобто жителі територіальних громад можуть бути учасниками процесу публічного адміністрування за допомогою таких, зокрема, інструментів, як створення та участь у органах самоорганізації населення, громадських формуваннях з охорони громадського порядку тощо.

Для визначення поняття адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад важливо також з'ясувати, у якій сфері здійснюються свої повноваження вищезазначені суб'єкти.

Так, однією із найважливіших сфер, що нині держава делегує територіальним громадам, є сфера надання адміністративних послуг. Це повною мірою відповідає змісту процесу децентралізації влади, що відбувається сьогодні в Україні.

Правильно зазначають автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс», що «виходячи з природи та сутності місцевого самоврядування, громади мають право і, головне, реальну здатність самостійно вирішувати всі питання місцевого життя. Саме тому в рамках проведення державних реформ із децентралізації влади слід урахувати, що основним суб'єктом надання адміністративних послуг мають бути саме органи місцевого самоврядування. Це наблизить процедури надання адміністративних послуг до споживачів, що зробить їх не лише зручними, але й сприятиме більш оперативному і професійному задоволенню та виявленню потреб й очікувань споживачів, підвищить відповідальність органів влади» [6, с. 16].

Водночас поряд із наданням адміністративних послуг слід враховувати, що суб'єкти місцевого самоврядування територіальних громад призначені і для вирішення різних питань, що стосуються забезпечення життєдіяльності таких громад, у зв'язку з чим вони наділені відповідними повноваженнями з публічного адміністрування, оскільки «протягом усього свого існування територіальна громада в Україні здійснювала низку функцій, що забезпечували життєдіяльність села чи міста. Серед них найважливіші: забезпечення правопорядку на своїй території, безпека всіх членів громади та збереження рухомого й нерухомого майна, а також господарська, соціального захисту, культурно-просвітницька функції» [12]. Йдеться про так звані «питання місцевого значення», що згадуються у ст. 140 та ст. 143 Конституції України.

Загалом можна сказати, що «питання місцевого значення в основному мають неполітичний характер; вони спрямовані на створення умов для забезпечення життєво важливих побутових, соціальних, освітніх та інших потреб та законних інтересів мешканців територіальних громад» [13, с. 11]. А тому, безумовно, суспільні відносини у сфері вирішення питань місцевого значення можуть бути предметом такого впливу з боку суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад.

Наступним елементом, що слід відобразити у розгляданому нами понятті, є мета, з якою здійснюється адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад. Важливість дослідження мети будь-якої діяльності, на нашу думку, полягає у тому, що вона вказує на той кінцевий результат, задля досягнення якого і здійснюється така діяльність.

Для того, щоб правильно визначити мету розгляданого нами поняття, доцільно звернутися до думок інших учених, які визначали мету адміністративно-правового регулювання в інших сферах публічної діяльності.

Наприклад, І.А. Черниш метою адміністративно-правового регулювання торговельної діяльності вважає забезпечення прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які займаються торговельною діяльністю, а також захисту прав споживачів, що здійснюється адміністративними методами у визначених законодавством формах [14, с. 659]. У наведеному визначенні метою є лише захист прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Не оспороюючи такої мети, водночас відзначаємо, що за допомогою чого можливо досягнути такої мети у цьому визначенні не вказується.

Відповідь на це питання можливо отримати з визначення, що наводить В.Д. Черній. Так, учений метою адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування вважає забезпечення в рамках чергового етапу децентралізації публічної влади подальшого структурного удосконалення цієї системи та роботи її загалом і кожного з її елементів зокрема [10, с. 123].

З двох вищенаведених визначень випливає, що можна говорити про дві обов'язкові складові частини мети адміністративно-правового регулювання: найближчу – покращення процесу публічного адміністрування відповідних суспільних відносин; кінцеву, або головну – забезпечення прав та законних інтересів певних суб'єктів суспільних відносин.

Відповідно, слід з'ясувати питання, яким узагальнюючим терміном доцільно позначити проміжну мету адміністративно-правового регулювання.

З визначень В.Д. Чернія та Л. Шапенко випливає, що таким терміном є «удосконалення».

Проте більшість учених вважають, що складовою частиною мети правового регулювання є саме упорядкування суспільних відносин. Наприклад, на думку А.М. Куліша, метою правового регулювання суспільних відносин є їх встановлення та упорядкування [15, с. 62]. А О.Ф. Скакун вважає, що метою правового регулювання є упорядкування, закріплення, охорона та розвиток суспільних відносин [16, с. 243]. С.К. Бостан та С.Д. Гусарев вважають, що правове регулювання – це вплив права на суспільні відносини, що здійснюється через використання системи засобів, які мають юридичний характер та забезпечують упорядкування суспільних відносин [17, с. 226–227]. Тобто вищенаведені думки вчених є спільними в одному: метою правового регулювання у будь-якому разі є упорядкування суспільних відносин.

Зважаючи на вищевикладене, ми вважаємо, що для характеристики найближчої мети адміністративно-правового регулювання, що стосується публічного адміністрування відповідних суспільних відносин, доцільно використовувати термін «упорядкування».

Крім того, Т.І. Тарахович вважає, що цілі правового регулювання стосуються не лише окремих суб'єктів, а й забезпечують закріплення та стимулювання розвитку суспільних відносин, створюють умови для виникнення нових суспільних відносин, запобігають виникненню суспільно шкідливих відносин [18, с. 83]. Тобто поряд з упорядкуванням суспільних відносин має відбуватися їх розвиток.

У тлумачному словнику одним із значень терміна «розвиток» є «процес, у результаті якого відбувається зміна якості чого-небудь, перехід від одного якісного стану до іншого, вищого» [19]. Зважаючи на те, що нині розглядане нами адміністративно-правове регулювання здійснюється в умовах муніципальної реформи, тобто переходу від централізованої влади у державі до її децентралізації, термін «розвиток» також має бути враховано при визначенні його найближчої мети.

Водночас досягнення кінцевої мети правового регулювання знаходить відображення в отриманні тих чи інших соціальних результатів: ступінь задоволення соціальних потреб та інтересів, формування та наявність певних соціальних станів (суспільний порядок і злагода, благополуччя, ступінь збереження та стабільного оптимального розвитку суспільства) тощо [20, с. 220]. Що стосується територіальних громад, то кінцева або головна мета адміністративно-правового регулювання їхньої діяльності має визначатися за допомогою такого результату, за якого буде задоволено соціальні потреби та інтереси переважної більшості жителів певної територіальної громади.

Такий результат можливо досягти, створивши спроможну територіальну громаду, оскільки «одним із головних завдань у процесі децентралізації було і залишається створення спроможних громад, які зможуть забезпечити сталий місцевий розвиток і надання якісних послуг» [21]. Тобто це громади, що «здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, враховуючи кадрові ресурси, фінансове забезпечення та розвиток інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [22]. Тому складовою частиною головної мети адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад має бути забезпечення спроможності таких громад.

Важливо також, що забезпечення спроможності територіальної громади, а також прав, свобод та законних інтересів її жителів повинно мати позитивний результат, тобто має бути

ефективним. Оскільки «термін «ефективність» у перекладі означає результат, наслідок якогось явища. В юридичній літературі більшість науковців розкривають ефективність правового регулювання через таку категорію як цілі, зазначаючи, що це ступінь практичного досягнення цілей, які мали на увазі правостановлюючі органи (законотворчі, правотворчі), приймаючи, змінюючи чи відмінюючи відповідні норми права, відтворені в тих чи інших нормативно-правових актах при мінімальних затратах на їх видання» [18, с. 83]. Відзначимо також, що «одним із необхідних критеріїв ефективності правового (адміністративно-правового) регулювання є досягнення максимальної кореляції мети (цілей) правового (адміністративно-правового) регулювання з потребами (інтересами) суб'єктів тих чи інших суспільних відносин» [4, с. 92]. Тобто досягнення максимальної мети, позитивного результату правового регулювання будь-якого виду діяльності має діставати оцінки за допомогою категорії «ефективності».

Отже, на нашу думку, метою адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад має бути упорядкування та розвиток суспільних відносин у сферах надання адміністративних послуг і вирішення питань місцевого значення задля ефективного забезпечення спроможності таких громад, а також прав, свобод і законних інтересів їхніх жителів.

Крім того, ми згодні з Д.П. Зеркіним і В.Г. Ігнатовим, які вважають, що «завдання адміністративно-правового регулювання – це вираження усвідомленої необхідності реально здійснити поставлені цілі в конкретних умовах» [23, с. 54]. Тобто робиться наголос саме на важливості врахування конкретних умов, у яких здійснюється таке регулювання. А нині, як ми вище зазначали, адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад здійснюється в умовах процесу децентралізації влади, що відбувається в Україні, тому такі умови також мають бути обов'язково враховані у розглядуваному нами понятті.

Висновок. Таким чином, враховуючи вищенаведені положення, адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних громад в Україні можна визначити як виконавчо-розпорядчий вплив суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад на суспільні відносини у сферах надання адміністративних послуг і вирішення питань місцевого значення з метою упорядкування та розвитку таких відносин задля ефективного забезпечення спроможності таких громад, а також прав, свобод і законних інтересів їх жителів в умовах децентралізації влади.

Список використаних джерел:

1. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 566 с.
2. Матвійчук А. Визначення адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення регуляторної політики. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 121–124.
3. Сидоренко А.О. Адміністративно-правове регулювання донорства крові та її компонентів: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2020. 222 с.
4. Городецька І.А. Сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. *Форум права*. 2016. № 1. С. 60–66. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2016_1_12.
5. Адміністративне право України (Загальна частина) : навч. посіб. / О. А. Задохайло. Х. : Право, 2016. 298 с.
6. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
7. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю.В. Ковбасюка [та ін.]. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
8. Публічне адміністрування : навч. посіб. / О.М. Ястремська, Л.О. Мажник. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.
9. Терещук В.В. Поняття, ознаки та структура суб'єктів публічного адміністрування України. *Право і суспільство*. 2020. № 1. Частина 2. С. 89–94.
10. Черній В.Д. Адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 228 с.
11. Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальцій Ю.Ю. та ін. *Муниципальное Право України: Підручник*. За ред. Баймуратова М.О. 2-ге вид. доп. К: Правова єдність, 2009. 720 с.
12. Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти. 2010. НАДУ при Президентові України ДРІДУ URL: http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02%285%29/10mliuta.pdf
13. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права). Київ: Арапат-Центр, 2001. 176 с.

14. Черниш І.А. Поняття адміністративно-правового регулювання торгівельної діяльності. *Форум права*. 2009. № 3. С. 657–660.
15. Куліш А.М. Організаційно-правове забезпечення статусу працівників податкової міліції України : дис. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.07. Харків, 2003. 177 с.
16. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник. 2-ге вид., перероб і доп. Х.: Еспада, 2009. 752 с.
17. Бостан С.К., Гусарєв С.Д., Пархоменко Н.М. та ін. Теорія держави і права: навчальний посібник. Київ: ВЦ «Академія», 2013. 320 с.
18. Тарахович Т.І. Ефективність правового регулювання. *Наукові записки. Серія «Юридичні науки»*. 2004. Т. 26. С. 82–84.
19. Розвиток: Академічний тлумачний словник. URL: <http://sum.in.ua/s/rozvytok/>
20. Общая теории государства и права: Учебник / Под ред. В.М. Сирих. М.: Зксмо, 2008. 546 с.
21. Запущено портал спроможності громад – допоміжний інструмент для прийняття рішень. 22 квітня відбудеться презентація. Прес-центр ініціативи «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13477>
22. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанов Кабінету Міністрів України від 8.04.2015 р. № 214. Законодавство України: сайт. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p>
23. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. Курс лекций. Ростов н/Д: Феникс, 2000. 445 с.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.23>

СКРИПА Є.В.

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ

THE MAIN DIRECTIONS OF STATE POLICY IN THE FIELD OF ROAD SAFETY

Актуальність статті полягає в тому, що нині система законодавства у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті набула певних рис, проте окремі її положення все ще потребують уточнення. Як і раніше, необхідний пошук оптимальних форм взаємодії між різними міністерствами та відомствами для виключення дублювання і множинності нормативних правових актів за тим самим предметом регулювання. Вимагають розвитку та змін нормативні акти, що регламентують діяльність із профілактики аварійності у суб'єктах транспортної діяльності, що особливо стосується діяльності фізичних осіб, які здійснюють перевезення вантажів та пасажирів на комерційній основі. Окрім того, євроінтеграційні процеси в Україні, які відбуваються сьогодні, потребують відповідного перегляду та зміни чинних законодавчих актів у сфері реалізації державної політики із забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Метою статті є дослідження основних напрямів реалізації державної політики у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. У статті автором досліджуються основні напрями реалізації державної політики у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Зауважено, що нині досить актуальною є загальна модернізація транспорту України, яка б відповідала європейським стандартам. Наведено визначення поняття «державна політика у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті».

© СКРИПА Є.В. – доктор юридичних наук, заступник директора (Навчально-науковий інститут з матеріального забезпечення Національної академії внутрішніх справ)

Виокремлено проблемні аспекти реалізації державної політики у вказаній сфері та способи їх усунення. Визначено найбільш важливі та першочергові напрями реалізації державної політики у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Зроблено висновок, що основна мета державної політики у сфері безпеки на автомобільному транспорті полягає в тому, щоби скоротити число людей, що гинуть у дорожньо-транспортних пригодах, у найближчі роки. Для досягнення цієї мети передусім необхідні такі заходи, як: формування та проведення на території України єдиної державної політики у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті; встановлення правових основ забезпечення безпеки на автомобільному транспорті; встановлення єдиної системи технічних регламентів, правил, стандартів, технічних норм та інших нормативних документів із питань забезпечення безпеки у вказаній сфері; створення єдиної системи органів виконавчої влади, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті; розроблення та затвердження загальнодержавних програм підтримки автотранспортних підприємств та їх фінансове забезпечення; організація та здійснення державного нагляду в розглядуваній галузі; створення системи підготовки інструкторів, які навчають водіїв, підвищення їх кваліфікації за міжнародними стандартами; укладання міжнародних договорів у галузі забезпечення безпеки на автомобільному транспорті.

Ключові слова: *автомобільний транспорт, державна політика, безпека, безпека на автомобільному транспорті, безпека дорожнього руху.*

The relevance of the article is that today the system of legislation in the field of road safety, although it has acquired certain features, but some of its provisions still need to be clarified. As before, it is necessary to find the optimal forms of cooperation between different ministries and agencies to avoid duplication and multiplicity of regulations on the same subject of regulation. Require the development and changes in regulations governing the prevention of accidents in the subjects of transport activities, especially in the activities of individuals engaged in the carriage of goods and passengers on a commercial basis. In addition, the European integration processes in Ukraine that are taking place today require a corresponding revision and amendment of existing legislation in the field of state policy on road safety. The purpose of the article is to study the main directions of state policy in the field of road safety. In the article the author investigates the main directions of state policy in the field of road safety. It was noted that the general modernization of Ukraine's transport, which would meet European standards, is quite relevant today. The definition of the concept of "state policy in the field of road safety" is given. Problematic aspects of the implementation of state policy in this area and ways to eliminate them are highlighted. The most important and priority directions of realization of the state policy in the field of ensuring safety on motor transport are defined. It is concluded that the main goal of the state policy in the field of road safety is to reduce the number of people killed in road accidents in the coming years. To achieve this goal, first of all, it is necessary to: form and implement a unified state policy on the territory of Ukraine in the field of road safety; establishing the legal basis for ensuring safety in road transport; establishment of a unified system of technical regulations, rules, standards, technical norms and other normative documents on security issues in this area; creation of a unified system of executive bodies that ensure the implementation of state policy in the field of road safety; development and approval of national programs to support motor transport enterprises and their financial support; organization and implementation of state supervision in the field; creating a system of training instructors who train drivers, improving their skills according to international standards; concluding international agreements in the field of road safety.

Key words: *road transport, state policy, safety, road safety, road safety.*

Постановка проблеми. Забезпечення безпеки на автомобільному транспорті є однією з найактуальніших соціально-економічних проблем сучасності. Як свідчить статистика, нині в Україні загострилася проблема щодо забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. У протидії аварійності на транспорті бере участь низка державних органів та недержавних організацій, громадськість, активно в цей процес залучені і вчені. Серед різноманітних підходів щодо

зниження дорожньо-транспортного травматизму одним із найбільш оптимальних як із наукової, так і з практичної позиції є вивчення основних напрямів удосконалення державної політики у зазначеній сфері.

Нині система законодавства у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті набула певних рис, проте окремі її положення все ще потребують уточнення. Як і раніше, необхідний пошук оптимальних форм взаємодії між різними міністерствами та відомствами для виключення дублювання та множинності нормативних правових актів за тим самим предметом регулювання. Вимагають розвитку та змін нормативні акти, що регламентують діяльність із профілактики аварійності у суб'єктах транспортної діяльності, що особливо стосується діяльності фізичних осіб, які здійснюють перевезення вантажів та пасажирів на комерційній основі.

Окрім того, євроінтеграційні процеси в Україні, які відбуваються сьогодні, потребують відповідного перегляду та зміни чинних законодавчих актів у сфері реалізації державної політики із забезпечення безпеки на автомобільному транспорті.

Метою статті є дослідження основних напрямів реалізації державної політики у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням формування державної політики щодо забезпечення безпеки на автомобільному транспорті приділяли увагу у своїх дослідженнях такі вчені, як С.В. Бойченко, О.О. Вишневський, Г.К. Голубева, С.М. Гусарова, О.І. Запорожець, А.В. Малько, О.В. Ткаченко, С.Й. Шаманський та багато інших. Проте постійні зміни в соціально-політичному та економічному житті нашої держави потребують пошуку нових підходів та появи нових напрямів державної політики у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті.

Виклад основного матеріалу. Демократизація українського суспільства актуалізує питання про знайдення, відображення і закріплення в системі українського права міри оптимального співвідношення і взаємозв'язку інтересів особи, суспільства та держави, розмежування і, головне, взаємодії публічно-правових засад регулювання суспільних відносин. По суті, необхідною є нова політика незалежної України, де монополний пріоритет публічно-правового режиму регулювання суспільних відносин, зумовлений політичними мотивами захисту інтересів держави, поступився би балансу взаємодії норм і принципів публічного та приватного права. Йдеться про стратегію формування, функціонування і розвитку такої правової системи, яка гармонійно забезпечувала б об'єктивно існуючі в суспільстві як приватні, так і публічні потреби та інтереси, застосовуючи при цьому адекватні форми і методи регулювання [1, с. 31].

Так, досить актуальною нині є загальна модернізація транспорту України, яка б відповідала європейським стандартам як за швидкістю та якістю перевезень вантажів, так і за комфортністю обслуговування пасажирів. З цієї метою в державі повинна проводитися комплексна та послідовна політика у сфері забезпечення безпеки на транспорті.

На думку І. Петренка, державна політика – це діяльність органів державної влади з управління та керівництва суспільством на основі єдиних цілей, принципів і методів, яка передбачає розроблення, законодавче закріплення та впровадження державних цільових програм у різних сферах суспільного життя з метою розв'язання нагальних проблем чи задоволення потреб суспільства. Вагоме місце в державній політиці належить структуруванню інтересів різних груп населення та пошуку компромісу між ними, адже остаточне рішення має максимально наближати суспільний добробут [2].

О.П. Дем'янчук до основних атрибутів державної політики зараховує: адміністративні повноваження – легітимність ухвалення рішень та їх виконання за ієрархією, яка забезпечується суспільно визнаними органами управління, тобто органами державної влади і громадського самоврядування; компетенцію в тій сфері, якої стосується державна політика; впорядкованість і наступність – наявність системи розроблення та ухвалення рішень, відстеження результатів, оцінки та коригування дій [3, с. 82].

Таким чином, державна політика у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті включає в себе сукупність взаємоузгоджених дій уповноважених органів державної влади, які полягають у формуванні принципів, норм, правил, що спрямовані на розвиток такої транспортної системи, яка б забезпечувала якісне, безпечне та ефективне використання всіх можливостей держави у вказаній сфері, а також контроль за її дотриманням.

До основних напрямів забезпечення безпеки на автомобільному транспорті можна віднести такі, як:

1) регулювання діяльності на автомобільному, міському транспорті та у дорожньому господарстві;

2) розроблення та затвердження в установленому порядку законодавчих, інших нормативних правових актів із питань забезпечення безпеки на автомобільному транспорті: технічних регламентів, правил, стандартів, технічних норм та інших нормативних документів;

3) провадження діяльності з організації дорожнього руху;

4) матеріальне та фінансове забезпечення заходів щодо безпеки на автомобільному транспорті;

5) організація підготовки водіїв транспортних засобів та навчання громадян правилам та вимогам безпеки руху;

6) проведення комплексу заходів щодо медичного забезпечення безпеки на автомобільному транспорті;

7) здійснення обов'язкової сертифікації чи декларування відповідності транспортних засобів;

8) ліцензування окремих видів діяльності, які здійснюються на автомобільному транспорті;

9) проведення соціально орієнтованої політики у сфері страхування на транспорті;

10) здійснення державного нагляду у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Важливим напрямом удосконалення державної політики у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті насамперед є підвищення рівня гарантування безпеки на всіх видах автомобільного транспорту. Гарантіями вважають систему соціально-економічних, політичних, моральних, юридичних, організаційних передумов, засобів і способів, що створюють рівні можливості для здійснення та реалізації особистістю своїх прав, свобод та інтересів [4, с. 169].

Такі гарантії передбачають:

1) забезпечення пасажирів автобусних маршрутів загального користування якісними та безпечними послугами;

2) створення умов для безпечного перевезення, забезпечення соціально-економічних гарантій захисту пасажирів і вантажу шляхом страхування життя та здоров'я пасажирів та їхнього майна, а також вантажів;

3) забезпечення високого рівня доступності автомобільного транспорту для всіх категорій громадян;

4) мотивацію перевізників щодо інвестування для здійснення заходів із підвищення рівня якості та комфортності перевезень тощо [5, с. 101].

Проблемами, які виникають на автомобільному транспорті, зазвичай є:

– відсутність системного підходу до забезпечення функціонування автомобільного транспорту, створення конкурентного середовища на ринку транспортних послуг;

– недосконалість законодавства з питань регулювання діяльності автомобільних перевізників та інших суб'єктів підприємницької діяльності, які забезпечують безпеку перевезень пасажирів та вантажів, а також системи державного контролю за дотриманням персоналом автомобільного транспорту вимог законодавства з питань автомобільного транспорту;

– недостатній обсяг фінансування витрат, пов'язаних із наданням соціально значущих послуг, за рахунок бюджетних коштів;

– відсутність стандартів якості перевезень;

– існування «нелегальних» перевізників;

– незадовільний рівень безпеки перевезень пасажирів та вантажів.

Також не менш важливим напрямом є подальше приведення українського законодавства у відповідність до європейських стандартів безпеки на автомобільному транспорті. Ринок транспортних послуг країн ЄС зберігає стійкі темпи зростання. Перевезення пасажирів і вантажів у межах Європейського Союзу є єдиним технологічним процесом. Характерною рисою європейського ринку транспортних послуг є присутність перевізників країн ЄС на всіх національних ринках країн-членів, що зумовило появу трьох рівнів конкуренції на національному ринку (між національними перевізниками країни; між національними й іноземними перевізниками; між іноземними перевізниками) та загострення конкуренції на загальноєвропейському ринку. Водночас збільшення обсягу посередницьких послуг на транспорті, зокрема експедиційних, логістичних і митних, висуває нові вимоги до регулювання єдиного ринку транспортних послуг у Європейському Союзі [6, с. 229].

У більшості країн Європи існують програми дорожньої безпеки. Наприклад, парламентом Швеції схвалено програму дорожньої безпеки «Мета – нуль», в якій партнерами є організації та особи, пов'язані із системою дорожнього руху у Швеції. Вони спільно визначають завдання і встановлюють стандарти ефективності. Кінцева мета цієї програми полягає в тому, щоб уникнути летальних випадків і тяжких травм у результаті дорожніх аварій.

На основі вивчення міжнародного досвіду у Україні необхідно провести цілу систему реформ у межах державної політики у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Зокрема, назвемо найбільш важливі з них: перегляд системи підготовки водіїв, цілей і стандартів професійно-технічної освіти водіїв, робочих навчальних планів і програм відповідно до вимог безпеки дорожнього руху та приведення вимог до автошкіл і викладачів у відповідність до міжнародних стандартів; суворий державний контроль за сертифікацією автошкіл; законодавче забезпечення підготовки викладачів автошкіл та екзаменаторів, яке передбачало би проходження курсів та семінарів підвищення кваліфікації для професійного навчання на європейському рівні; забезпечення моніторингу навчальної системи водія, який повинен бути одним із важливих засобів підвищення якості підготовки та рівня підготовки водіїв; чітке визначення тривалості роботи і відпочинку, рівня заробітної плати, соціального захисту, матеріального і морального стимулювання водіїв, які здійснюють перевезення пасажирів чи вантажу.

Крім того, слід зазначити, що рухомий склад перебуває в осіб, які не мають відповідного технічного персоналу і матеріально-технічної бази для його підтримки. Якщо в 1980-х і початку 1990-х років експлуатація транспорту здійснювалася на 730 державних підприємствах громадського транспорту, що мали достатню матеріально-технічну базу для обслуговування і ремонту, пункти долікарської медичної експертизи для перевірки технічних засобів, в яких працювали досвідчені фахівці відповідної кваліфікації, то натеper на ринку надання транспортних послуг з'явилося близько 100 тисяч приватних транспортних організацій, майже половина з яких не має ліцензій і працює поза системою ліцензування. А основна мета більшості таких перевізників полягає в максимізації прибутку, а не забезпеченні безпеки дорожнього руху [7, с. 89].

Обсяг перевезень на громадському транспорті неухильно зростає, розвивається пасажирська маршрутна мережа. Водночас фінансовий стан автотранспортних підприємств, зокрема пасажирського транспорту, залишається незадовільним через соціальний аспект такого транспорту. Низька платоспроможність громадян України не дозволяє водіям установлювати транспортні тарифи, які будуть ураховувати інвестиційний складник. Крім того, транспортні витрати, в тому числі матеріальні, постійно зростають у зв'язку зі збільшенням цін на паливо, комплектуючі, ремонт і витрати на робочу силу [8, с. 56].

Таким чином, необхідна державна система підтримки автотранспортних підприємств, які здійснюють перевезення пасажирів, для цього потрібно розробити дієвий механізм, який давав би можливість надання водіями якісних автотранспортних послуг та утримання тарифів на проїзд на оптимальному рівні для можливості користування вказаними послугами всіма категоріями населення.

Окремої уваги серед чинників, які впливають на безпеку дорожнього руху, заслуговує стан автомобільних доріг. Погане фінансування ремонту та утримання доріг негативно вплинуло на їх транспортні та експлуатаційні умови. Технічний стан дорожньої мережі міст та інших населених пунктів, як правило, неналежний і незадовільний через значне пошкодження дороги, і більшість відомчих доріг і вулиць сільських населених пунктів знаходяться у стані повного знищення.

Деякі вчені також пропонують такі шляхи вдосконалення державної політики у досліджуваній сфері, як: координація та реалізація програм, зокрема щодо розвитку автомобільних доріг як державного, так і місцевого значення, розвитку національної мережі міжнародних транспортних коридорів, енергозбереження, підвищення безпеки дорожнього руху; створення механізму надання соціально значущих послуг, зокрема перевезення пасажирів у сільській місцевості та осіб з обмеженими фізичними можливостями; урегулювання відносин автомобільних перевізників, власників автостанцій та органів виконавчої влади; розроблення правил перевезення пасажирів у таксі, вимог до такого виду діяльності та її квотування, проведення державної перереєстрації автомобілів, які обладнані для роботи як таксі; посилення вимог до автомобільних перевізників та забезпечення контролю за дотриманням ними вимог законодавства стосовно безпеки дорожнього руху; удосконалення нормативно-правової бази щодо охорони навколишнього природного середовища, енергозбереження, енергоефективності та використання транспортними засобами альтернативних видів палива; упорядкування системи страхування від нещасних випадків на транспорті під час здійснення нерегулярних і регулярних спеціальних перевезень пасажирів; запровадження економічного механізму, спрямованого на підвищення конкурентоспроможності автомобільних перевізників, забезпечення збереження та створення нових робочих місць; розроблення механізму допуску автомобільних перевізників до провадження господарської діяльності на ринку послуг з перевезення пасажирів і вантажів [9].

Також варто вказати на такий напрям удосконалення державної політики у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті (внутрішній), як ефективність роботи органів виконавчої влади під час формування державної політики у вказаній сфері. Таким чином, кадрове забезпечення є важливим напрямом удосконалення державної політики у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, адже нині наявна ситуація, коли у відповідних органах державної влади працюють особи, які не мають спеціальних знань у певній сфері. Зазначене призводить до прийняття науково необґрунтованих рішень, що зумовлює суттєві матеріальні й інші витрати. За цих умов якість та ефективність забезпечення безпеки на автомобільному транспорті може не тільки залишитися на тому самому рівні, а й значно знизитися. Отже, кадрове питання має бути пріоритетним під час удосконалення державної політики в досліджуваній сфері [10, с. 302–303].

Таким чином, удосконалення державної політики у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті повинно передбачати низку змін, таких як: створення цілісної системи правового регулювання у цій сфері та стратегічне планування шляхів її розвитку; уніфікація основних документів, що регулюють діяльність уповноважених державних органів, виділення та конкретизація напрямів діяльності у сфері безпеки на автомобільному транспорті; гармонізація вітчизняних законодавчих та інших нормативних актів із міжнародними правовими нормами та стандартами; систематизація діючих документів, що передбачає скасування застарілих актів та своєчасне розроблення нових та актуальних документів.

Висновки. Таким чином, основна мета державної політики у сфері безпеки на автомобільному транспорті полягає в тому, щоби скоротити число людей, що гинуть у дорожньо-транспортних пригодах, у найближчі роки. Для досягнення цієї мети передусім необхідно: формування та проведення на території України єдиної державної політики у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті; встановлення правових основ забезпечення безпеки на автомобільному транспорті; встановлення єдиної системи технічних регламентів, правил, стандартів, технічних норм та інших нормативних документів із питань забезпечення безпеки у вказаній сфері; створення єдиної системи органів виконавчої влади, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті; розроблення та затвердження загальнодержавних програм підтримки автотранспортних підприємств та їх фінансове забезпечення; організація та здійснення державного нагляду в розглядуваній галузі; створення системи підготовки інструкторів, які навчають водіїв, підвищення їх кваліфікації за міжнародними стандартами; укладання міжнародних договорів у галузі забезпечення безпеки на автомобільному транспорті.

Список використаних джерел:

1. Селиванов В. Розмежування і взаємодія публічного і приватного права в системі права України II Право України. 1996. № 12. С. 30–33, 48.
2. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм. Віче. 2011. № 10. С. 23–25. URL: <http://www.viche.info/journal/2566/>.
3. Дем'янчук О.П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду. *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія»*. 2000. Вип. 18. Політичні науки. С. 31–36.
4. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М. : Юристъ, 1999. 627 с.
5. Скрипа Є.В. Напрями вдосконалення державної політики у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 3. С. 101–105.
6. Бакаєва І.Г., Вишневський О.О. Регулювання єдиного ринку транспортних послуг Європейського Союзу. *Збірник наукових праць Державного економіко-технологічного університету транспорту*. Серія : Економіка і управління. 2013. Вип. 23–24. С. 226–230.
7. Долгополова М. Суб'єкти здійснення контролю та нагляду у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху на Україні. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2010. № 1. С. 87–93.
8. Собакарь А.О. Розвиток Державтоінспекції як фактор підвищення рівня безпеки дорожнього руху. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності* : зб. наук. праць. 2008. № 3. С. 53–59.
9. Бойченко К. Розвиток автомобільного транспорту в Україні: економіко-правові аспекти. *Наукові конференції* : [сайт]. URL: <http://oldconf.neasmo.org.ua/node/396>.
10. Скрипа Є.В. Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки на автомобільному транспорті: дис.. док. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 416 с.

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ;
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

УДК 343

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.24>

ДЖАФАРЗАДЕ ДЖАФАР ТЕЙМУР ОГЛИ

ОСОБА-ЕКСТРЕМІСТ: МОТИВИ ТА МЕТА ЗЛОЧИННОЇ ПОВЕДІНКИ

EXTREMIST PERSONALITY: MOTIVES AND PURPOSE OF CRIMINAL BEHAVIOR

Найінформативнішим для процесу розслідування є такий елемент методики розслідування, як криміналістична характеристика злочину. У криміналістичній науці до змісту криміналістичної характеристики злочину традиційно включають досить велику кількість елементів. Однак слід зазначити, що центральним елементом криміналістичної характеристики будь-якого кримінального правопорушення є відомості про особу, яка його вчинила, оскільки жодне кримінальне правопорушення не може бути реалізоване за відсутності людини, яка проводить протиправну, злочинну діяльність. З наведеного вище вбачається, що дослідження особи злочинця в межах криміналістичної характеристики групового порушення громадського порядку, що вчиняється молодіжними екстремістськими угрупованнями, зумовлене поставленими завданнями нашої роботи. Метою статті є вивчення особливостей криміналістичної характеристики особи-екстреміста, яка займається вчиненням групового порушення громадського порядку. Наголошено, що в ході здійснення досудового розслідування групового порушення громадського порядку, що вчиняється молодіжними екстремістськими угрупованнями, як правило, не виникає проблем із встановленням підозрюваного, оскільки заходів із приховування слідів злочину вони найчастіше не роблять. З'ясовано, що групові порушення громадського порядку, що вчиняються молодіжними екстремістськими угрупованнями, часто робляться з ідеологічних переконань, із мотивів політичної, расової, національної чи релігійної ненависті або ворожнечі чи з мотивів ненависті або ворожнечі щодо якої-небудь соціальної групи. Однак натепер відсутній будь-який нормативно-правовий акт, який би дозволяв відмежовувати «екстремістські» мотиви від хуліганських. Тому доречним було б розроблення законодавчого акта, який би чітко регламентував таке питання. Незважаючи на складності кваліфікації групових порушень громадського порядку, що вчиняються молодіжними екстремістськими угрупованнями, слідча практика за такими кримінальними провадженнями поступово напрацьовується.

Ключові слова: екстреміст, групові порушення, громадський порядок, екстремістське угруповання.

The most informative for the investigation process is such an element of the investigation methodology as the forensic characterization of the crime. In forensic science, the content of forensic characteristics of the crime traditionally include a large number of elements. However, it should be noted that the central element of the forensic characterization of any criminal offense is information about the person who committed

it, because no criminal offense can be committed in the absence of a person who conducts illegal, criminal activities. From the above it can be seen that the study of the identity of the offender within the forensic characteristics of the group violation of public order committed by youth extremist groups due to the objectives of our work. The purpose of this article is to study the features of the forensic characteristics of a person-extremist engaged in committing a group violation of public order. It was emphasized that during the pre-trial investigation of a group violation of public order committed by youth extremist groups, as a rule, there are no problems with identifying the suspect, as they often do not take measures to conceal traces of the crime. It has been found that group violations of public order committed by youth extremist groups are often committed on ideological grounds, on the grounds of political, racial, national or religious hatred or enmity, or on the grounds of hatred or enmity towards any social group. However, to date, there is no legal act that would distinguish "extremist" motives from hooligan ones. Therefore, it would be appropriate to develop a legislative act that would clearly regulate this issue. Despite the complexity of qualifying group violations of public order committed by youth extremist groups, investigative practice in such criminal proceedings is gradually being developed.

Key words: *extremist, group violations, public order, extremist group.*

Постановка проблеми. Найінформативнішим для процесу розслідування є такий елемент методики розслідування, як криміналістична характеристика злочину. У криміналістичній науці до змісту криміналістичної характеристики злочину традиційно включають досить велику кількість елементів. Однак слід зазначити, що центральним елементом криміналістичної характеристики будь-якого кримінального правопорушення є відомості про особу, яка його вчинила, оскільки жодне кримінальне правопорушення не може бути реалізоване за відсутності людини, яка проводить протиправну, злочинну діяльність. З наведеного вище вбачається, що дослідження особи злочинця в межах криміналістичної характеристики групового порушення громадського порядку, що вчиняється молодіжними екстремістськими угрупованнями, зумовлене поставленими завданнями нашої роботи.

Стан наукової розробленості. Загальнотеоретичні положення про особу злочинця як елемент криміналістичної характеристики злочинів досліджували Ю.П. Аленін, Р.С. Белкін, П.С. Дагель, В.Ф. Єрмолович, Н.І. Клименко, В.О. Коновалова, М.В. Салтєвський, В.Ю. Шепітько й інші вчені-криміналісти. Разом із тим проблема вивчення осіб, учасників молодіжних екстремістських угруповань, що вчиняють групові порушення громадського порядку, дотепер належним чином не проводилась.

Метою статті є вивчення особливостей криміналістичної характеристики особи-екстреміста, яка займається вчиненням групового порушення громадського порядку.

Виклад основного матеріалу. Проводячи екскурс в історію, можна відзначити, що перші відомості, які стосувалися криміналістичного опису особи-порушника, містилися ще в роботі початку ХХ століття, написаною М.А. Горановским, який, досліджуючи проблеми боротьби з хуліганством, зауважував: «Хуліганські виступи відбуваються: за віком – дорослими й неповнолітніми, а за освіченістю – людьми темної, неосвіченої маси й людьми інтелігентного середовища» [1, с. 9]. З того часу наука пройшла великий шлях у вивченні особистості хуліганів, насамперед у соціально-психологічному аспекті.

У криміналістиці прийнято, що відомості (інформацію) про особу злочинця як елемент криміналістичної характеристики, складають все ті дані, які можуть служити визначенню ефективних шляхів розшуку й викриття порушника, а також інших, пов'язаних із цими, завдань розслідування в кримінальному провадженні. У зв'язку із цим Н.Л. Селіванов вказує, що «особливо цінним для розкриття злочинів є відомості про закономірні зв'язки між особистісними якостями деяких типів злочинців і вибором ними певних типів жертв, характерних місць вчинення злочинів» [2, с. 34].

У криміналістичній літературі зустрічаються різні типізації особистостей хуліганів. Так, наприклад, І.І. Рубцов поділяє злочинців залежно від соціального генезису особистості на злочинному шляху на [3]:

1) професійних злочинців-рецидивістів – особи, стійка злочинна поведінка яких має яскраво виражений кримінальний характер; поведінка таких особистостей особливо небезпечна для суспільства;

2) звичний тип злочинця – характеризується значною деформацією в структурі соціальної спрямованості, нестійкістю та суперечливістю соціально-психологічних властивостей особистості; слабо вираженим позитивним компонентом;

3) випадковий (ситуативний) тип злочинців, які вперше скоюють злочини через «одномоментний» збіг обставин; до цього вони вели законослухняний спосіб життя.

На наш погляд, вказана типізація – швидше, криминологічна типізація – щодо вчинення групового порушення громадського порядку не дозволяє чітко віднести злочинця до тієї чи іншої групи й «вирахувати» його кількісні характеристики. Проте допустимо сказати, що більшість порушників можна віднести до другого («звичного») і третього («ситуативного») типу злочинців. Результати проведеного дослідження показали, що раніше судимі особи склали трохи більше ніж 20% від усіх хуліганів.

Водночас навіть серед засуджених осіб далеко не всі є закоренілими порушниками, яких слід було б віднести до першого («професійного») типу та які, як правило, вчиняють найнебезпечніші види злочинів заподіянням тяжкої шкоди здоров'ю потерпілого.

Ряд вчених обґрунтовує зростаюче значення вивчення психологічної характеристики особистості злочинця та її використання в криміналістичній тактиці й методиці розслідування окремих видів кримінальних правопорушень.

Так, П.А. Петухов як підстави класифікації хуліганів запропонував:

- а) ступінь аморальності;
- б) психологічний склад особистості;
- в) особливості темпераменту [4, с. 14].

Однак погодимося з Є.І. Овчаренко в тому, що запропонований розподіл може бути критичним швидше у вивченні психологічних властивостей особистості молодого екстреміста, який займається вчиненням групового порушення громадського порядку, ніж в побудові криміналістичної характеристики [5]. Водночас відзначимо, що інформація, отримана, наприклад, від потерпілого або свідків про те, що порушник запальний, нерівноважений, має певні хамські манери поведінки й інше, все ж може бути використана для визначення напряму його розшуку й звуження кола осіб, серед яких він може бути.

На наш погляд, найбільше криміналістичне значення мають класифікації групового порушення громадського порядку молодіжними екстремістськими угрупованнями за окремими характеристиками їх особистостей, наприклад, за віком, статтю, родом занять, психічним станом у момент скоєння протиправних дій і деякими іншими. За результатами нашого дослідження хуліганство належить до злочинів, більшість з яких відбуваються в стані алкогольного сп'яніння, – майже в 35% випадків, що можна пояснити характером впливу алкоголю на організм людини: особа втрачає свою звичну стриманість і коректність, стає більш схильною до агресії, конфліктної поведінки. Особи в стані наркотичного сп'яніння під час вчинення групового порушення громадського порядку бувають вкрай рідко – показник становить менш ніж 1% випадків. Тут слід зазначити, що досить невелика частка групових порушень громадського порядку, що вчиняється молодіжними екстремістськими угрупованнями, вчиняється особами, які перебувають у стані наркотичного сп'яніння, і це зовсім не свідчить про те, що недоцільно шукати хулігана серед наркоманів. Навпаки, такі особи можуть бути агресивні й дуже небезпечні для випадкових перехожих, особливо в періоди наркотичного «голодування» [6, с. 253].

Нерідко дії, з об'єктивної сторони, – відповідні групові порушення громадського порядку, що вчиняються молодіжними екстремістськими угрупованнями, скоюються особами, які страждають різними психічними захворюваннями. За результатами дослідження майже в 5% випадків особа в момент вчинення таких дій перебувала в стані неосудності. У 3,7% вивчених кримінальних проваджень обвинуваченому були призначені примусові заходи медичного характеру. А більш ніж по 12% з усіх вивчених кримінальних справ проводилась судово-психіатрична експертиза.

Також у ході здійснення досудового розслідування групового порушення громадського порядку, що вчиняється молодіжними екстремістськими угрупованнями, як правило, не виникає проблем з встановленням підозрюваного, оскільки заходів із приховування слідів злочину вони найчастіше не роблять. Як і більшість насильницьких злочинів, хуліганство в більшості випадків, вчиняється особами чоловічої статі (майже у 87% випадків); неодруженими – близько 74% випадків. Жінки в цілому до вчинень групових порушень громадського порядку залучаються значно рідше. За результатами нашого дослідження в неповнолітньому віці особи, які входять до складу молодіжних екстремістських організацій, що займаються вчиненням порушеннями громадського порядку, становлять 5,6% випадків. У віковому діапазоні від 18 до 24 років – майже

38%; від 25 до 29 років – близько 27%; від 30 до 49 років – трохи менше, 17%; особами старше 50 років хуліганства вчиняються майже у 8% випадків. Так, статистичні дані показують, що немає значного переважання будь-якої з вікових груп поміж осіб, які залучаються до вчинення групового порушення громадського порядку молодіжними екстремістськими угрупованнями. Нерідко дослідники називають групові порушення громадського порядку «одним з основних видів підліткової злочинності».

Особи, які входять до складу молодіжних екстремістських угруповань, що займаються вчиненням групових порушень громадського порядку, у багатьох випадках (близько 63%) мали неповну або повну загальну середню освіту; майже 29% – середню професійну освіту й менше ніж 9% – вищу освіту.

Низький відсоток осіб із вищою освітою серед осіб, які вчиняють групові порушення громадського порядку, пояснюється, зазвичай, тим, що в них спостерігається вищий рівень соціально-становища, займаного випускниками вишів, широким колом соціальних зв'язків, що передбачає вибір законслухняної поведінки, вибір не порушувати громадський порядок у відкритих, зухвалих, радикальних формах. Разом із тим і серед таких осіб зустрічаються люди запальні й схильні до агресії, яким їхній соціальний статус диктує помилкове відчуття всездозволеності й невдоволеності.

Варто відзначити, що за даними проведеного нами дослідження понад 85% порушників є громадянами України; інші – іноземні громадяни. Водночас частіше, ніж в половині випадків (понад 61%) останніми були порушені міграційні правила перебування на території України. Отже, за даними офіційної статистики у 2021 р. майже 97% групових порушень громадського порядку, що вчиняються молодіжними екстремістськими угрупованнями, вчинили саме громадяни України.

Значна відмінність даних нашого дослідження від статистики по Україні зумовлено вивченням нами великої кількості кримінальних проваджень, розслідуваних у містах та обласних центрах України. Як відомо, частка прибуваючих іноземців та осіб без громадянства значно перевищує загальноукраїнський показник. Особи, які працюють на постійній основі, за результатами нашого дослідження склали близько 39% порушників із загального числа; безробітні – трохи більше ніж 37%; учні – близько 18%; тимчасово працюють – близько 2%; пенсіонери – трохи більше ніж 4%.

Значна частка серед порушників громадського порядку осіб, які не мають постійного доходу, пояснюється відсутністю в них корисних соціальних зв'язків і наявністю вільного часу, яке найчастіше заповнюється вживанням алкоголю, хитанням по вулицях, що нерідко сприяє виникненню конфліктів, котрі переростають у кримінально каране кримінальне правопорушення.

Варто зазначити, що, якщо хуліганства вчиняються групою осіб, то такі групи, як пише Л.Л. Кузнецов, слід класифікувати за характером внутрішньогрупових зв'язків співучасників та за їх відношенням до злочинної діяльності на:

1) випадкові (ситуативні): їх членів не пов'язує попередня домовленість; спочатку вони об'єднуються в групу з метою, наприклад, захистити свого товариша, а потім їхні дії переростають на масові групові порушення громадського порядку;

2) епізодичні: їх члени за попередньою змовою періодично порушують громадський порядок; основа формування групи – дружні стосунки її членів;

3) організовані: присутній лідер; злочини заздалегідь плануються та більш ретельно готуються, підшуковуються знаряддя злочину й транспорт, розподіляються ролі;

Така класифікація, як видається, багато в чому схожа на закріплені в Кримінальному кодексі України види злочинних груп:

- а) група осіб;
- б) група осіб за попередньою змовою;
- в) організована група.

За даними нашого дослідження групові порушення громадського порядку, що вчиняються молодіжними екстремістськими угрупованнями, скоюються в співучасті понад у 15% випадків, водночас:

- а) ситуативно утворилася групою – близько 4% групових порушень;
- б) групою осіб за попередньою змовою – трохи більше ніж 16% випадків;
- в) організованою групою – менше ніж 2% випадків.

Типову злочинну групу складають два-три порушника, які попередньо домовилися про вчинення групового порушення громадського порядку. Важливе значення має визначення в ході досудового розслідування, до якого типу груп належить один або кілька затриманих її членів, що дозволяє застосувати відповідні тактичні прийоми для встановлення обставин, які підлягають встановленню та доказуванню. Відповідно, члени груп першого типу («ситуативні») не

домовляються заздалегідь із приводу узгоджених дій на випадок їх затримання, що передбачає швидке їх ізолювання один від одного й використання в ході досудового розслідування протиріч в їхніх показах. Навпаки, члени груп другого й третього типу найчастіше заздалегідь узгоджують дії у випадку їх затримання. Криміналістична практика показує, що молодіжні екстремістські групи, як правило, формуються з урахуванням таких критерій:

- а) проживання її членів в одному мікрорайоні;
- б) загального місця роботи, навчання;
- в) земляцтва;
- г) спільної служби у збройних силах;
- д) минулих злочинних зв'язків (раніше вчиняли одні кримінальні правопорушення, відбували покарання в одному виправному закладі);
- е) спільного проведення часу;
- ж) родинних зв'язків.

Іншими словами, співучасниками злочину найчастіше виявляються люди з найближчого оточення порушника, яких він підшукує та вербує до вчинення майбутніх протиправних групових порушень громадського порядку.

Для кваліфікації групового порушення громадського порядку, що вчиняються молодіжними угрупованнями екстремістської спрямованості, надзвичайно важливим є встановлення мотивів і цілей. Питання мотиваційних дій організаторів та активних учасників групових порушень громадського порядку молодими екстремістами характеризується широким різноманіттям. Мотиви й цілі вчинення групових порушень громадського порядку можуть бути різними: корисливими, релігійними, національними, політичними й іншими. Це може бути діяльність суспільних і релігійних об'єднань або інших організацій, засобів масової інформації, фізичних осіб щодо планування, організації, підготовки й здійснення різних дій, у тому числі й спрямованих на здійснення злочинів проти громадського порядку, за мотивами ідеологічної, політичної, расової, національної або релігійної ненависті чи ворожнечі, а також мотиви ненависті або ворожнечі щодо будь-якої соціальної групи.

Під мотивами ідеологічної ворожнечі або ненависті можна розуміти ті, які пов'язані з відчуженням, підозрілістю, що переходять у стійку ворожість до людей, які мають інші погляди на суспільство й місце в ньому людини.

Мотиви політичної ворожнечі виникають через приналежність особи до іншої політичної партії. Мотиви расової, національної або релігійної ненависті чи ворожнечі пов'язані з ідеями й поглядами, що виражають уявлення про ущербність, неповноцінність, непривабливість, обмеженість людей конкретної раси, національності, релігійної конфесії та викликають ворожість до способу життя, культури, традицій, обрядів громадян певної національності або раси чи релігійного віросповідання та таке подібне.

Під мотивами соціальної ненависті або ворожнечі розуміється негативна емоційна оцінка (відчуження, підозрілість, що переходять у стійку ворожість) будь-якої соціальної групи за ознакою професійної зайнятості, матеріального становища і так далі.

Що стосується мети, то, на перший погляд, може здатися, що дії осіб, які входять до складу молодіжних угруповань екстремістської спрямованості, безглузді. Однак в їх розумінні вони строго «адресні». Мета екстреміста – приголомшити навколишніх осіб грубим насильством, вселити в них почуття страху й тим самим підпорядкувати хоч на мить своїй волі.

Хуліганський мотив найчастіше виявляється в таких формах:

а) порушник пред'являє будь-які надумані вимоги потерпілому й за будь-яку ціну хоче їх реалізованості (наприклад, хуліган попросив жертву пристебнути поводок до нашійника його собаки; попросив у продавця фруктів дати йому ковбасу для закуски до алкоголю);

б) порушник не поступається вимогою потерпілого, діє «на зло» (не пропускає у вузькому проході, тримає за одяг і так далі);

в) злочинець застосовує насильство до жертви, щоб її провчити й скоїти будь-які непорядні вчинки (потерпілий у громадському транспорті не поступився місцем літній людині; не пропустив кого-небудь на дорозі й інше);

г) порушник вчиняє дії «на перекір, на спір», бажає довести будь-кому, що йому «не слабо» вчинити кримінальне правопорушення;

д) винний насильницьким шляхом допомагає особі, що потрапила в конфліктну ситуацію, коли в такій допомозі немає потреби; допомогу надає малознайомій або зовсім сторонній людині й перевищує розумні рамки такої допомоги;

е) порушник зовні безпричинно (без видимого приводу) заподіює шкоду особистості, пошкоджує або знищує майно;

ж) особа вчиняє агресивні дії у відповідь на незначний привід (наприклад, не продали товар в магазині, схопився за ніж і почав погрожувати розправою);

з) порушник домагається мети явно неадекватним насильницьким способом.

Варто відзначити, що групові порушення громадського порядку, що вчиняються молодіжними екстремістськими угрупованнями, часто кояться з ідеологічних переконань, із мотивів політичної, расової, національної чи релігійної ненависті або ворожнечі чи з мотивів ненависті або ворожнечі щодо якої-небудь соціальної групи. Однак натепер відсутній будь-який нормативно-правовий акт, який би дозволяв відмежовувати «екстремістські» мотиви від хуліганських. Тому, на нашу думку, доречним було б розроблення законодавчого акта, який би чітко регламентував таке питання. Незважаючи на складність кваліфікації групових порушень громадського порядку, що вчиняються молодіжними екстремістськими угрупованнями, слідча практика за такими кримінальними провадженнями поступово напрацьовується.

Результати нашого дослідження показали, що за екстремістськими мотивами групові порушення громадського порядку вчинялись майже у 2,5% випадків. При чому вони відбувалися з мотивів національної ненависті. Решта – різновиди прояву екстремістського мотиву (політична, ідеологічна, расова, релігійна ненависть або ворожнеча або ненависть або ворожнеча щодо будь-якої соціальної групи) зустрічаються рідше. Ми згодні з ученими, які вважають, що в одному злочинному акті можуть бути переплетені кілька мотивів. У такому випадку слід казати про мотиваційний комплекс. Екстремістський мотив не витісняє хуліганський, а присутній поряд із ним, збільшуючи суспільну небезпеку вчинених проявів.

Мало того, ми підтримуємо Н.А. Платошина в тому, що екстремістський мотив, як правило, служить базою для виникнення хуліганського мотиву. Водночас найчастіше за все зустрічаються такі варіанти ситуації:

1) екстремістські спонукання порушника штовхають його на вчинення групового порушення громадського порядку щодо об'єкта неприязні;

2) відмінності в національності використовуються порушником як привід для вчинення кримінального правопорушення; найбільш типовий приклад: екстреміст говорить потерпілому: «понаїхали», «живуть тут, як хочуть» і так далі;

3) конфлікт відбувається на основі взаємної ненависті або ворожнечі між особами різних національностей. Наприклад, бійка осіб неслов'янської зовнішності зі «скінхедами».

Таким чином, результати аналізу статистичного й емпіричного матеріалу дозволили схарактеризувати типового порушника громадського порядку групового злочину, що вчиняється молодіжними екстремістськими угрупованнями за ставево й соціально-психологічними мотивами, як особу, яка найчастіше має громадянство України (83,4%), чоловічої статі (92%), зазвичай у віці від 18 до 49 років (89%), у більшості випадків не має вищої освіти (86%) і майже в половині випадків (57%) – постійного джерела доходу, у 80% випадків раніше несудимого й періодично зловживаючого спиртними напоями (72%).

Очевидно, що під такий «типовий портрет» підходить чимала частка населення нашої країни, проте щорічно відбувається стрімка тенденція до зростання групових порушень громадського порядку. Така обставина, на наш погляд, підтверджує тезу про те, що на вчинення групових порушень громадського порядку сприяють обставини, які складаються в нашому суспільстві.

Список використаних джерел:

1. Горановській М.А. Хуліганство и меры борьбы сь нимъ. Гродна : Губернская типографія, 1913. С. 9–10.
2. Селиванов Н.А. Криминалистические характеристики преступлений и следственные ситуации в методике расследования. Социалистическая законность. 1974. № 2. С. 57.
3. Рубцов Н.И. Указ. соч. С. 122.
4. Петухов Н.А. Особенности исполнения лишения свободы в отношении осужденных за хуліганство : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 1979. С. 9–11.
5. Овчаренко Е.И. Указ. соч. С. 58.
6. Дудина Е.А. Наркотические преступления. Проблемы конструкции и развития форм самоорганизации человеческих общностей : Сборник научных трудов IV Международной научно-практической конференции. Одесса : InPress, 2011. С. 252–254.

КИЧКО А.М., СКЛЯР М.О.

**КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА КАТУВАННЯ
ТА ЙОГО ВІДМЕЖУВАННЯ ВІД ДЕЯКИХ СУМІЖНИХ СКЛАДІВ
КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ**

**CRIMINAL AND LEGAL CHARACTERISTICS OF TORTURE AND ITS DISTINCTION
FROM SOME RELATED COMPOSITIONS OF CRIMINAL OFFENSES**

У науковій статті авторами досліджено досить важливу й проблемну тему, що стосується складу кримінального правопорушення, передбаченого в статті 127 Кримінального кодексу України, а також його відмежування від деяких інших суміжних складів кримінальних правопорушень.

Авторами наголошується на суспільній важливості й доцільності встановлення кримінальної відповідальності за катування, що впливає з норм як національного, так і міжнародного права.

Наукова стаття містить аналіз елементів складу катування, які передбачені законодавцем у статті 127 Кримінального кодексу України. У праці наголошується на тому, що катування має матеріальний склад, а тому обов'язковими ознаками об'єктивної сторони є: діяння, яке в межах такого складу може бути вчинене лише шляхом дії (нанесення побоїв, мучення або інші насильницькі дії); суспільно небезпечні наслідки (сильний фізичний біль або фізичне чи моральне страждання потерпілого); причинний зв'язок. На переконання авторів, нанесення побоїв, мучення або інші насильницькі дії варто розглядати саме як діяння, а не як спосіб його вчинення, незважаючи на використання законодавцем слова «шляхом» у диспозиції частини 1 статті 127 Кримінального кодексу України.

Автори зауважують на особливостях суб'єктивної сторони катування, яке може бути вчинене лише з умисною формою вини й зі спеціальною метою – примусити потерпілого чи іншу особу вчинити дії, що суперечать їх волі, у тому числі отримати від нього або іншої особи відомості чи визнання, або з метою покарати його чи іншу особу за дії, скоєні ним або іншою особою чи в скоєнні яких він або інша особа підозрюється, а також з метою залякування чи дискримінації його або інших осіб.

Автори вказують на підстави відмежування між катуванням і кримінальними правопорушеннями, що передбачені в статтях 121, 122, 126, 146, 152, 153, 206, 355 Кримінального кодексу України. Увага приділяється особливостям співвідношення статті 127 зі статтею 126 Кримінального кодексу України, що пов'язане з можливістю збігу складів таких кримінальних правопорушень. А.М. Кичко й М.О. Скляр серед іншого наголошують на провідній ролі мети вчинення кримінального правопорушення під час розмежування відповідних складів кримінальних правопорушень.

Ключові слова: катування, побої, мучення, насильницькі дії, тілесні ушкодження, відмежування кримінальних правопорушень.

In the scientific article the authors investigated a very important and problematic topic related to the composition of a criminal offense under Art. 127 of the Criminal Code of Ukraine, as well as its separation from some other related criminal offenses.

The authors emphasize the public importance and expediency of establishing criminal liability for torture, which follows from the norms of both national and international law.

The scientific article contains an analysis of the elements of torture, which are contained in the legislator in Art. 127 of the Criminal Code of Ukraine. The paper

© КИЧКО А.М. – студентка 3 курсу факультету прокуратури (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

© СКЛЯР М.О. – студентка 3 курсу факультету прокуратури (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

emphasizes that torture has a material component, and therefore the obligatory features of the objective side are: an act that within this composition can be committed only by action (beatings, excruciating or other acts of violence); socially dangerous consequences (severe physical pain or physical or moral suffering of the victim); causal relationship between these features. According to the authors, beatings, excruciating or other acts of violence should be considered as an act, not a way to commit it, despite the use of the word “by” by the legislator in the disposition of Part 1 of Art. 127 of the Criminal Code of Ukraine.

The authors emphasize the peculiarities of the subjective side of torture, which can be committed only with an intentional form of guilt and with the special purpose – to force the victim or another person to act against their will, including obtaining information or confession from him or another person, or to punish him or another person for acts committed or suspected by him or another person, or for the purpose of intimidating or discriminating against or discriminating against him or her.

The authors draw a distinction between torture and criminal offenses under Art. 121, 122, 126, 146, 152, 153, 206, 355 of the Criminal Code of Ukraine. Particular attention is paid to the peculiarities of the ratio of Art. 127 of Art. 126 of the Criminal Code of Ukraine, which is related to the possibility of coincidence of these criminal offenses. A.M. Kichko and M.O. Sklyar, among other things, emphasizes the leading role of the purpose of committing a criminal offense in the delimitation of the relevant components of criminal offenses.

Key words: *torture, beatings, excruciating, violence, bodily harm, delimitation of criminal offenses.*

Вступ. Держава охороняє низку суспільних відносин. Посягання на найважливіші з них за загальним правилом тягне за собою кримінальну відповідальність. Серед тих цінностей, що охороняються Кримінальним кодексом України (далі – КК), особливо важливе значення має життя та здоров'я особи, які поставлені під захист держави, зокрема, розділом II Особливої частини КК України. Розміщення відповідних норм права в одному з перших розділів вказаного нормативно-правового акту вже свідчить про надзвичайну важливість тих суспільних відносин, які поставлені під охорону ст. ст. 115–145 КК України. Серед складів таких кримінальних правопорушень окремої уваги, на наше переконання, потребує той, що передбачений у ст. 127 КК, а саме катування. Вчинення відповідного кримінального правопорушення характеризується високою суспільною небезпечністю, що пояснюється такими чинниками. По-перше, потерпілий зазнає сильного фізичного болю або фізичного чи морального страждання, що йому заподіюється шляхом нанесення побоїв, мучення або інших насильницьких дій. По-друге, суб'єкт злочину переслідує особливо суспільно небезпечну мету, оскільки він діє з метою примусити потерпілу чи іншу особу вчинити дії, що суперечать її волі, у тому числі отримати від неї або іншої особи відомості чи визнання, або з метою покарати її чи іншу особу за дії, скоєні нею або іншою особою чи в скоєнні яких вона або інша особа підозрюється, а також з метою залякування чи дискримінації її або інших осіб.

Аналіз останніх досліджень. Проблема кримінально-правової характеристики катування та його відмежування від деяких суміжних складів кримінальних правопорушень була предметом дослідження багатьох науковців, серед них: А.Ю. Замула, Ю.А. Кричун, Н.В. Малярчук, Р.В. Мигаль, Д.Г. Михайленко, О.Г. Михайлик, О.О. Орлова, Ю.О. Поліщук, К.В. Прокопенко, П.В. Пушкар, А.А. Роздільна, І.В. Скрипка, В.В. Сухонос, Ю.С. Таволжанська й інші. Утім, особливості об'єктивної та суб'єктивної сторін вказаного кримінального правопорушення, а також проблеми відмежування катування від деяких інших кримінальних правопорушень на практиці свідчать про необхідність додаткових наукових розвідок у такому напрямі, що сприятиме, зокрема, виявленню та пропозиціям стосовно усунення недосконалостей у законодавстві.

Постановка завдання. Для того, щоб належним чином дослідити тему статті, автор ставить перед собою такі завдання: схарактеризувати суспільну значущість й правові основи встановлення кримінальної відповідальності за катування; проаналізувати склад кримінального правопорушення, передбаченого в ст. 127 КК України, з урахуванням особливостей об'єктивної та суб'єктивної сторін; порівняти склад катування зі складами деяких інших кримінальних правопорушень і розмежувати їх між собою.

Результати дослідження. Конституцією України в ст. 3 наголошується на тому, що людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Наведене положення отримує свого подальшого розвитку в ст. 28 Конституції України, згідно з якою ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню [1]. Зважаючи на те, що Основний Закон був прийнятий Верховною Радою України від імені Українського народу, тобто Конституція є актом установчої влади народу, важливість вищезазначених норм не викликає сумніву, що підтверджується також принципом верховенства права й верховенством Основного Закону в ієрархії нормативно-правових актів України.

Окремої уваги заслуговує ст. 3 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, відповідно до якої нікого не може бути піддано катуванню або нелюдському чи такому, що принижує гідність, поводженню або покаранню [2]. Фактично, таке положення було перенесене й до Конституції України, однак його існування в міжнародному праві, а тим більше в зазначеному міжнародному договорі, який насправді вміщує не так багато прав людини, свідчить про усвідомлення суспільством і міжнародним співтовариством суспільної небезпечності катувань і необхідності їх заборони в правовій державі.

Незважаючи на те, що заборона катувань прямо або опосередковано передбачена в низці загальних нормативно-правових актів як національного, так і міжнародного права, реальна заборона катувань вимагає прийняття спеціалізованих актів. Одним із таких є Конвенція ООН від 10 грудня 1984 року проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання, відповідно до якої катування означає будь-яку дію, якою будь-якій особі навмисне заподіюється сильний біль або страждання, фізичне чи моральне, щоб отримати від неї або від третьої особи відомості чи визнання, покарати її за дії, які вчинила вона або третя особа чи у вчиненні яких вона підозрюється, а також залякати чи примусити її або третю особу, чи з будь-якої причини, що ґрунтується на дискримінації будь-якого виду, коли такий біль або страждання заподіюються державними посадовими особами чи іншими особами, які виступають як офіційні, чи з їх підбурювання, чи з їх відома, чи за їх мовчазної згоди [3]. Наведене визначення катування, що застосовується для цілей зазначеної Конвенції, досить близьке до складу кримінального правопорушення, що передбачене в ст. 127 КК України, а тому розглянемо його детальніше.

Диспозиція ч. 1 ст. 127 КК України передбачає, що катування – це умисне заподіяння сильного фізичного болю або фізичного чи морального страждання шляхом нанесення побоїв, мучення або інших насильницьких дій із метою примусити потерпілу чи іншу особу вчинити дії, що суперечать її волі, у тому числі отримати від неї або іншої особи відомості чи визнання, або з метою покарати її чи іншу особу за дії, скоєні нею або іншою особою чи в скоєнні яких вона або інша особа підозрюється, а також із метою залякування чи дискримінації її або інших осіб [4]. Для того, щоб детальніше зрозуміти відповідний склад злочину й відмежувати його від деяких інших, необхідно докладніше проаналізувати його елементи й ознаки.

У науковій літературі немає єдиного підходу стосовно розуміння безпосереднього об'єкта катування. Однак, аналізуючи запропоновані науковцями погляди на визначення безпосереднього об'єкта кримінального правопорушення, що передбачене в ст. 127 КК України, Ю.С. Марадіна у своїй дисертації досить слушно зазначає, що основним безпосереднім об'єктом катування є ті суспільні відносини, що складаються у сфері забезпечення охорони недоторканності особи. Відповідно, обов'язковими додатковими об'єктами аналізованого злочину виступають суспільні відносини, що складаються у сфері забезпечення охорони здоров'я, гідності, честі й волі особи [5, с. 69]. Ми погоджуємося з такою позицією, оскільки вона вдало відбиває зміст тих суспільних відносин, на які безпосередньо вчиняється посягання.

Із ч. 1 ст. 127 КК України випливає, що склад кримінального правопорушення, що в ній міститься, матеріальний, тобто обов'язковими ознаками об'єктивної сторони є діяння, суспільно небезпечні наслідки й причинний зв'язок між ними. З урахуванням складу катування можемо стверджувати, що воно може бути вчинено лише шляхом дії у вигляді нанесення побоїв, мучення або інших насильницьких дій, що окремими науковцями може сприйматися як спосіб вчинення такого злочину. Однак такий підхід, на наше переконання, не зовсім вірний, оскільки, якщо презюмувати, що нанесення побоїв, мучення або інші насильницькі дії є способом вчинення кримінального правопорушення, то залишається не розв'язаним питання стосовно того, що розуміти під дією. У такому випадку, на наше переконання, законодавець використав слово «шляхом» для позначення не суто способу вчинення діяння, а й самого діяння, а тому спосіб і діяння

виявилися фактично єдиним цілим, що, як видається, є дещо некоректним із боку юридичної техніки, оскільки призводить до неоднозначності в процесі аналізу відповідних норм законодавства, а також кваліфікації діяння.

Необхідною умовою правильної кваліфікації вчиненого є розуміння сутності різних форм діяння, а тому звернемо на це увагу детальніше. Побої під час катування – це багаторазове (два й більше разів) завдання ударів по тілу потерпілого, що не спричинило тілесних ушкоджень [6, с. 137]. Під мученням слід розуміти дії, що спричинили потерпілому страждання шляхом тривалого позбавлення їжі, пиття, тепла, залишення його в шкідливих для здоров'я умовах та інші подібні дії. Інші насильницькі дії можуть мати вираження в мордуванні, тобто діях, пов'язаних із багаторазовим або тривалим спричиненням болю (щипанням, шмаганням, нанесенням численних, але невеликих ушкоджень тупими чи гостроколючими предметами, застосуванням термічних факторів тощо), посяганні на статево недоторканість, заподіянні тілесних ушкоджень тощо [7, с. 74]. З наведеного випливає, що катування може мати досить різноманітне зовнішнє вираження, що не змінює сутності відповідного кримінального правопорушення та має бути врахованим під час кваліфікації діяння.

Зважаючи на те, що катування є злочином із матеріальним складом, воно вважається закінченим із моменту настання суспільно небезпечних наслідків, якими є сильний фізичний біль або фізичне чи моральне страждання потерпілого. Водночас обов'язковою умовою відповідальності за ст. 127 КК України є причинний зв'язок між діями і суспільно небезпечними наслідками, оскільки відсутність такої ознаки об'єктивної сторони катування свідчить про недоведеність складу катування загалом.

Варто розуміти, що сама лише наявність об'єктивної сторони складу будь-якого кримінального правопорушення, в тому числі й катування, не може бути підставою для притягнення до кримінальної відповідальності, адже такою підставою є лише вчинення кримінального правопорушення, яке вимагає встановлення й інших його елементів, зокрема суб'єктивної сторони. Характеристика суб'єктивної сторони прямо впливає зі змісту диспозиції ч. 1 ст. 127 КК України, де зазначається, що злочин може бути вчинений лише з умисною формою вини, а тому необережне вчинення діянь, які становлять об'єктивну сторону злочину, не утворює складу катування. Поряд із виною обов'язковою ознакою складу такого кримінального правопорушення є спеціальна мета – примусити потерпілу чи іншу особу вчинити дії, що суперечать їх волі, у тому числі отримати від неї або іншої особи відомості чи визнання, або з метою покарати її чи іншу особу за дії, скоєні нею або іншою особою чи в скоєнні яких вона або інша особа підозрюється, а також із метою залякування чи дискримінації її або інших осіб.

Суб'єкт кримінального правопорушення – фізична осудна особа, яка досягла 16 років на час вчинення кримінального правопорушення.

Усвідомлення складу катування та аналіз деяких суміжних кримінальних правопорушень свідчить про можливе виникнення проблем їх розмежування, а тому варто викласти ознаки розрізнення окремих складів кримінальних правопорушень.

Злочин, передбачений у ст. 127 КК України, за своїм змістом досить близький до кримінального правопорушення, що міститься в ст. 126 нормативно-правового акту. Із цього приводу Ю.А. Крикун зазначає, що ч. 1 ст. 126 і ч. 1 ст. 127 КК України мають деякі спільні елементи складу злочину, а саме: дії, які полягають у скоєнні побоїв або вчиненні інших насильницьких дій; наслідок у вигляді заподіяння сильного фізичного болю (причому диспозиція ст. 126 не вказує, фізичний біль має бути сильним чи ні); загальний суб'єкт злочину; умисна форма вини. Для відмежування вказаних складів злочину необхідно встановити наявність або відсутність у винного спеціальної мети, яка передбачена в диспозиції ч. 1 ст. 127 КК України. Склади катування та побоїв і мордування будуть тотожними в тому випадку, якщо винна особа з метою залякування потерпілого (або його близьких) спричинить останньому сильний фізичний біль шляхом заподіяння побоїв, мордування або інших насильницьких дій. Указана обставина неприпустима, особливо якщо врахувати, що санкції ч. 1 ст. 127 і ч. 2 ст. 126 КК України відрізняються за видами й обсягом покарання. Розв'язання такої проблеми можливе лише на законодавчому рівні шляхом виключення спеціальної мети «залякування» з диспозиції ч. 2 ст. 126 КК України [8, с. 202].

Варто розуміти, що під час катування особа може вийти за межі складу такого кримінального правопорушення, якщо в такому випадку потерпілому було заподіяне умисне середньої тяжкості тілесне ушкодження за обставинами, що обтяжують кримінальну відповідальність за злочин, або умисне тяжке тілесне ушкодження, що потребує додаткової кваліфікації за ч. 2 ст. 122

КК або ч. 1 чи ч. 2 ст. 121 КК. Крім того, катування може бути поєднаним з іншими діяннями, зокрема з незаконним позбавленням волі, згвалтуванням, сексуальним насильством. Такі діяння варто кваліфікувати за сукупністю кримінальних правопорушень, що містяться в ст. 127 і, відповідно, ст. ст. 146, 152 чи 153 КК України. Зважаючи на те, що катування може бути вчинене з метою отримання від потерпілої або іншої особи відомостей чи визнань, причетними до таких дій можуть бути службові особи. У такому випадку дії можуть бути додатково кваліфіковані за ч. 2 чи ч. 3 ст. 365 КК або за ч. 2 ст. 373 КК України.

Висновки. Отже, суспільна небезпечність катування досить висока, що й зумовлює встановлення кримінальної відповідальності за вчинення такого кримінального правопорушення. Склад катування матеріальний. Його особливостями є те, що діяння може бути вчинене лише шляхом дій, які можуть полягати в нанесення побоїв, мученні або інших насильницьких діях, водночас зазначене являє собою саме дії, а не спосіб вчинення діяння, оскільки, незважаючи на використання законодавцем слова «шляхом», йдеться саме про дії, оскільки у зворотному випадку діяння було б відсутнім. Із суб'єктивної сторони особливістю є мета вчинення кримінального правопорушення, яка й слугує однією з підстав для відмежування кримінального правопорушення, передбаченого в ст. 127 КК, від тих, що містяться в ст. ст. 121, 122, 126, 146, 152, 153, 206, 355 КК України. Подальші дослідження теми доцільні й необхідні, зокрема в аспекті детальнішої характеристики відмежування катування від суміжних кримінальних правопорушень.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Міжнародний документ від 04 листопада 1950 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 15.01.2022).
3. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання : Міжнародний документ від 10 грудня 1984 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_085#Text (дата звернення: 15.01.2022).
4. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 р. № 2341-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 15.01.2022).
5. Марадіна Ю.С. Катування: соціальна обумовленість і склад злочину : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2018. 264 с.
6. Кримінальна відповідальність за катування в Україні та зарубіжних країнах : навчальний посібник / за заг. ред. А.В. Савченка. Київ : Видавничий дім «Кондор», 2018. 240 с.
7. Кримінальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2 т. / за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, В.І. Борисова, В.І. Тютюгіна. 5-те вид., допов. Харків : Право, 2013. Т. 2 : Особлива частина / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін. 1040 с.
8. Крикун Ю.А. Проблема відмежування катування від деяких суміжних складів злочинів. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 5. С. 201–204.

УДК 343.6

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.26>

ЛУГІНА Н.А., ОНОФРЕЙ В.С., НАУМЕНКО К.С.

**ПРОБЛЕМИ ПРИТЯГНЕННЯ ДО КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
МЕДИЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ****PROBLEMS OF CRIMINAL RESPONSIBILITY MEDICAL WORKERS**

В Україні протягом останніх років через відсутність контролю діяльності медичних установ з боку МОЗ, а також через злочинну халатність і зарозумілість медичних працівників, їх низьку кваліфікацію та безвідповідальність перед пацієнтами, які довіряють їм своє життя і здоров'я, кількість випадків смерті пацієнтів та настання тяжких травм через неправильний вибір лікування збільшилася. Медичний персонал, який скоює ці кримінальні правопорушення, часто залишається безкарним.

Причиною цього є те, що більшість медичних кримінальних правопорушень вчиняються через недбалість медичних працівників. Проте кримінальні правопорушення проти безпеки дорожнього руху та деякі інші кримінальні правопорушення з численними людськими жертвами також вчиняються з необережності, але винуватці цих злочинів, на відміну від медичних працівників, притягуються до відповідальності і часто засуджуються до позбавлення волі. Незважаючи на розвиток галузі медичного права та його системи, інтереси життя та здоров'я осіб, дотримання конституційних прав і свобод є об'єктами кримінально-правової охорони. Таким чином, заподіяння їм шкоди може бути предметом кримінально-правової оцінки. Поширеним фактором, що впливає на кримінально-правову оцінку медичних результатів, є лікарська помилка. Враховуючи професіоналізм та суб'єктивність, необхідно розробити правові норми лікарських помилок, а також визначити їх вплив на межі кримінальної відповідальності.

Ці специфічні питання кримінальної відповідальності медичного персоналу (пов'язані з чинним кримінальним законодавством) в Україні недостатньо досліджені, тому ця робота спрямована на всебічне висвітлення питання кримінальної відповідальності в медичній сфері.

У статті проаналізоване національне законодавство, що регулює кримінальну відповідальність за медичні злочини. Встановлено потребу удосконалення кримінально-законодавчих вимог у сфері регулювання кримінальної відповідальності за медичні злочини. На основі узагальнень зроблено висновок про відсутність єдиної методики визначення таких кримінальних правопорушень.

Ключові слова: медичні працівники, кримінальне правопорушення, медичні кримінальні правопорушення, кримінальна відповідальність.

In Ukraine in recent years due to lack of control over the activities of medical institutions by the Ministry of Health, as well as criminal negligence and arrogance of health workers, their low qualifications and irresponsibility to patients who trust them with their lives and health, deaths and serious injuries due to the wrong choice of treatment increased. Medical personnel who commit these criminal offenses often go unpunished.

The reason for this is that most medical criminal offenses are committed through the negligence of medical professionals. However, criminal offenses against road safety and some other criminal offenses involving numerous human casualties are also committed through negligence, but the perpetrators of these crimes, unlike medical workers, are

© ЛУГІНА Н.А. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінальної юстиції (Державний податковий університет)

© ОНОФРЕЙ В.С. – здобувачка першого (бакалаврського) рівня освіти (Державний податковий університет)

© НАУМЕНКО К.С. – здобувачка першого (бакалаврського) рівня освіти (Державний податковий університет)

prosecuted and often sentenced to imprisonment. Despite the development of the field of medical law and its system, the interests of life and health of individuals, respect for constitutional rights and freedoms are objects of criminal law protection. Thus, causing harm to them may be subject to criminal law assessment. A common factor influencing the criminal law assessment of medical outcomes is medical error. Given the professionalism and subjectivity, it is necessary to develop legal norms for medical errors, as well as their impact on aggression and the limits of criminal responsibility, which is relevant to this work.

These specific issues of criminal liability of medical staff (related to current criminal law) in Ukraine are insufficiently studied, so this work is aimed at comprehensive coverage of criminal liability in the medical field.

This article analyzes the national legislation governing criminal liability for medical crimes. The need to improve the criminal law requirements in the regulation of criminal liability for medical crimes has been identified. Based on the generalizations, it was concluded that there is no single method of determining such criminal offenses.

Key words: *medical workers, criminal offense, medical criminal offenses, criminal liability.*

Вступ. Актуальність теми дослідження полягає у важливості якісного правового регулювання кримінальної відповідальності медичного персоналу за захист своїх прав та інших відповідних правовідносин, що виникають із кримінальних правопорушень, вчинених у медичній сфері. Предметом дослідження є проблеми притягнення до кримінальної відповідальності медичних працівників.

Відповідальність лікарів за результати своєї професійної діяльності зараз перебуває у центрі уваги фахівців різних галузей знань: медиків, біологів, біоетиків, юристів, а також політиків і громадських діячів. Зростає інтерес медичної спільноти до питання кримінальної відповідальності медичного персоналу, проте багато питань, які піднімає медична практика щодо теорії кримінального права, залишаються невирішеними досі.

Незважаючи на значну поглиблену наукову роботу, вважаємо, що питання кримінальної відповідальності медичних працівників потребують подальшого вивчення у світлі законодавчих змін. Науковцями, які досліджували це питання, є В.І. Борисова, С.В. Гринчак, П.Г. Давидов, М.І. Демура, Л.Н. Дешко, В.П. Заблоцький, В.А. Кононенко, І.О. Никітіна, М.В. Радченко, В.Ю. Стеценко, В.В. Татаркін, К.Д. Юрченко та інші.

Постановка завдання. Працюючи над написанням наукової статті, ми ставили перед собою такі завдання: дослідити соціальну реальність у контексті кримінальної відповідальності медичного персоналу; проаналізувати основну роль механізму кримінальної відповідальності медичного персоналу; виокремити можливі шляхи удосконалення кримінального законодавства щодо медичних кримінальних правопорушень.

Метою цієї статті є виокремлення основних ознак кримінальної відповідальності медичного персоналу за кримінальні правопорушення під час виконання професійних обов'язків, а також опис національного законодавства, яке регулює притягнення до відповідальності працівників медичної сфери.

Основним методом, який був використаний під час написання цієї роботи, є метод діалектичного пізнання, який належить до категорії загального. Використання загального методу дало змогу навести правильне поняття лікарських кримінальних правопорушень та класифікувати їх. Загальнонауковий метод також був використаний, він включає аналіз, синтез, комплексний та інші підходи, які і становили методологічну базу.

Результати дослідження. Події в медичному світі призводять до зростання професійної злочинності серед лікарів. Охорона здоров'я – найскладніша форма людської діяльності, яка вимагає глибоких професійних знань, практичних навичок та високої психологічної якості. Протягом століть медична професія була позбавлена права на помилку. Однак лікар може помилитися, адже він має справу з людським організмом і щодня стикається з незліченною кількістю труднощів і патологічних процесів.

Питання кримінальної відповідальності медичних працівників є однією з найбільш дискусійних тем у медицині та юриспруденції. Дослідження правового регулювання медичної діяльності та кримінальної відповідальності медичного персоналу тісно пов'язані з медичним правом та кримінальним правом. Медичні помилки або необґрунтовані ризики можуть бути фатальними

для пацієнтів. Медичні працівники, які припускаються помилок або мають суспільно небезпечну поведінку, не лише підлягають суспільно-моральному оцінюванню, але й несуть юридичну відповідальність, у тому числі кримінальну.

З кримінально-правового погляду медичний персонал виступає у двох аспектах: як загальний суб'єкт і як особливий суб'єкт кримінальних правопорушень, пов'язаних із медичною освітою, так званих «професійних правопорушень». С.Г. Стеценко зазначає, що під професійним злочином варто розуміти умисне або необережне діяння, учинене медичним працівником під час виконання професійних обов'язків, заборонене кримінальним законом під загрозою покарання [1]. Аналізуючи кримінальну відповідальність лікарів, важливо обговорити «професійні кримінальні правопорушення», тобто ті, які вчиняють медичні працівники і за які на них покладатиметься юридична відповідальність у разі:

«1) вчинення ним суспільно небезпечного діяння;
2) приналежності особи, яка вчинила суспільно небезпечне діяння, до медичної професії;
3) прямого зв'язку дії (бездіяльності) з медичною практикою та виконанням професійних обов'язків;

4) наявності ознак порушення стандартів надання медичної допомоги, з якими останній обізнаний в силу своєї кваліфікації, спеціалізації та професії загалом;

5) негативних наслідків, які настали для життя та здоров'я особи» [2].

Під професійними медичними кримінальними правопорушеннями слід розуміти умисну або недбалу поведінку медичного персоналу під час виконання професійних обов'язків.

Більшість кримінальних покарань за злочини проти життя і здоров'я людей, які вчиняються медичними працівниками під час виконання своїх професійних обов'язків, визначено розділом II Кримінального кодексу України «Кримінальні правопорушення проти життя та здоров'я особи». Кримінальними правопорушеннями, що належать до «медичних», є: неналежне виконання професійних обов'язків, що спричинило зараження особи вірусом імунодефіциту людини чи іншою невиліковною інфекційною хворобою (ст. 131 КК України); розголошення відомостей про проведення медичного огляду на виявлення зараження вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби (ст. 132 КК України); незаконне проведення абортів (ст. 134 КК України); незаконна лікувальна діяльність (ст. 138 КК України); ненадання допомоги хворому медичним працівником (ст. 139 КК України); неналежне виконання професійних обов'язків медичним або фармацевтичним працівником (ст. 140 КК України); порушення прав пацієнта (ст. 141 КК України); незаконне проведення дослідів над людиною (ст. 142 КК України); порушення встановленого законом порядку трансплантації органів або тканин людини (ст. 143 КК України); насильницьке донорство (ст. 144 КК України); незаконне розголошення лікарської таємниці (ст. 145 КК України) [3].

Правове регулювання охорони здоров'я в Україні недостатньо стандартизоване, а поняття медичного права є більше розпливчастим, ніж реальним. Тому історії успіху судових позовів до медичних працівників незначні. Для того, щоб довести порушення в лікуванні з боку лікаря чи співробітника, необхідно зібрати незаперечні докази порушення та готуватися до тривалої боротьби за захист своїх прав.

Відповідно до статті 80 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» особа, яка порушує законодавство про охорону здоров'я, несе цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законом [4].

Кримінальна відповідальність – це найтяжча юридична відповідальність медичного персоналу за кримінальні правопорушення, скоєні під час професійної діяльності, та кримінальні правопорушення, вчинені медичним персоналом, що загрожують життю та здоров'ю.

Важливість детального правового регулювання кримінальних правопорушень, вчинених лікарями під час професійної діяльності, пропоруційна прагненню держави реалізувати право на охорону здоров'я. Превентивна функція кримінально-правових норм є невід'ємним стимулом для лікарів до належної обачності, а функція юридичної відповідальності забезпечує як задоволення потерпілого, так і загальний авторитет системи охорони здоров'я. Останнє можна тлумачити як можливість довіряти експерту лише за умови, що експерт є відповідальним. Саме з цих причин варто звернути увагу на окремі положення особливої частини Кримінального кодексу України, які безпосередньо поширюються на медичних працівників, які є суб'єктом кримінального правопорушення.

Якість медичної допомоги безпосередньо пов'язана з відносинами «лікар – пацієнт», а недосконала система захисту пацієнтів, відсутність належного стримування, профілактики та

підзвітності – це не лише порушення системи, а й занепад охорони здоров'я загалом. Науковці вважають, що вдосконалення законодавчих положень щодо об'єктивності та невідворотності покарання лікарів-кримінальників посилює державний контроль за безпекою та якістю медичної допомоги, забезпечуючи тим самим права громадян [5, с. 56].

Кримінальна відповідальність є найтяжчим видом юридичної відповідальності медичного персоналу за кримінальні правопорушення, вчинені у професійній діяльності. Практика показала, що більшість медичних працівників і навіть керівників закладів охорони здоров'я мають ілюзорне уявлення про юридичну відповідальність за кримінальні правопорушення у сфері охорони здоров'я за чинним законодавством. Водночас усвідомлення підстав, видів та наслідків юридичної відповідальності зменшує ймовірність притягнення до відповідальності [6, с. 142–143].

Проте є деякі особливості притягнення медичного персоналу до відповідальності за нормативними актами. Наприклад, саме поняття лікарської помилки законодавчо не закріплене.

Ми пропонуємо реформувати медичне законодавство, створивши закон, в якому будуть чітко прописані причини та порядок притягнення медичного персоналу до відповідальності. Це зменшить безпідставні звинувачення пацієнтів або їхніх близьких. Кодифікація медичного законодавства спростить розуміння невідворотності відповідальності за недбале ставлення до виконання своїх обов'язків самими медиками, оскільки діяльність цих працівників підлягатиме єдиному акту кодифікації.

Складність усіх кримінальних проваджень проти лікарів полягає в існуванні великої кількості оціночних концепцій (зокрема, неможливості остаточно визначити, чи були дії лікаря належними чи неправомірними, чи повністю виконував медичний працівник покладені на нього обов'язки тощо).

Кримінальні правопорушення у медичній сфері мають прихований характер, а тому виникають труднощі доведення вчинення кримінальних правопорушень через приховування чи відсутність доказів та складність встановлення вини експертів з юридично значущими фактами. Організації охорони здоров'я часто зацікавлені в тому, щоб захистити себе та своїх працівників від фактів кримінального правопорушення.

Більшість кримінальних правопорушень у сфері медицини мають матеріальний склад, тобто мають негативно впливати на життя та здоров'я пацієнта [7, с. 30]. Для кваліфікації діянь лікаря як «злочинного діяння» необхідно встановити вину та причинний зв'язок між діяннями, що призводять до негативних наслідків у вигляді тілесних ушкоджень або смерті. Якщо ушкодження здоров'я настало не через протиправні дії медичного працівника, а з інших причин (через недотримання медичних рекомендацій, через непередбачувані анатомічні особливості організму пацієнта, неповну клінічну картину), причинний зв'язок виключається та кримінальна відповідальність не настає.

Окремої уваги заслуговує питання притягнення до відповідальності медичних працівників за розголошення лікарської таємниці. Ця проблема досліджена у науковій статті Н. Лугіної та С. Горбань, де зазначено, що «за останні роки в Україні до кримінальної відповідальності за розголошення медичної таємниці лікарі та інші медичні працівники майже не притягувалися. Хоча через ситуацію поширення коронавірусної хвороби у світі загалом та в Україні зокрема багато медичних працівників притягуються до відповідальності за розголошення лікарської таємниці» [8, с. 325].

Висновки. Таким чином, можемо зробити висновок, що нині в Україні немає єдиної методики визначення «недостатності» медичної допомоги, критеріїв належного виконання медичними працівниками професійних обов'язків, порівняльного рівня поведінки медичних працівників із варіантами лікування, а також критеріїв знань та медичного досвіду медичних працівників. Це все дозволяє будь-якому «фахівцю» перекласти відповідальність із себе на апарат, непередбачувані реакції організму самого пацієнта за допомогою внесення виправлень до медичних карток, у тому числі історій хвороби та лабораторних результатів.

Крім того, мають бути прийняті нові закони, які чітко визначають медичне право, його предмети, принципи та методи. Відзначаючи великі прогалини в медичному законодавстві, можна зрозуміти причини, через які громадяни України продовжують звертатися до Європейського суду із прав людини. Це свідчить про те, що нинішній судовий процес не може притягнути медичних працівників нашої країни до відповідальності. Хоча медичне право є відносно молодого галуззю, воно вимагає постійної уваги та розвитку. Це дуже важливо для існування України як правової держави та як громадянського суспільства.

Список використаних джерел:

1. Стеценко С.Г., Стеценко В.Ю., Сенюта І.Я. Медичне право України : підручник. Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 507 с.
2. Діана Жар. Кримінальна відповідальність за медичний делікт. *Електронне видання ЮРИСТ&ЗАКОН*, 2016. № 19. URL: https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA009178 (дата звернення: 30.02.2022).
3. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 р. № 2341-III / станом на 4 вересня 2017 року. Харків : Право, 2017. С. 68.
4. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.19992. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1993, № 4, ст.19 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text> (дата звернення: 30.02.2022).
5. Дутчак С. Р. Забезпечення охорони прав пацієнта в Україні: кримінально-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2018. 252 с.
6. Кононенко В.А., Демура М.І. Проблемні питання притягнення до дисциплінарної та кримінальної відповідальності медичних працівників. *Проблеми законності*. 2021. Вип. 152. с. 135–151.
7. Давидов П.Г., Юрченко К.Д. Особливості кримінальної відповідальності медичних працівників. *Південноукраїнський правничий часопис*, 2020. С. 28–32.
8. Лугіна Н.А., Горбань С.Ю. Морально-правові аспекти лікарської таємниці в Україні: перспективи та способи вдосконалення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. С. 323–326. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3/77>

УДК 343.8

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.27>

СТРЕЛЮК Я.В.

**СТАН І ТЕНДЕНЦІЇ ВЧИНЕННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ
У КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧИХ УСТАНОВАХ ЗАКРИТОГО ТИПУ
ТА ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ**

**STATUS AND TRENDS COMMISSION OF CRIMINAL OFFENCES
IN CLOSED PENAL INSTITUTIONS AND MEASURES TO PREVENT THEM**

Особливе значення у реформуванні (розвитку) пенітенціарної системи відводиться стабільній діяльності кримінально-виконавчих установ закритого типу, оскільки від оперативної обстановки та стану правопорядку в цих установах, суспільство оцінює покарання за вчинене особою кримінальне правопорушення. З позиції кримінологічно значущих ознак динаміка пенітенціарної злочинності, яка зумовлюється станом і тенденціями вчинення кримінальних правопорушень у кримінально-виконавчих установах закритого типу як засудженими, так і персоналом, має негативні коливання. Метою статті є розгляд теоретичних і практичних підходів до сучасного стану та тенденцій вчинення кримінальних правопорушень у кримінально-виконавчих установах закритого типу. Визначена мета передбачає розв'язання таких завдань, як: 1) аналіз наукових праць вітчизняних та зарубіжних учених щодо стану та тенденцій вчинення кримінальних правопорушень у кримінально-виконавчих установах закритого типу; 2) розподіл кримінальних правопорушень на п'ять груп, які характеризують пенітенціарну злочинність; 3) формування пропозицій щодо запобігання вчиненню кримінальних правопору-

© СТРЕЛЮК Я.В. – кандидат юридичних наук, здобувач кафедри правоохоронної та антикорупційної діяльності ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

шень у кримінально-виконавчих установах закритого типу як засудженими, так і персоналом. У статті розкрито сучасний стан і тенденції вчинення кримінальних правопорушень у кримінально-виконавчих установах закритого типу. Доведено, що стан і тенденції вчинення кримінальних правопорушень у кримінально-виконавчих установах закритого типу є ключовими категоріями криминологічної характеристики, яка зводиться до чотирьох показників: а) стан, тенденції та динаміка кримінальних правопорушень, що вчиняються у кримінально-виконавчих установах закритого типу; б) детермінанти (причини та умови) вчинення кримінальних правопорушень у кримінально-виконавчих установах закритого типу; в) особа, яка вчиняє кримінальне правопорушення в кримінально-виконавчих установах закритого типу; г) жертва кримінального правопорушення, що вчиняється в кримінально-виконавчих установах закритого типу. Проведений криминологічний аналіз стану та тенденцій вчинення кримінальних правопорушень у кримінально-виконавчих установах закритого типу дозволив виокремити п'ять груп кримінальних правопорушень, які характерні для пенітенціарної злочинності та сформулювати заходи по їх запобіганню.

Ключові слова: стан, тенденція, злочинність, кримінальне правопорушення, установа, засуджений, персонал, запобігання.

Particular importance in the reform (development of the penitentiary system) is given to the stable operation of penitentiary institutions of the closed type, because of the operational situation and the state of law and order in these institutions, society assesses punishment for a criminal offense. From the standpoint of criminologically significant features, the dynamics of penitentiary crime, which is determined by the state and trends of criminal offenses in closed penitentiary institutions, both convicts and staff, has negative fluctuations. The purpose of the article is to consider the theoretical and practical approaches to the current state and trends in criminal offenses in closed penitentiary institutions. The defined purpose provides the decision of the following tasks: 1) the analysis of scientific works of domestic and foreign scientists concerning a condition and tendencies of commission of criminal offenses in penitentiary institutions of the closed type; 2) division of criminal offenses into five groups that characterize penitentiary crime; 3) formation of proposals to prevent the commission of criminal offenses in closed penitentiary institutions by both convicts and staff. The article reveals the current state and trends of criminal offenses in closed penitentiary institutions. It is proved that the state and tendencies of committing criminal offenses in closed penitentiary institutions are key categories of criminological characteristics, which are reduced to four indicators: a) the state, tendencies and dynamics of criminal offenses committed in closed penitentiary institutions; b) determinants (causes and conditions) of committing criminal offenses in closed penitentiary institutions; c) a person who commits a criminal offense in closed penitentiary institutions; d) a victim of a criminal offense committed in a closed penitentiary institution. The conducted criminological analysis of the state and tendencies of committing criminal offenses in closed penitentiary institutions allowed to single out five groups of criminal offenses that are characteristic of penitentiary crime and to formulate measures to prevent them.

Key words: status, trend, criminality, criminal offense, institution, convict, staff, prevention.

Вступ. Особливе значення у реформуванні (розвитку пенітенціарної системи) відводиться стабільній діяльності кримінально-виконавчих установ закритого типу (КВУЗТ), оскільки залежно від оперативної обстановки та стану правопорядку в цих установах суспільство оцінює покарання за вчинене особою кримінальне правопорушення.

З позиції криминологічно значущих ознак динаміка пенітенціарної злочинності, яка зумовлюється станом і тенденціями вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ як засудженими, так і персоналом, має негативні коливання. У процесі проведеного нами дослідження встановлено, що ці показники криминологічної характеристики спричинені: великою кількістю суспільно небезпечних осіб, засуджених за тяжкі й особливо тяжкі кримінальні правопорушення, тиском засуджених один на одного, а також впливом засуджених на персонал і навпаки, створенням

міжособистісних конфліктів, підпорядкуванням кримінальній субкультури, відмовою виконувати законні вимоги адміністрації КВУЗТ, підтримкою кримінальних традицій та звичаїв злочинних угруповань.

Отож, вивчення сучасного стану та тенденцій вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ дозволить нам не тільки з'ясувати механізм їх вчинення, а і запропонувати практикам заходи запобігання кримінальним правопорушенням, що вчиняються у КВУЗТ. Це, на нашу думку, буде не тільки сприяти виявленню, усуненню та нейтралізації вчинення у КВУЗТ кримінальних правопорушень, а й створить певне підґрунтя для внесення змін і доповнень до чинного законодавства України, що буде спрямоване на: 1) особу, яка вчиняє у КВУЗТ кримінальне правопорушення; 2) причини й умови вчинення кримінального правопорушення; 3) заходи запобігання вчиненню у КВУЗТ кримінальних правопорушень.

З огляду на це, сучасний стан та тенденції вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ має свої закономірності та характеризується спрямованістю нормативно-правових актів і кримінально-виконавчої практики на удосконалення та гуманізацію процесу виправлення й ресоціалізації засуджених, повернення їх у суспільство законослухняними громадянами, а стосовно персоналу – створення нової моделі підготовки та перепідготовки працівників нової генерації.

Метою статті є розгляд теоретичних і практичних підходів до сучасного стану та тенденцій вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ. Визначена мета передбачає розв'язання таких завдань: 1) аналіз наукових праць вітчизняних та зарубіжних учених щодо стану та тенденцій вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ; 2) розподіл кримінальних правопорушень на п'ять груп, які характеризують пенітенціарну злочинність; 3) формування пропозицій щодо запобігання вчиненню кримінальних правопорушень у КВУЗТ як засудженими, так і персоналом.

Стан дослідження. Проблема пенітенціарної злочинності, її стан та тенденції були об'єктом уваги як вітчизняних, так і зарубіжних учених, серед яких: Ю.В. Баулін, А.І. Богатирьов, І.Г. Богатирьов, В.В. Василевич, В.О. Глушков, Б.М. Головкін, В.В. Голіна, О.М. Джуца, А. І. Долгова, А.П. Закалюк, О.Г. Кальман, О.Г. Колб, І.М. Копотун, В.М. Кудрявцев, О.Г. Михайлик, С.С. Мірошніченко, М.С. Пузирьов, О.О. Нагишев, М.О. Стручков, Є.Л. Стрельцов, А.Х. Степанюк, В.М. Трубников, М.Н. Фицула, О.О. Шкута та інші дослідники.

Проведений нами ґрунтовний аналіз праць зазначених науковців та результати емпіричних досліджень свідчать, що проблема сучасного стану та тенденцій вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ потребує комплексного міждисциплінарного підходу і вимагає від Міністерства юстиції України, зокрема Департаменту з питань виконання кримінальних покарань, постійного контролю за діяльністю КВУЗТ.

Виклад основного матеріалу. Розпочинаючи наукове дослідження сучасного стану та тенденцій вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ, необхідно зазначити, що, незважаючи на різке зниження кількості засуджених зі 149 тис. у 2015 р. до 54 тис. у 2020 р., кількість зареєстрованих кримінальних правопорушень, вчинених у КВУЗТ, має невтішну тенденцію. Підтвердженням цьому є у тому числі статистичні дані Офісу Генерального прокурора, Державної судової адміністрації, аналітичні довідки Державного департаменту України з питань виконання покарань, ДПтС України та Міністерства юстиції України за період 2015–2020 рр.

За даними офіційної статистики, характерною особливістю кримінальних правопорушень, що вчиняються у КВУЗТ, за останні 5 років (2015–2020 рр.) є тенденція до суттєвого динамічного коливання. Зокрема, якщо протягом 2015–2016 рр. спостерігалось зменшення кількості кримінальних правопорушень із 422 (2015 р.) до 404 (2016 р.), то з 2017 р. по 2018 р. включно абсолютний показник рівня злочинності серед засуджених збільшився відповідно з 465 до 541. Однак у подальшому в динамічності коливання настало різке зменшення абсолютної кількості кримінальних правопорушень, що вчинялися засудженими, з 327 у 2019 р., з подальшим різким збільшенням кримінальних правопорушень до 498 у 2020 р. [1].

Стосовно рівня кримінальних правопорушень, що вчиняються засудженими у КВУЗТ, то їх рівень на 1 тис. засуджених та осіб, взятих під варту, за даними статистичної інформації, становив: у 2015 р. – 4,87; у 2016 – 3,85; у 2017 – 3,52; у 2018 – 3,02; у 2019 – 3,92; у 2020 – 4,01 [2]. З огляду на наведену статистику, зазначені цифри, незважаючи на зниження чисельності засуджених щорічно, свідчать про «відносну стабільність» рівня пенітенціарної злочинності у КВУЗТ, але при певному коливанні.

Отже, проведений кримінологічний аналіз стану вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ дає нам підстави розділити пенітенціарну злочинність у КВУЗТ на п'ять груп:

– до першої групи належать так звані пенітенціарні правопорушення: втеча з місця позбавлення волі або з-під варти; злісна непокоря вимогам адміністрації УВП; дії, що дезорганізують роботу УВП. Ця група кримінальних правопорушень становить більше половини всіх, що вчиняються у КВУЗТ.

До речі, за дослідженням вітчизняного вченого О.Г. Михайлика, пенітенціарні кримінальні правопорушення у багатьох випадках мають побутовий, ситуативний характер, виникають із конфліктної ситуації як у середовищі засуджених, так і між окремими особами. Водночас, на думку дослідника, зважаючи на прогресуючий характер організованих форм протидії адміністрації КВУЗТ, є підстави говорити і про можливість збільшення кількості організованих, задалегідь підготовлених злочинів, які часто відзначаються особливою жорстокістю і зухвалістю [3, с. 179].

Деякі зарубіжні дослідники відзначають такі особливості вчинення пенітенціарних кримінальних правопорушень, як: а) вони становлять близько третини всієї пенітенціарної злочинності; б) її перевищення приблизно утричі насильницької злочинності в умовах свободи [4, с. 247, 249].

– до другої групи ми відносимо насильницькі кримінальні правопорушення, які хоча і становлять невелику кількість, але є найнебезпечнішими, оскільки вони посягають на життя і здоров'я людей. Це умисні вбивства, замах на вбивство, умисні тяжкі тілесні ушкодження, хуліганство, погроза або насильство тощо;

– до третьої групи кримінальних правопорушень ми зараховуємо злочини у сфері обігу наркотичних засобів. До речі, за нашим дослідженням, саме ці кримінальні правопорушення останнім часом у КВУЗТ мають більш високі показники порівняно з попередніми роками, зокрема, у 2019 році, що може вказувати на недостатній відомчий контроль за засудженими і персоналом з боку ДКВС України та Міністерства юстиції України. Водночас, урахуовуючи латентність цієї групи кримінальних правопорушень, їх динаміка, швидше за все, свідчить про випадковість показників, а не про дійсний стан їх вчинення в КВУЗТ. На цьому, зокрема, наголошують і вітчизняні вчені, обґрунтовуючи поширеність і збільшення вказаних протиправних діянь у зв'язку з посиленням впливу кримінальної субкультури у КВУЗТ;

– до четвертої групи кримінальних правопорушень, що вчиняються у КВУЗТ, ми відносимо кримінальні правопорушення проти власності, і хоча вони в структурі пенітенціарної злочинності вчиняються не так часто, їх вплив на стан правопорядку у КВУЗТ є значущим. Так, для прикладу, ст. 185 КК України – «Крадіжка». Саме це кримінальне правопорушення вчиняється найчастіше та викликає в середовищі засуджених багато конфліктів, які закінчуються вчиненням іншого кримінального правопорушення. Більше того, коли засуджені крадуть в інших засуджених, то у персоналу КВУЗТ це не викликає жодного здивування, а тому вони іноді взагалі не реагують на подібні вчинки засуджених. З огляду на це, саме крадіжки в середовищі засуджених і є найчастіше латентними кримінальними правопорушеннями в силу специфіки тюрмної субкультури, і нерідко визнання окремих її проявів адміністрацією КВУЗТ використовується для полегшення процесу управління колективами засуджених.

Проведений аналіз матеріалів кримінальних проваджень свідчить, що в основному крадіжки вчиняються засудженими у інших засуджених, і за це, як правило, настає фізична розправа за традиціями злочинного світу. Нерідко речі, продукти харчування й передачі відбираються тими, хто займає у КВУЗТ становище лідера. Ці факти, як показує практика, часто невідомі адміністрації, а коли і стають відомими, то на них або не реагують, або застосовують заходи дисциплінарного характеру.

Подібні випадки свідчать про грубе порушення принципу законності, що виражається насамперед у невідповідності виду юридичної відповідальності за вчинене правопорушення. Проведений нами порівняльний аналіз показав, що схожа практика в окремих випадках має місце і в інших країнах, переважно в пострадянських республіках (Росії, Білорусі, Казахстані та ін.), тобто в тих державах, у пенітенціарних установах яких збереглися пережитки радянської тюрмної субкультури;

– і остання, *н'ята група* кримінальних правопорушень. Ми її називаємо особливою, тому що вона вчиняється персоналом КВУЗТ. Це службові та корупційні правопорушення. На жаль, вчинення персоналом у КВУЗТ службових та корупційних правопорушень становить серйозну небезпеку для держави. Тому важливо, щоб і Міністерство юстиції України, і ДКВС України більше уваги приділяли саме цій групі кримінальних правопорушень. Їх подолання та запобігання можна вирішувати шляхом: тренінгових занять; бесід; навчання; прийняття заходів на знання чинного законодавства; проведення перевірок тощо.

З огляду на вищенаведене ми засвідчуємо, що криміногенна обстановка у КВУЗТ продовжує залишатися дуже напруженою і цьому є декілька пояснень. Зокрема, у структурі криміногенного складу засуджених, які відбувають покарання у КВУЗТ, значну частину становлять особи, які відбувають покарання за вчинення насильницьких кримінальних правопорушень. Водночас кримінальні правопорушення, що вчиняються персоналом КВУЗТ, негативно впливають на поведінку самих засуджених, підривають авторитет діяльності установи та дестабілізують оперативну обстановку в них.

Окремо варто виділити високий рівень латентності вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ. Це пов'язано з тим, що адміністрація КВУЗТ умисно приховує певні види кримінальних правопорушень, оскільки вони є атрибутом спілкування засуджених один з одним, а іноді навіть стилем керівництва засудженими з боку адміністрації КВУЗТ.

Щодо географії вчинення у КВУЗТ кримінальних правопорушень, то існує їх певний зв'язок з розповсюдженням злочинності по різних регіонах (територіях) держави, областях, районах, містах, селищах.

Зокрема, вітчизняний вчений В.В. Василевич на підставі статистичних даних підтверджує, що рівень злочинності у різних регіонах країни змінюється. Водночас протягом тривалого часу існує стійка різниця в деяких областях України. Має місце також стала диференціація рівнів злочинності в окремих містах, районах, населених пунктах. Зокрема, за даними поіменованого представника київської кримінологічної школи, досить чітко виділяються три групи територій.

Перша (найбільш криміногенна): до неї входять Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Одеська, Харківська області, АР Крим та м. Київ. Вони відносяться до територій інтенсивного економічного розвитку з найбільшим числом промислових міст. Саме за цих умов реальніше виявляються прогалини, помилки та недоліки, пов'язані із значними соціальними процесами: індустріалізацією, урбанізацією, міграцією населення тощо.

Друга група областей – Вінницька, Житомирська, Київська, Кіровоградська, Миколаївська, Полтавська, Сумська, Херсонська, Львівська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська – займають проміжне становище.

Третя – Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Рівненська та Чернівецька – області з найнижчим показником розглянутих злочинів.

Зіставляючи отримані наприкінці 1990-х років результати кримінологічних досліджень, В. В. Василевич також установив, що різниця у рівнях злочинності між названими областями настільки велика, що будь-які річні коливання чи стійка тенденція зростання або зниження, яка простежується протягом багатьох років, як правило, не дозволяють якійсь області перейти за досягнутий рівень злочинності з однієї групи до іншої [5, с. 84].

Також більш пізні моніторингові кримінологічні аналізи злочинності в Україні підтверджують зазначені сплески злочинності в різних регіонах держави [6, с. 234].

Проведений порівняльний кримінологічний аналіз підкріплює вищенаведені регіональні особливості в контексті функціонування пенітенціарної системи України, в якій ще за часів повного контролю за Донецькою, Луганською областями, АР Крим саме ці регіони відзначалися підвищеною оперативною обстановкою і більш негативним складом засуджених, які відбували покарання за вчинення тяжких та особливо тяжких насильницьких кримінальних правопорушень. Мабуть, тому в цих регіонах було зосереджено найбільшу кількість виправних колоній максимального рівня безпеки, і під час відбування покарання засуджені часто вдавалися до актів насильства як щодо інших засуджених, так і щодо пенітенціарного персоналу.

Нині областями, які відзначаються високим та середнім рівнями вчинення кримінальних правопорушень як засудженими, так і персоналом КВУЗТ, є: Запорізька, Одеська, Дніпропетровська, Харківська. У решті регіонів рівень кримінальних правопорушень або є низьким, або має різкі коливання від низького до резонансного.

Наприклад, у Чернігівській області, яка протягом останнього десятиліття мала низький рівень насильства в УВП (були періоди, коли протягом кількох років поспіль у цьому регіоні не фіксувалося випадків вчинення тяжких та особливо тяжких злочинів проти життя та здоров'я особи), у 2017 р. було вчинено резонансний насильницький злочин – умисне вбивство ув'язненим молодшого інспектора в державній установі «Чернігівський слідчий ізолятор». Зазначимо, що 17 серпня 2017 р. на території державної установи «Одеський слідчий ізолятор» було вчинено схоже кримінальне правопорушення – умисне вбивство із розчленуванням жінки-інспектора [7].

Варто наголосити, що у період 2014–2017 рр. насильницькі кримінальні правопорушення проти пенітенціарного персоналу не мали такого резонансного характеру й обмежувалися лише

тими, що передбачені ст. 342, 345, 392 КК України. Надзвичайні події в пенітенціарній системі починаючи з 2017 року мають змусити керівництво Міністерства юстиції України, зокрема Департамент із питань виконання кримінальних покарань, серйозно задуматися над питаннями «забезпечення безпеки пенітенціарного персоналу». На жаль, результати опитування персоналу КВУЗТ показали (85% респондентів), що ДКВС України, Міністерство юстиції України більше уваги приділяють гуманізації правового становища засуджених, ніж соціальному захисту персоналу КВУЗТ.

Про це у свій час наголошував вітчизняний вчений І.Г. Богатирьов, на думку якого, саме робота з персоналом завжди вважалася «візитною карткою» будь-якої організації чи відомства. А щодо персоналу КВУЗТ – тут вимога єдина: персонал має бути обличчям держави та гідно представляти її на всіх рівнях. Саме на цьому постулаті має будуватися кадрова політика, завдання якої – здійснювати професійну підготовку і виховання персоналу, а також вирішувати весь комплекс проблемних питань, що супроводжує роботу з ним [8, с. 73]

Щодо сучасного стану і тенденцій вчинення кримінальних правопорушень персоналом КВУЗТ, на жаль, ми маємо констатувати, що більшість із них пов'язана з їх службовою і корупційною діяльністю. При цьому, як зазначають вітчизняні вчені, зазначені явища сьогодні набули хронічних форм, мають перманентний (безперервний) характер і вкрай негативно впливають на стан правопорядку в установах виконання покарань [9, с. 5].

Враховуючи, що останнім часом вчені у галузі кримінально-виконавчого права більше стали приділяти увазі цій проблемі, ми у цьому дослідженні продовжимо їх напрацювання.

З огляду на те, що ДКВС України стала рівноцінним, незалежним від інших державних органів правоохоронним органом [10, с. 25] та набула відповідного нормативного забезпечення, увага до неї тільки посилилася з боку державних та не державних інституцій.

Більше того, саме від неї суспільство очікує вагомих кроків щодо виправлення і ресоціалізації засуджених, запобігання серед них вчинення нових кримінальних правопорушень, а найважливіше – це повернення в суспільство законослухняних громадян.

Отже, щоб реалізувати перераховані завдання, у розпорядженні ДКВС України є відповідний персонал, який має володіти відповідними знаннями та навичками роботи із засудженими. На жаль, вчинення кримінального правопорушення персоналом КВУЗТ не тільки підриває авторитет ДКВС України, а і дестабілізує оперативну обстановку в КВУЗТ, викликає у засуджених недовіру і сприяє вчиненню ними нових кримінальних правопорушень.

З цього приводу ми звернулися до преамбули постанови Пленуму Верховного Суду України від 26 грудня 2003 р. № 15 «Про судову практику у справах про перевищення влади, або службових повноважень», в якій зазначено, що службове кримінальне правопорушення є небезпечним, тому що вчиняється у сфері службової діяльності і посягає на охоронювані законом права й інтереси окремих громадян, інтереси юридичних осіб, державні та громадські інтереси [11, с. 358].

З огляду на це робимо висновок, що найбільш поширеними кримінальними правопорушенням у КВУЗТ, які вчиняє персонал цих установ, є ті з них, що пов'язані зі злочинами у сфері службової діяльності (Розділ XVII О.ч. КК України: зловживання владою або службовим становищем; перевищення влади або службових повноважень; службове підроблення; службова недбалість; одержання неправомірної вигоди тощо)), а також злочини, які пов'язані з порушенням встановленого порядку обігу наркотичних та психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів (Розділ XIII О.ч. КК України).

Водночас у процесі дослідження було встановлено взаємозв'язок і взаємозумовленість вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ як засудженими, так і персоналом, а також помітна негативна тенденція їх розвитку та функціонування в умовах процесу відбування покарання у виді позбавлення волі.

Особливе занепокоєння викликає і той факт, що непоодинокими щорічно є кримінальні правопорушення, вчинені персоналом КВУЗТ щодо засудженого (Розділ II О.ч. КК України: умисні вбивства, у тому числі при обтяжуючих обставинах; нанесення умисних тілесних ушкоджень, включаючи ті, що привели до смерті потерпілого; катування тощо).

Викликає певне занепокоєння і той факт, що у структурі кримінальних правопорушень (5%), що вчиняє персонал КВУЗТ, великою є питома вага старшого начальницького складу, тобто тих осіб, які наділені у КВУЗТ організаційно-розпорядчими функціями та за своїми посадовими обов'язками повинні безпосередньо запобігати таким протиправним явищам серед персоналу, у тому числі реалізувати заходи спеціально-криминологічного запобігання.

Висновок. Узагальнюючи вищевикладене, робимо висновок, що сучасний стан, структура, динаміка та тенденції вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ свідчать про небажання та стереотипність підходів Міністерства юстиції України та ДКВС України у запобіганні цьому виду кримінальних правопорушень.

У свою чергу ми пропонуємо такі заходи запобігання кримінальним правопорушенням, що вчиняються у КВУЗТ, які, на нашу думку, можуть бути використані Міністерством юстиції України, зокрема Департаментом із питань виконання покарань для подолання пенітенціарної злочинності.

Щодо засуджених, які відбувають покарання у КВУЗТ, має бути застосовано низку заходів: 1) виявлення з моменту прибуття до установи для відбування покарання осіб, схильних до вчинення нових кримінальних правопорушень, і постановка їх на профілактичний облік; 2) належна перевірка та обшук засуджених з метою виявлення заборонених предметів і речовин; 3) оперативний супровід поведінки засуджених, схильних до вчинення кримінального правопорушення, через конфіденційних співробітників; 4) дотримання прав і законних інтересів засуджених, особливо тих, хто не бажає виконувати режимні вимоги, встановлені у КВУЗТ, і накладення заходів стягнення в межах закону.

Щодо персоналу, який вчиняє службові та корупційні кримінальні правопорушення, пропонуємо такі заходи запобігання, як: 1) проведення спеціальних навчань під час службової підготовки на знання антикорупційного, кримінального та кримінально-виконавчого законодавства; 2) регулярна перевірка діяльності персоналу КВУЗТ із питань дотримання прав і свобод засуджених та їх особистої безпеки; 3) проведення у КВУЗТ антикорупційних тренінгів із залученням фахівців та громадськості тощо.

Список використаних джерел:

1. Статистична інформація про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування за 2015–2020 роки. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/stat.html> (дата звернення: 25.05.2021).
2. Загальна характеристика Державної кримінально-виконавчої служби України. URL: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/628075> (дата звернення: 25.05.2021).
3. Михайлик О.Г. Насильство в установах виконання покарань України: теорія і практика: монографія. Київ: ВД «Дакор», 2019. 434 с.
4. Старков О. В. Криминологические проблемы исполнения уголовного наказания: дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08. Москва, 1998. 429 с.
5. Василевич В. Поjęcia криминологічної характеристики насильницьких злочинів. *Право України*. 1997. № 12. С. 82–84.
6. Моніторинговий криминологічний аналіз злочинності в Україні (2009–2013 роки): монографія / Блажівський Є.М., Козьяков І.М., Книженко О.О., Литвак О.М., Ярмиш О.Н. та ін. Київ: Національна академія прокуратури України, 2014. 484 с.
7. Звіряче вбивство із розчленуванням жінки-інспектора в Одеському СІЗО: суд переглянув відеозапис слідчого експерименту. *УНІАН: інформаційне агентство*. URL: <https://www.unian.ua/society/10362297-zviryache-vbivstvo-iz-rozchlenuvannyam-zhinki-inspektora-v-odeskomu-sizo-sud-pereglyanuv-videozapis-slidchogo-eksperimentu.html> (дата звернення: 26.05.2021).
8. Богатирьов І.Г. Пенітенціарні установи України (теоретико-правове дослідження). Київ, 2013. 444 с.
9. Копотун І.М. Теоретико-прикладні та правові засади запобігання злочинам, що зумовлюють виникнення надзвичайних ситуацій у виправних колоніях України: дис...докт. юрид. наук / 12.00.08/ Одеса: Нац. ун-т «Одеська юридична академія», 2014. 510 с.
10. Правова статистика: Підручник / Моїсєєв Є.М., Джужа О.М., Василевич В.В. та ін.; за заг. ред. проф. О.М. Джужи. Київ: Атіка, 2008. 392 с.
11. Про судову практику у справах про злочини, пов'язані з порушеннями режиму відбування покарання в місцях позбавлення волі: постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.03.1993 р. № 2. Постанови Пленуму Верховного Суду України у кримінальних справах. 4-е вид., змін. і доп. Київ: Видавничий дім «Скіф», 2009. С. 162–170.

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ:
АНАЛІЗ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНУ УКРАЇНИ ВІД 27.04.2021 РОКУ № 1422**

**LEGAL REGULATION OF SPECIAL PRE-TRIAL INVESTIGATION: ANALYSIS
OF THE PROVISIONS OF THE LAW OF UKRAINE OF APRIL 27, 2021 NO. 1422**

Метою статті є системний аналіз положень Закону України від 27.04.2021 року № 1422 «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення окремих положень у зв'язку із здійсненням спеціального досудового розслідування» та його впливу на реалізацію інституту спеціального досудового розслідування. Здійснено комплексний аналіз та системне тлумачення змін і доповнень до Кримінального процесуального кодексу України у зв'язку з прийняттям Закону України від 27.04.2021 року № 1422 «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення окремих положень у зв'язку із здійсненням спеціального досудового розслідування». З'ясовано, що нормативні зміни не здійснюють додаткового правообмежувального впливу, а отже, не можуть вважатися надмірними обмеженнями прав підозрюваного, вони суттєво не змінюють порядку здійснення спеціального досудового розслідування, а більше впорядковують його та систематизують, що має позитивно вплинути на правозастосування. Обґрунтовано, що нормативні зміни спрямовані на узгодження пов'язаних норм, які регулюють процесуальний порядок здійснення спеціального досудового розслідування та вирішення проблем правозастосування, що виникли з об'єктивних причин, серед яких – неможливість оголошення міждержавного розшуку, неможливість виконання повноважень органами державної влади на тимчасово окупованих територіях, тимчасова втрата контролю над частиною державного кордону, не передбачають додаткових обмежень прав підозрюваного, не спрощують процесуальний порядок здійснення спеціального досудового розслідування, не зменшують обсяг доказування, його зміст. Зроблено висновок, що існування, практична реалізація та правозахисне значення спеціального досудового розслідування і процедури *in absentia* взагалі залежить не тільки від нормативного визначення, воно є тільки першою ланкою у складному процесі регулювання специфічних правовідносин, які виникають внаслідок умисного ухилення підозрюваного від участі у провадженні. Суттєве значення має стабільність та системність застосування цього інституту тільки у випадках, коли для цього є підстави, що також сприятиме формуванню правосвідомості громадян у сенсі розуміння своїх прав та обов'язків та усвідомлення наслідків протиправної поведінки.

Ключові слова: спеціальне досудове розслідування, *in absentia*, нормативне регулювання, виклик, розшук, тримання під вартою, підозрюваний.

The purpose of the article is a systematic analysis of the Law of Ukraine of 27.04.2021 № 1422 “On Amendments to the Criminal Procedure Code of Ukraine to improve certain provisions in connection with the special pre-trial investigation” and its impact on the institution of special pre-trial investigation. A comprehensive analysis and systematic interpretation of changes and additions to the Criminal Procedure Code of Ukraine in accordance with the Law of Ukraine № 1422 of 27.04.2021 “On Amendments to the Criminal Procedure Code of Ukraine to improve certain provisions in connection with a special pre-trial investigation”. It was found that regulatory changes do not have additional restrictive effects, and therefore cannot be considered excessive restrictions on the rights of the suspect, they do not significantly change the order of special pre-trial

investigation, but rather streamline and systematize it, which should positively affect law enforcement. It is substantiated that the normative changes are aimed at harmonizing related norms that regulate the procedure for conducting special pre-trial investigations and resolving law enforcement problems that have arisen for objective reasons, including the impossibility of declaring an interstate search, territories, temporary loss of control over part of the state border, do not provide for additional restrictions on the rights of the suspect, do not simplify the procedure for conducting a special pre-trial investigation, do not reduce the amount of evidence, its content. It is concluded that the existence, practical implementation and human rights value of special pre-trial investigations and procedures in absentia in general depends not only on the normative definition, it is only the first link in the complex process of regulating specific legal relations arising from deliberate evasion. Stability and systematic application of this institution is essential only in cases where there are grounds for it, which will also contribute to the formation of legal awareness of citizens in terms of understanding their rights and responsibilities and awareness of the consequences of illegal behavior.

Key words: *special pre-trial investigation, in absentia, normative regulation, summons, search, detention, suspect.*

Постановка проблеми. Сучасне кримінальне процесуальне право характеризується пошуком форм та засобів, які здатні забезпечити ефективність і дієвість кримінального провадження. Однією з таких форм є спеціальне досудове розслідування, законодавче регулювання якого від запровадження у 2014 році і дотепер викликає науковий і практичний інтерес, що зумовлено як специфікою правової моделі процедури *in absentia*, так і особливостями її застосування.

Певна безсистемність і неузгодженість норм КПК України, що регулюють здійснення спеціального досудового розслідування, крім питання його ефективності, також фактично стали причиною неможливості його практичної реалізації. Спробу вирішення цієї проблеми здійснено шляхом ухвалення Закону України № 1422 «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення окремих положень у зв'язку із здійсненням спеціального досудового розслідування» 27.04.2021 року [1]. У пояснювальній записці на обґрунтування необхідності законодавчих змін ідеться: «Для більш чіткого нормативного врегулювання питання здійснення спеціальних досудового розслідування та судового провадження пропонується внести зміни до статей КПК України, які регулюють підстави оголошення у розшук підозрюваного, обвинуваченого; питання обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою за відсутності підозрюваного, обвинуваченого; підстави здійснення спеціального досудового розслідування та спеціального судового провадження» [2].

Загалом, позитивно оцінюючи та визнаючи ефективність механізмів вирішення низки проблем нормативного регулювання спеціального досудового розслідування, вважаємо за доцільне висловити низку міркувань та зауважень щодо значення згаданого нормативного акта та його впливу на правозастосування.

Аналіз останніх наукових публікацій. Проблеми спеціального досудового розслідування у своїх працях розглядали В.І. Галаган, І.В. Гловюк, О.В. Капліна, О.П. Кучинська, Л.М. Лобойко, О.В. Маленко, В.Т. Маляренко, Г.В. Матвієвська, О.О. Нагорнюк-Данилюк, В.Т. Нор, М.А. Погорецький, В.О. Попелюшко, І.В. Рогатюк, І.І. Сливич, О.В. Таран, Л.Д. Удалова, В.І. Фаринник, М.С. Цуцкідзе, С.С. Чернявський, А.В. Шевчишен, О.Г. Шило, Д.О. Шумейко, М.Є. Шумило, О.Г. Яновська та ін.

Дослідження згаданих та інших науковців суттєво вплинули на розвиток інституту спеціального досудового розслідування та виявили недоліки і прогалини його правового регулювання та практичної реалізації. Деякі підходи та пропозиції, які враховують проблеми практики, стали науковою основою для розроблення Закону України від 27.04.2021 року № 1422 «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення окремих положень у зв'язку із здійсненням спеціального досудового розслідування» [1] (далі – Закон).

Метою цієї роботи є системний аналіз положень Закону та його впливу на реалізацію інституту спеціального досудового розслідування.

Виклад основного матеріалу. Законом було внесено низку змін до КПК України, що стосуються здійснення спеціального досудового розслідування, деякі з них уточнюють наявні положення, інші є новими.

Щодо загальних підходів. Визначено низку термінів і нормативних конструкцій, які формують єдине понятійне середовище, що своєю чергою має забезпечити однакове правозастосування.

Запроваджено єдину нормативну формулу: «підозрюваний, який оголошений у міжнародний розшук, та/або який виїхав, та/або перебуває на тимчасово окупованій території України, території держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором». Такий підхід вирішує проблему, що виникла з втратою чинності п. 20-1 розділу XI КПК України після початку діяльності Державного бюро розслідувань (опублікування у газеті «Урядовий кур'єр» відповідного повідомлення його керівником 27 листопада 2018 року), адже це призвело до фактичного блокування процедури спеціального досудового розслідування, оскільки у ч. 2 ст. 297-1 КПК України (у попередній редакції) не було передбачено можливості здійснювати спеціальне досудове розслідування у кримінальних провадженнях щодо осіб, які переховуються на тимчасово окупованій території України, а оголошення їх у міжнародний розшук (як обов'язкова умова здійснення спеціального досудового розслідування згідно з попередньою редакцією КПК України) у такому випадку неможливе.

Також здійснено нормативне закріплення способу повідомлення осіб, яким не може бути передано інформацію та процесуальні документи, що їх стосуються, з причин, що не залежать від органів державної влади, шляхом інформування таких осіб із використанням єдиного переліку ресурсів (засоби масової інформації загальнодержавної сфери розповсюдження та офіційний вебсайт Офісу Генерального прокурора), на яких публікується така інформація (ч. 8 ст. 135, ч. 6 ст. 297-4, ч. 1 ст. 297-5 КПК України) та наслідки застосування такого способу повідомлення.

Практична реалізація цих загальних підходів, що упорядковують процесуальну діяльність, залежно від обставин кримінального провадження відрізняється, конкретизується та доповнюється іншими вимогами, які визначають інтенсивність та правомірність процесуального впливу у різних ситуаціях.

Щодо виклику особи. Запроваджено порядок здійснення виклику особи, якій не може бути вручено повістку, оскільки є достатні підстави вважати, що така особа виїхала та/або перебуває на тимчасово окупованій території України, території держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором. У такому разі повістка публікується у засобах масової інформації загальнодержавної сфери розповсюдження та на офіційному вебсайті Офісу Генерального прокурора (ч. 8 ст. 135 КПК України).

Для застосування такого порядку потрібно також довести обґрунтовану неможливість вручення повістки особі, стосовно якої є достатні підстави вважати, що така особа виїхала та/або перебуває на тимчасово окупованій території України, території держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором, згідно з ч.ч. 1, 2, 4–7 ст. 135 КПК України.

Якщо повістку про виклик опубліковано у засобах масової інформації загальнодержавної сфери розповсюдження та на офіційному вебсайті Офісу Генерального прокурора, особа, стосовно якої є достатні підстави вважати, що вона виїхала та/або перебуває на тимчасово окупованій території України, території держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором, та їй неможливо безпосередньо вручити повістку, надіслати її поштою, електронною поштою чи факсимільним зв'язком, здійснити виклик по телефону або телеграмою (ч. 1 ст. 135 КПК України); передати повістку шляхом вручення під розписку дорослому члену сім'ї особи чи іншій особі, яка з нею проживає, житлово-експлуатаційній організації за місцем проживання особи або адміністрації за місцем її роботи у разі тимчасової відсутності особи за місцем проживання (ч. 2 ст. 135 КПК України); вручити повістку батьку, матері, усиновлювачу або законному представнику неповнолітньої особи (ч. 4 ст. 135 КПК України); вручити повістку піклувальнику обмежено дієздатної особи (ч. 5 ст. 135 КПК України); вручити повістку згідно з міжнародним договором про правову допомогу, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, а за відсутності такого – за допомогою дипломатичного (консульського) представництва особи, яка проживає за кордоном (ч. 7 ст. 135 КПК України) – ця особа вважається такою, яка належним чином повідомлена про виклик.

Отже, для застосування ч. 8 ст. 135 КПК України вимагається доведення двох однаково значущих обставин: 1) достатні підстави вважати, що особа виїхала та/або перебуває на тимчасово окупованій території України, території держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором; 2) обґрунтована неможливість вручення такій особі повістки згідно з ч.ч. 1, 2, 4–7 ст. 135 КПК України, що передбачає необхідність (обов'язок) вжити заходів у межах застосування «загального порядку» здійснення виклику у відповідності до ч.ч. 1, 2, 4–7 ст. 135 КПК

України, тобто потрібно вичерпати всі передбачені законом можливості для здійснення виклику до застосування «спеціальної» процедури (ч. 8 ст. 135 КПК України).

Таким чином, значення запровадженого механізму полягає у тому, що він визначає чіткий порядок дій уповноважених суб'єктів, послідовність та зміст заходів з метою належного повідомлення особи, запобігає можливим зловживанням щодо застосування ч. 8 ст. 135 КПК України без достатніх підстав.

Щодо наслідків неприбуття на виклик. З назви і змісту ст. 139 КПК України вбачається, що законодавець не розрізняє дії осіб, зазначених у ч. 1 цієї статті, які зобов'язані з'явитись на виклик, такі як «нез'явлення», «неприбуття» (вживає їх як синоніми) і не використовує поняття «ухилення». Термін «злісне ухилення» застосовується у ч. 3 ст. 139 КПК України щодо дій свідка, а у ч. 5 ст. 139 КПК України йдеться про підозрюваного, обвинуваченого, який «ухиляється» від явки на виклик та оголошений у міжнародний розшук, та/або який виїхав, та/або перебуває на тимчасово окупованій території України, території держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором.

Призначення такої диференціації у забезпеченні однакового застосування цієї норми і чіткого розмежування наслідків неприбуття на виклик різними особами залежно від їх процесуального статусу та процесуальної поведінки.

Визначений підхід унеможливило застосування ч. 5 ст. 139 КПК України до будь-якого підозрюваного, обвинуваченого та як наслідок неприбуття на виклик, про що йдеться у ч. 1 ст. 139 КПК України (підозруваний, обвинувачений щодо якого здійснюється провадження, який був у встановленому цим Кодексом порядку викликаний (зокрема, наявне підтвердження отримання ним повістки про виклик або ознайомлення з її змістом іншим шляхом), не з'явився без поважних причин або не повідомив про причини свого неприбуття). Законодавець для застосування ч. 5 ст. 139 КПК України зобов'язує уповноважених суб'єктів довести, що: 1) має місце саме «ухилення» від явки, яке визначено як «неприбуття на виклик без поважної причини більш як два рази», що також потребує підтвердження здійснення таких викликів і того, що причини неприбуття з'ясувалися; 2) особа набула процесуального статусу підозрюваного, обвинуваченого; 3) підозруваний, обвинувачений оголошений у міжнародний розшук, та/або виїхав, та/або перебуває на тимчасово окупованій території України, території держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором.

Слід також зауважити, що одночасно із запровадженням єдиного підходу у пов'язаних нормах, що включає випадки, коли підозруваний виїхав, та/або перебуває на тимчасово окупованій території України, території держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором, у ч. 5 ст. 139 КПК України доцільно було б зазначити, що дія цих положень не поширюється на випадки учинення злочину неповнолітнім. Це сприяло б узгодженню згаданої норми з ч. 8 ст. 135 КПК України та ст. 297-1 КПК України, адже порядок, передбачений ч. 8 ст. 135 КПК України, не передбачає винятку для неповнолітнього, а у ч. 2 ст. 297-1 КПК України та інших нормах міститься заборона здійснення спеціального досудового розслідування щодо неповнолітнього.

Щодо обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою. У ч. 4 ст. 183 КПК України вказано, що слідчий суддя, суд у разі постановлення ухвали про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою не визначає розмір застави під час обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою стосовно підозрюваного, обвинуваченого, який оголошений у міжнародний розшук, та/або який виїхав, та/або перебуває на тимчасово окупованій території України, території держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором. Таким чином, передбачається тільки один випадок, коли розмір застави не визначається, в усіх інших випадках (п. 1-5 ч. 4 ст. 183 КПК України) визначення розміру застави є правом, а не обов'язком слідчого судді, суду.

Зі змісту та структури ч. 4 ст. 183 КПК України видається, що законодавець розмежує випадки, передбачені п.п. 1-5 ч. 4 ст. 183 КПК України та абзацом 7 ч. 4 ст. 183 КПК України, що пов'язано із різними обставинами кримінального провадження. У п.п. 1-5 ч. 4 ст. 183 КПК України можливість не визначати розмір застави зумовлена тяжкістю, особливою небезпечкою злочинів (п.п. 1, 2, 4, 5) та порушенням умов запобіжного заходу (п. 3), а у абзаці 7 ч. 4 ст. 183 КПК України визначається процесуальна ситуація, коли підозруваний, обвинувачений, який оголошений у міжнародний розшук, та/або який виїхав, та/або перебуває на тимчасово окупованій території України, території держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором, тобто перебуває поза межами впливу органу досудового розслідування, що унеможливило безпосереднє застосування запобіжного заходу. У разі затримання підозрюваного або його добровільного

з'явлення слідчий суддя у процесі постановлення ухвали про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою може визначити розмір застави, що свідчить про відсутність неправомірного обмеження прав підозрюваного, а тільки про нормативне врегулювання з метою процесуальної економії.

Аналогічними обставинами зумовлено і доповнення ст. 197 КПК України ч. 4, відповідно до якої у разі постановлення слідчим суддею, судом ухвали про обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою стосовно підозрюваного, обвинуваченого на підставі ч. 6 ст. 193 КПК України строк дії такої ухвали не зазначається.

Таким чином, вирішено відому проблему правозастосування, що полягала у необхідності звернення до слідчого судді з відповідним клопотанням після закінчення строку дії ухвали, яка фактично не могла бути виконана.

Щодо розшуку підозрюваного. Законом також унормовано підстави оголошення розшуку підозрюваного, а саме: 1) його місцезнаходження невідоме; 2) він виїхав та/або перебуває на тимчасово окупованій території України чи за межами України та не з'являється без поважних причин на виклик слідчого, прокурора за умови його належного повідомлення про такий виклик (ч. 1 ст. 281 КПК України).

Отже, визначаються дві підстави оголошення розшуку підозрюваного, які включають як випадок, коли взагалі відсутня інформація про місцезнаходження підозрюваного, так і випадок, коли встановлено (а не є достатні підстави вважати, на відміну від формулювання у ч. 8 ст. 135 КПК України), що він виїхав та/або перебуває на тимчасово окупованій території України чи за межами України (без окремої вказівки про виїзд та/або перебування на території держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором, тобто у будь-якій зарубіжній країні).

Таким чином, для оголошення розшуку підозрюваного, місцезнаходження якого відоме, потрібно довести, що підозрюваний виїхав та/або перебуває на тимчасово окупованій території України чи за межами України і йому неможливо вручити повістку згідно з ч.ч. 1, 2, 4–7 ст. 135 КПК України (але такі дії здійснено) і з цієї причини застосовано порядок виклику, передбачений ч. 8 ст. 135 КПК України.

Отже, встановлюється низка запобіжників, що ускладнюють можливі зловживання в процесі здійснення досудового розслідування, а саме: 1) обов'язок доведення, що підозрюваний виїхав та/або перебуває на тимчасово окупованій території України чи за межами України; 2) він не з'являється без поважних причин на виклик; 3) підозрюваний належним чином повідомлений про виклик; 4) до оголошення підозрюваного в розшук слідчий, прокурор вжив заходів щодо встановлення його місцезнаходження (ч. 1 ст. 281 КПК України).

Щодо особливостей спеціального досудового розслідування кримінальних правопорушень. Відповідно до назви Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення окремих положень у зв'язку із здійсненням спеціального досудового розслідування» його призначення полягає у врегулюванні порядку здійснення спеціального досудового розслідування, що передбачає необхідність нормативних змін у межах глави 24-1 КПК України.

До ч. 2 ст. 297-1 КПК України Законом внесено зміни, якими передбачено можливість здійснення спеціального досудового розслідування стосовно підозрюваного, крім неповнолітнього, який переховується від органів слідства та суду на тимчасово окупованій території України, на території держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором, з метою ухилення від кримінальної відповідальності та/або оголошений у міжнародний розшук. Таким чином, скасовано вимогу оголошення підозрюваного у міжнародний/міждержавний розшук, яка була у попередній редакції норми.

Примітно також, що саме ч. 2 ст. 297-1 КПК України з часу запровадження інституту спеціального досудового розслідування зазнала найбільшої кількості змін, що вказує на складність правового регулювання відповідних правовідносин і незавершеність процесу становлення інституту спеціального досудового розслідування і меж його застосування.

Потрібно наголосити, що нова редакція ч. 2 ст. 297-1 КПК України не відмінює обов'язку доказування переховування (не перебування, а саме переховування) підозрюваного від органів слідства та суду на тимчасово окупованій території України, на території держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором, з метою ухилення від кримінальної відповідальності, у ній також збережено вимогу оголошення підозрюваного у міжнародний розшук у разі, якщо він переховується за кордоном. Про обов'язок доказування цих обставин вказується і у п.п. 4, 5 ч. 2 ст. 297-2 КПК України та ч. 1 ст. 297-4 КПК України.

Проте відзначимо, що поза увагою законодавця залишилось важливе питання термінологічного узгодження спеціального законодавства із новими положеннями КПК України, а саме ч. 3 ст. 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» та ст. 5 Закону України «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції», що може формувати неоднакове правозастосування.

Удосконалено спеціальний порядок вручення процесуальних документів (повісток про виклик) підозрюваному під час здійснення спеціального досудового розслідування, що передбачає виконання двох вимог: 1) надсилання повістки про виклик підозрюваного за останнім відомим місцем його проживання чи перебування; 2) публікації повістки про виклик у засобах масової інформації загальнодержавної сфери розповсюдження та на офіційному вебсайті Офісу Генерального прокурора, що забезпечує підозрюваному додаткові гарантії та можливості для отримання процесуальної інформації та документів.

Водночас звертає увагу неузгодженість назви глави 24-1 КПК України «Особливості спеціального досудового розслідування кримінальних правопорушень» зі змістом ч. 2 ст. 297-1 КПК України, а саме те, що «спеціальне досудове розслідування здійснюється на підставі ухвали слідчого судді у кримінальному провадженні щодо злочинів...» (ч. 2 ст. 297-1 КПК України), а у переліку злочинів, що надається у цій же нормі, передбачено ст. 445 КК України, що відповідно до ст. 12 КК України є кримінальним проступком.

Таким чином, підлягала б уточненню або назва глави 24-1, або формулювання, наведене у ч. 2 ст. 297-1 КПК України та інших нормах, де згаданий перелік наводиться. Проте це питання, на нашу думку, потребує додаткової уваги і часу для правильного вирішення.

З одного боку, назва глави 24-1 КПК України певною мірою визначає перспективи широкого застосування спеціального досудового розслідування (злочини і кримінальні проступки), а з іншого – якщо проаналізувати перелік злочинів, який наведено у ч. 2 ст. 297-1 КПК України, то він переважно складається з особливо тяжких та тяжких злочинів, крім того, якщо звернутись до назви Закону України, яким було запроваджено процедуру *in absentia* до КПК України – «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки, громадської безпеки та корупційні злочини» [3], то вбачається, що така назва вказує на призначення та обмеження сфери застосування процедури *in absentia*.

У пояснювальній записці до аналізованого в роботі Закону не обґрунтовується необхідність доповнення переліку злочинів (у редакції КПК України), визначеного у ч. 2 ст. 297-1 КПК України, а також доцільність застосування спеціального досудового розслідування у разі вчинення кримінальних проступків або саме цього проступку. Тому доповнення ч. 2 ст. 297-1 КПК України ст. 445 КК України потребує аргументації з урахуванням того, що ця норма КК України вже була виключена з ч. 2 ст. 297-1 КПК України раніше [4].

Потрібно також зауважити, що поряд із вдалими, на нашу думку, способами вирішення низки проблем правового регулювання спеціального досудового розслідування його удосконалення не можна визнати завершеним і достатнім.

Так, проблемним залишається питання оголошення підозрюваного в міжнародний розшук, для якого органу досудового розслідування необхідно отримати ухвалу слідчого судді про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, однак стаття 193 КПК України для застосування такого запобіжного заходу передбачає необхідність оголошення особи у міжнародний розшук.

Проблеми оголошення у міжнародний розшук [5] тривалий час привертають увагу науковців і практиків, проте досі не знайшли вирішення, не виняток і аналізований Закон.

Колізійним залишається питання щодо визначення того, з якого моменту є обов'язковою участь захисника у кримінальному провадженні щодо осіб, стосовно яких здійснюється спеціальне досудове розслідування, оскільки нинішнє закріплення з моменту прийняття відповідного процесуального рішення є нелогічним з огляду на те, що захисник повинен брати обов'язкову участь у розгляді відповідного клопотання, а не після прийняття такого рішення. Тому правильно було б передбачити його участь з моменту надходження до суду клопотання про здійснення спеціального досудового розслідування.

Залишається невизначеним порядок скасування ухвали про здійснення спеціального досудового розслідування, не вирішено і питання щодо можливості оскарження стороною захисту

ухвали слідчого судді про здійснення спеціального досудового розслідування, що обґрунтовано визначається дослідниками порушенням права підозрюваного на справедливий суд.

Висновки. Одним із важливих, на нашу думку, результатів удосконалення нормативного регулювання спеціального досудового розслідування, що запроваджені Законом, стали систематизація, узгодження та формулювання нормативних положень, які забезпечують однакове розуміння як окремих норм КПК України, які стосуються процесуального порядку здійснення спеціального досудового розслідування, так і їх зв'язку.

З проведеного аналізу видається, що нормативні зміни не здійснюють додаткового правообмежувального впливу, а отже, не можуть вважатися надмірними обмеженнями прав підозрюваного, вони суттєво не змінюють порядку здійснення спеціального досудового розслідування, а більше впорядковують його та систематизують, що має позитивно вплинути на правозастосування.

Законодавець пішов шляхом визначення однакового, передбачуваного, зрозумілого та системного механізму, що має забезпечити прозорість та неупередженість здійснення спеціального досудового розслідування із дотриманням прав підозрюваного та задля виконання завдань кримінального провадження.

Слід також зазначити, що існування, практична реалізація та правозахисне значення спеціального досудового розслідування і процедури *in absentia* взагалі залежить не тільки від нормативного визначення, воно є тільки першою ланкою у складному процесі регулювання специфічних правовідносин, які виникають внаслідок умисного ухилення підозрюваного від участі у провадженні. Суттєве значення має стабільність та системність застосування цього інституту тільки у випадках, коли для цього є підстави, що також сприятиме формуванню правосвідомості громадян у сенсі розуміння своїх прав та обов'язків та усвідомлення наслідків протиправної поведінки.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення окремих положень у зв'язку із здійсненням спеціального досудового розслідування : Закон України № 1422-IX від 27 квітня 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1422-20#n7>.

2. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення окремих положень у зв'язку із здійсненням спеціального досудового розслідування» № 1422 від 27 квітня 2021 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2164&skl=10.

3. Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки, громадської безпеки та корупційні злочини : Закон України № 1689 від 7 жовт. 2014 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-18#n51>.

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень : Закон України № 2617 від 20 груд. 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2617-19#n619>.

5. Татаров О. Національні особливості оголошення особи в міжнародний розшук. *Закон і Бізнес*. Вип. № 16 (1470). 25.04–01.05.2020. URL: [https://zib.com.ua/ua/142393-nacionalni_osoblivosti_ogoloshennya_osobi_v_mizhnarodniy_roz.html](https://zib.com.ua/ua/142393-nacionalni-osoblivosti_ogoloshennya_osobi_v_mizhnarodniy_roz.html).

УДК 343.163

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.29>

ТКАЧ А.

**ПРОЦЕСУАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРОРА ПІД ЧАС ЗАСТОСУВАННЯ
ПРИМУСОВИХ ЗАХОДІВ МЕДИЧНОГО ХАРАКТЕРУ:
СУЧАСНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

**PROCEDURAL ACTIVITY OF THE PROSECUTOR IN THE APPLICATION
OF COMPULSORY MEASURES OF MEDICAL NATURE:
CURRENT STATE, PROBLEMS AND WAYS OF THEIR SOLUTION**

Актуальність статті полягає в тому, що позитивна тенденція щодо тяжіння національного кримінального процесуального законодавства до європейських зразків та всеохоплювальне застосування у кримінальному процесі практики Європейського суду із прав людини свідчать про поступальний розвиток української правоохоронної та судової системи і подолання зайвого консерватизму, отриманого у спадок від пострадянської доби. Однак залишаються категорії кримінальних проваджень, щодо яких законодавче оновлення відбувається не так динамічно. Йдеться про одну зі складних категорій кримінальних проваджень, які потребують прискіпливої уваги з боку як законодавців, так і сторін кримінального провадження від обвинувачення (слідчих і прокурорів) та захисту (професійних адвокатів і правозахисників). Це кримінальні провадження щодо осіб із психічними розладами, які вчинили суспільно-небезпечне діяння, або, як правильніше, на нашу думку, було б висловитись, кримінальне правопорушення (злочин або кримінальний проступок). З'ясовано, що судити про кількість кримінальних проваджень можна з кількості поданих до слідчих суддів клопотань на стадії досудового розслідування та обраних запобіжних заходів у вигляді поміщення до закладу з надання психіатричної допомоги в умовах, що виключають її небезпечну поведінку. Зроблено висновок про необхідність прискіпливого аналізу причин та умов, що сприяють поширенню випадків вчинення кримінальних правопорушень особами, які не усвідомлюють значення своїх дій та не можуть ними керувати. Державне регулювання надання спеціалізованої психіатричної допомоги, безумовно, потребує суттєвого реформування з метою попередження та запобігання вчиненню кримінальних правопорушень психічно хворими особами, яким вчасно не було надано спеціалізованої медичної допомоги та не поміщено на стаціонарне лікування. Також, підсумовуючи викладене, потрібно відзначити і системні недоліки чинного кримінального процесуального законодавства, що потребує негайного приведення у відповідність до принципів юридичної визначеності з метою усунення проблем, які виникають у процесуальних керівників – прокурорів усіх рівнів – під час забезпечення підтримання публічного обвинувачення у вказаній специфічній категорії кримінальних проваджень.

Ключові слова: кримінальні провадження, клопотання, досудове розслідування, запобіжний захід.

The relevance of the article is that the positive trend towards the attraction of national criminal procedure law to European standards and the comprehensive application of the case law of the European Court of Human Rights in the criminal process indicates the progressive development of Ukrainian law enforcement and judicial system and overcoming excessive conservatism. However, there are still categories of criminal proceedings for which the legislative update is not so dynamic. This is one of the most complex categories of criminal proceedings that require meticulous attention from both the legislature and the parties to the criminal proceedings against the prosecution –

investigators and prosecutors and the defense – professional lawyers and human rights defenders. These are criminal proceedings against persons with mental disorders who have committed a socially dangerous act. Or rather, in our opinion, it would be more accurate to say – a criminal offense (crime or misdemeanor). It was found that the number of criminal proceedings can be judged from the number of petitions submitted to investigating judges at the stage of pre-trial investigation and selected precautionary measures in the form of placement in a psychiatric institution in conditions that exclude its dangerous behavior. It is concluded that the need for meticulous analysis of the causes and conditions that contribute to the spread of criminal offenses by persons who do not realize the importance of their actions and can not control them. State regulation of specialized psychiatric care certainly needs significant reforms in order to prevent and prevent the commission of criminal offenses by mentally ill persons who have not received timely specialized medical care and are not placed in inpatient treatment. Also, summarizing the above, it should be noted the systemic shortcomings of the current criminal procedure legislation, which requires immediate alignment with the principles of legal certainty in order to eliminate problems that arise in procedural leaders – prosecutors at all levels while ensuring public prosecution in this specific category of criminal proceedings.

Key words: *criminal proceedings, petitions, pre-trial investigation, precautionary measure.*

Актуальність теми. Позитивна тенденція щодо тяжіння національного кримінального процесуального законодавства до європейських зразків та всеохоплювальне застосування у кримінальному процесі практики Європейського суду із прав людини (хоча, як слушно зауважує знаний дослідник вказаної тематики та чинний суддя Верховного Суду А.П. Бущенко, «не завжди релевантне» [1]) свідчить про поступальний розвиток української правоохоронної та судової системи і подолання зайвого консерватизму, отриманого у спадок від пострадянської доби. Однак залишаються категорії кримінальних проваджень, щодо яких законодавче оновлення відбувається не так динамічно. Йдеться про одну зі складних категорій кримінальних проваджень, які потребують прискіпливої уваги з боку як законодавців, так і сторін кримінального провадження від обвинувачення (слідчих і прокурорів) та захисту (професійних адвокатів і правозахисників). Це кримінальні провадження щодо осіб із психічними розладами, які вчинили суспільно-небезпечне діяння, або, як правильніше, на нашу думку, було б висловитись, кримінальне правопорушення (злочин або кримінальний проступок).

Стан дослідження. Практичний аспект вказаної тематики в сучасній науковій літературі висвітлений доволі лаконічно та здебільшого тяжіє до теоретичного осмислення застосування примусових заходів медичного характеру. Вказана тематика в різних теоретичних аспектах висвітлювалась у наукових працях таких дослідників, як: К.К. Арушанян, А.Я. Берш, В.Ф. Гаєвий, К.О. Горбій, О.М. Дуфенюк, Д.М. Дердюк, М.М. Єфімов, М.І. Зеленська, В.А. Колесник, О.В. Крикунов, С.М. Лозова, Т.О. Павлова, О.Г. Панчак, В.Б. Первомайський, О.В. Сачко, Г.І. Сисоєнко, Т.Г. Фомина, А.О. Шванська, В.І. Цимбалюк та інші.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до офіційної статистики, оприлюдненої на сайті Офісу Генерального прокурора за останні три роки – 2019–2021 (9 місяців), серед скерованих до суду обвинувальних актів окремо не вказується кількість направлених клопотань про застосування примусових заходів медичного характеру для розгляду по суті. Вказану категорію поглинає загальне поняття скерованих обвинувальних актів, в тому числі клопотань про застосування примусових заходів медичного та виховного характеру. Судити про кількість вказаних кримінальних проваджень можна з кількості поданих до слідчих суддів клопотань на стадії досудового розслідування та обрання запобіжних заходів у вигляді поміщення до закладу з надання психіатричної допомоги в умовах, що виключають її небезпечну поведінку. Понад 90% розслідуваних за вказаний період кримінальних проваджень щодо застосування примусових заходів медичного характеру прогнозовано відносилися до компетенції слідчих Національної поліції. Так, за 2019 рік таких клопотань про обрання спеціальних запобіжних заходів у порядку ст. 508 КПК України зареєстровано 165. З них подано слідчими органів досудового розслідування – Національної поліції України – 159, Служби безпеки України – 2, Державного бюро розслідувань – 4, щодо неповнолітніх – 1. Із наведених клопотань слідчими суддями відмовлено у задоволенні у 4 випадках (усі за зверненнями слідчих Національної поліції України). Апеляційні скарги на

вказані відмови не вносилися. За 2020 рік слідчими органами подано таких клопотань 148. Із них слідчими Національної поліції України – 147, Державного бюро розслідувань – 1, щодо неповнолітніх – 2. За наслідками розгляду слідчими судьями відмовлено у задоволенні вказаних клопотань у 2 випадках (усі за зверненнями слідчих Національної поліції України). На вказане рішення подано 1 апеляційну скаргу, у задоволенні якої судом апеляційної інстанції відмовлено. За 9 місяців 2021 року слідчими органами подано 140 клопотань про поміщення до закладу з надання психіатричної допомоги в умовах, що виключають небезпечну поведінку, скерованих як запобіжні заходи під час досудового розслідування суспільно-небезпечних діянь, вчинених особами з розладами психіки. З них подано слідчими Національної поліції України – 139, Служби безпеки України – 1, щодо неповнолітніх – 3. З усіх поданих клопотань слідчими судьями відмовлено у задоволенні у 4 випадках (усі за зверненнями слідчих Національної поліції України). Подано апеляційних скарг – 1, результат – відмовлено в задоволенні судом апеляційної інстанції.

З огляду на викладене, повертає увагу тенденція щодо поступового збільшення застосування примусових заходів медичного характеру до неповнолітніх. Від одного випадку у 2019 році до трьох – за 9 місяців 2021-го.

За наслідками аналізу участі прокурорів у розгляді по суті клопотань про застосування ПЗМХ можна зробити висновок про поступове зменшення залишку нерозглянутих кримінальних проваджень щодо цієї вразливої з погляду дотримання прав і свобод категорії учасників – осіб, які вчинили кримінальне правопорушення (злочин або кримінальний проступок) в умовах неосудності або обмеженої осудності. У 2019 році прокурори взяли участь у судовому розгляді в судах першої інстанції клопотань про застосування примусових заходів медичного характеру з постановленням рішень у 692 провадженнях (21 – щодо неповнолітніх). Також представниками публічного обвинувачення забезпечено участь за той же період часу у судовому розгляді щодо зміни, продовження, припинення застосування примусових заходів медичного характеру у 2287 провадженнях (3 – щодо неповнолітніх). За 2020 рік вказані показники виглядають таким чином: прокурорами взято участь у судовому розгляді клопотань про застосування примусових заходів медичного характеру з постановленням рішень у 706 провадженнях (14 – щодо неповнолітніх). Також прокурорами забезпечено участь у вказаний період 2020 року у судовому розгляді в судах першої інстанції щодо зміни, продовження, припинення застосування примусових заходів медичного характеру у такій кількості проваджень: 1919 (2 – щодо неповнолітніх). За 9 місяців 2021 року прокурорами взято участь у судовому розгляді в судах першої інстанції клопотань про застосування примусових заходів медичного характеру з постановленням рішень у такій кількості проваджень: 625 (9 – щодо неповнолітніх). Також публічними обвинувачами здійснено участь у судовому розгляді щодо зміни, продовження, припинення застосування примусових заходів медичного характеру у такій кількості проваджень: 1412 (2 – щодо неповнолітніх).

Щодо прокурорського нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, офіційні статистичні показники такі. За 2019 рік вжито таких заходів прокурорського реагування:

- звільнення незаконно утримуваних осіб у відділеннях психіатричних лікарень, центрів і відділень проведення стаціонарної судово-психіатричної експертизи – 1;
- розглянуто документів прокурорського реагування – 66, за наслідками розгляду яких 58 осіб притягнуто до різних видів відповідальності (дисциплінарної, адміністративної, матеріальної);
- приведено у відповідність, скасовано актів – 1.

За 2020 рік показники на цьому напрямі прокурорської діяльності такі:

- звільнення незаконно утримуваних осіб у відділеннях психіатричних лікарень, центрів і відділень проведення стаціонарної судово-психіатричної експертизи – 1;
- розглянуто документів прокурорського реагування – 97, за наслідками яких 120 осіб притягнуто до різних видів відповідальності (дисциплінарної, адміністративної, матеріальної);
- приведено у відповідність, скасовано актів – 1.

За 9 місяців 2021 року не зафіксовано випадків звільнення незаконно утримуваних осіб у відділеннях психіатричних лікарень, центрів і відділень проведення стаціонарної судово-психіатричної експертизи. Розглянуто документів прокурорського реагування – 57, за наслідками яких 49 осіб притягнуто до різних видів відповідальності (дисциплінарної, адміністративної, матеріальної) [2].

Крім аналізу статистичних показників, які свідчать про доволі помірне навантаження в масштабах країни на прокурорів та суддів щодо розгляду по суті вказаної категорії проваджень (для порівняння: тільки за перше півріччя 2019 року в одному Печерському районному суді м.

Києва перебувало на розгляді 42 тисячі справ різних категорій [3]), необхідно загострити увагу і на процесуальних проблемах, які виникають у представників обвинувачення під час здійснення процесуального керівництва у кримінальних провадженнях щодо застосування ПЗМХ. Однією із ключових проблем, на нашу думку, є відсутність єдиної державної бази даних щодо психічно хворих осіб, які вчинили суспільно-небезпечні діяння та до яких застосовувалися ПЗМХ. Вирішенням вказаного питання є отримання відомостей на відповідний запит слідчого (прокурора) від Департаменту інформаційних технологій Національної поліції так званої «вимоги на судимість», де буде вказано інформацію щодо наявності чи відсутності у певної особи раніше випадків застосування примусових заходів медичного характеру у зв'язку із вчиненням кримінального правопорушення. Проте відсутність у процесуального керівника оперативного доступу до вказаної інформації зводить вказані можливості фактично нанівець. Одним із шляхів вирішення вказаної проблематики, на нашу думку, може бути запровадження в Україні Єдиного реєстру психічно хворих осіб, які вчинили суспільно-небезпечне діяння (злочин чи кримінальний проступок) із належним ступенем захисту персональних даних, обмеженим доступом сторонніх осіб, можливістю суворо персоніфікованого оперативного доступу працівників правоохоронних органів (із відображенням після кожного отримання витягу з Реєстру прізвища, імені, по батькові користувача, назви правоохоронного органу, посади користувача, підстави отримання витягу (наприклад, у межах якого кримінального провадження). На нашу думку, необхідно інтегрувати вказаний реєстр із наявним Реєстром пацієнтів в електронній системі охорони здоров'я з метою оперативного поповнення підрозділу вказаного реєстру, який стосуватиметься осіб, які перебувають на обліку в закладах із надання психіатричної допомоги та не вчиняли суспільно-небезпечних діянь, хоча і перебувають у групі ризику.

Для обґрунтування створення вказаного Реєстру слід зазначити, що згідно зі ст. 508 КПК України до особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного характеру або вирішувалося питання про їх застосування, можуть бути застосовані судом такі запобіжні заходи, як:

- 1) передавання на піклування опікунам, близьким родичам чи членам сім'ї з обов'язковим лікарським наглядом;
- 2) поміщення до закладу з надання психіатричної допомоги в умовах, що виключають її небезпечну поведінку.

Враховуючи стислий термін, відведений органам досудового розслідування на обрання запобіжного заходу до особи, затриманої в порядку ст. 208 КПК України (72 години), та відсутність у дізнавачів, слідчих та прокурорів можливості оперативно отримати інформацію про перебування особи на спеціальному обліку у лікаря-психіатра (відсутність єдиної бази даних психічно хворих осіб у масштабах країни, тяганина із наданням відповіді на запит правоохоронних органів психо-неврологічних диспансерів в інших регіонах країни за місцем фактичного проживання затриманої особи), а також неможливість призначення і проведення у стислі строки амбулаторної судово-психіатричної експертизи, є висока вірогідність порушення прав підозрюваного із психічними розладами та обрання у зв'язку з цим відносно нього запобіжного заходу загального порядку, не передбаченого ст. 508 КПК України. Такий підхід створює небезпеку як для самого підозрюваного з імовірною наявністю психічного розладу, так і для інших осіб, які утримуються в умовах слідчих ізоляторів та ізоляторів тимчасового тримання.

Наявність Єдиного реєстру психічно хворих осіб, які вчинили суспільно-небезпечне діяння, та оперативний доступ до нього працівників слідчих підрозділів правоохоронних органів та прокуратури дозволить уникнути суттєвих порушень прав підозрюваних із прихованими ознаками психічних розладів та уможливить обрання належних запобіжних заходів, передбачених ст. 508 КПК України

Також слухними, на нашу думку, були б такі зміни до чинного Кримінального процесуального кодексу України, які би сприяли принципу правової визначеності. Зокрема необхідно усунути суперечності між ст. 506 та ст. 512 КПК України, де висвітлено різний підхід щодо обов'язковості участі фізичної особи, стосовно якої вирішується питання про застосування примусових заходів медичного характеру, в судовому розгляді. Крім цього, за умови вчинення особою, щодо якої судом вирішується питання про застосування ПЗМХ у вигляді госпіталізації до закладу з надання психіатричної допомоги із суворим наглядом, особливо тяжкого злочину передбачити можливість за клопотанням захисника та/або законного представника розглядати вказане клопотання колегіально, за аналогією із розглядом кримінальних проваджень аналогічної категорії у загальному порядку.

З урахуванням запропонованих змін викласти ст. 512 КПК України у такій редакції: «Судовий розгляд здійснюється одноособово суддею або колегіально судом у складі трьох суддів у разі вчинення суспільно-небезпечного діяння, що підпадає під ознаки особливо тяжкого злочину, за наявності відповідного клопотання захисника та/або законного представника фізичної особи, щодо якої вирішується питання про застосування примусових заходів медичного характеру, за участі прокурора, законного представника та захисника згідно із загальними правилами цього Кодексу. Участь фізичної особи у судовому розгляді визначається характером розладу психічної діяльності чи психічного захворювання відповідно до висновку судово-психіатричної експертизи та у разі наявності застережень із боку лікарів-психіатрів здійснюється через законного представника, захисника. Неможливість участі фізичної особи у кримінальному провадженні повинна бути засвідчена у висновку судово-психіатричної експертизи».

Також, на нашу думку, з метою демократизації кримінального процесу та дотримання прав осіб, які вчинили суспільно-небезпечне діяння невеликої тяжкості, не пов'язане із застосуванням насильства, слід доповнити п. 2 ч. 1 ст. 508 КПКУ таким чином: «Передання на поруки законному представнику або лікарю-психіатру (за наявності згоди), який здійснює амбулаторний нагляд за відсутності близьких родичів/опікунів. Вказаний запобіжний захід застосовується лише щодо осіб, які вчинили кримінальне правопорушення невеликої тяжкості, не пов'язане із застосуванням насильства».

Також потребує суттєвого законодавчого уточнення і діяльність медичного персоналу щодо осіб, щодо яких ще не вирішено судом питання про застосування ПЗМХ по суті, проте уже застосовано ухвалою слідчого судді один із суворих запобіжних заходів, передбачений п. 2 ч. 2 ст. 508 КПК України, у вигляді поміщення до закладу з надання психіатричної допомоги в умовах, що виключають її небезпечну поведінку. Вказане положення КПК України, на нашу думку, жодним чином не регламентує діяльність медичного персоналу щодо надання поміщених на таких умовах осіб спеціалізованої медичної допомоги лікарів-психіатрів. Проте, за спостереженнями практикуючих психіатрів, доволі частими є випадки поміщення згідно зі ст. 508 КПК України до психіатричних закладів осіб, які набули статусу підозрюваного у кримінальних провадженнях у зв'язку із вчиненням суспільно-небезпечних діянь, у яких спостерігаються виражені ознаки шизофренії безперервного перебігу, агресивна поведінка, маячні ідеї, затьмарення свідомості. Тобто вже на цій стадії вказані особи потребують не тільки ізоляції, а й спеціалізованого лікування. Тому, на нашу думку, яку розділяє чимало практикуючих лікарів-психіатрів, доволі слушним було б доповнити п. 2 ч. 2 ст. 508 КПК України та викласти у такій редакції: «поміщення до закладу з надання психіатричної допомоги та лікування (за необхідності) в умовах, що виключають її небезпечну поведінку».

Також потребує вирішення і проблематика розвантаження слідчих суддів місцевих судів у питанні призначення стаціонарних судово-психіатричних експертиз за наявності висновку амбулаторної судово-психіатричної експертизи про необхідність поміщення підозрюваного для подальшого обстеження та надання висновку до стаціонару закладу, у якому проводиться судово-психіатрична експертиза. Вважаємо, що в такому випадку вказане питання слід віднести до дискреції слідчого та прокурора. Тому пропонуємо викласти ч. 2 ст. 509 КПК України у такій редакції з метою дотримання розумних строків досудового розслідування та уникнення необґрунтованої тяганини під час вирішення питання про необхідність застосування ПЗМХ:

«У разі необхідності здійснення тривалого спостереження та дослідження особи може бути проведена стаціонарна психіатрична експертиза, для чого така особа направляється до відповідного медичного закладу на строк не більше двох місяців. Питання про направлення особи до медичного закладу для проведення стаціонарної комплексної судово-психіатричної експертизи вирішується під час досудового розслідування:

1) за мотивованою постановою слідчого/прокурора за обов'язкової наявності висновку амбулаторної судово-психіатричної експертизи щодо необхідності призначення комплексної стаціонарної судово-психіатричної експертизи.

2) ухвалою слідчого судді за клопотанням сторони кримінального провадження в порядку, передбаченому для подання та розгляду клопотань щодо обрання запобіжного заходу за відсутності висновку амбулаторної судово-психіатричної експертизи, а під час судового провадження – ухвалою суду».

Частина 3 ст. 509 КПК України викласти у такій редакції: «ухвала слідчого судді про направлення особи до медичного закладу для проведення комплексної стаціонарної судово-психіатричної експертизи окремому оскарженню не підлягає. Відмова у такому направленні може бути оскаржена в апеляційному порядку» [4].

Отже, проаналізувавши статистичні показники щодо застосування ПЗМХ за останні три роки, відстеживши тенденції щодо збільшення випадків застосування ПЗМХ щодо неповнолітніх та навіть виявлені випадки застосування таких специфічних заходів державного примусу до спеціальних суб'єктів, перелік яких зазначено у ч. 4 ст. 216 КПК України (у провадженні ДБР перебувало за 2019 р. 4 кримінальні провадження зазначеної категорії, у 2020 р. – 1 провадження), можемо зробити висновок щодо необхідності прискіпливого аналізу причин та умов, що сприяють поширенню випадків вчинення кримінальних правопорушень особами, які не усвідомлюють значення своїх дій та не можуть ними керувати. Державне регулювання надання спеціалізованої психіатричної допомоги, безумовно, потребує суттєвого реформування з метою попередження та запобігання вчиненню кримінальних правопорушень психічно хворими особами, яким вчасно не було надано спеціалізованої медичної допомоги та не поміщено на стаціонарне лікування. Також, підсумовуючи викладене, потрібно відзначити і системні недоліки чинного кримінального процесуального законодавства, що потребує негайного приведення у відповідність до принципів юридичної визначеності з метою усунення проблем, які виникають у процесуальних керівників – прокурорів усіх рівнів – під час забезпечення підтримання публічного обвинувачення у вказаній специфічній категорії кримінальних проваджень.

Список використаних джерел:

1. Інтернет-сайт видання «Закон і Бізнес». А.П. Бущенко – Пригоди рішень ЄСПЛ у національних судах. URL: https://zib.com.ua/ua/128887-prigodi_rishen_espl_u_nacionalnih_sudah.html
2. Офіційний сайт Офісу Генерального прокурора. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/1stat>
3. Офіційний сайт «Судова влада України». URL: <https://court.gov.ua/press/interview/726881/>
4. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

**КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА;
СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ**

УДК 343.137

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.30>**БУЛКО Л.О., ЧЕРВ'ЯК О.О., МИШАНИЧ А.В.****МЕДІАЦІЯ ПРИ УКЛАДАННІ УГОДИ ПРО ПРИМИРЕННЯ
В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ****MEDIATION IN CONCLUDING A RECONCILIATION AGREEMENT
IN THE CRIMINAL PROCESS**

Стаття присвячена дослідженню актуального питання процедури медіації під час укладення угоди про примирення в кримінальному процесі. Актуальність такого розгляду детермінована прийняттям Закону України «Про медіацію».

Автори цитують відповідні положення Закону України «Про медіацію», де визначено, що медіація – позасудова добровільна, конфіденційна, структурована процедура, під час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються запобігти виникненню або врегулювати конфлікт (спір) шляхом переговорів.

Авторами також робиться посилання на Рекомендацію № R (99) 19 Комітету Міністрів державам – членам Ради, які зацікавлені в організації медіації в кримінальних справах, прийняту Комітетом Міністрів Ради Європи від 15 вересня 1999 р., Резолюцію Ради із соціальних та економічних питань ООН від 24 липня 2002 р., а також практику Європейського суду з прав людини щодо можливості й важливості укладення угоди про примирення в кримінальному процесі.

У роботі визначено мету медіації, яку автори розуміють як досягнення примирення між потерпілим і правопорушником, усвідомлення правопорушником наслідків своєї протиправної поведінки й відшкодування заподіяної шкоди.

Особливу увагу в розвідці звернено на існування ч. 1 ст. 469 Кримінального процесуального кодексу України, в котрій вказано, що до угоди про примирення можна залучати також інших осіб, за винятком осіб, які вказані в статті. Автори тлумачать термін «інша особа» як такий, до якого можна ввести й поняття «медіатор», однак, з позиції авторів, залишається незрозумілим, чому після прийняття Закону України «Про медіацію» статтю не було доповнено інформацією щодо медіатора.

У роботі розглянуто вдалий іноземний досвід, стверджується, що нині програми примирення успішно діють у Норвегії, Фінляндії, Великобританії, Австрії, Німеччині, Франції. Із цього факту висловлено переваги медіації, які свідчать про перспективність процедури.

Водночас авторами вказана позиція щодо неготовності українців використовувати процедури медіації, насамперед через необізнаність про них, а також достатньо високі ціни на процедуру.

© БУЛКО Л.О. – студентка 3 курсу факультету прокуратури (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

© ЧЕРВ'ЯК О.О. – студентка 3 курсу факультету прокуратури (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

© МИШАНИЧ А.В. – студентка 3 курсу факультету прокуратури (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

У висновку автори пропонують удосконалити норми Кримінального процесуального кодексу щодо укладення угоди про примирення із залученням медіаторів, а також вказують сподівання, що така процедура з часом стане доступною для кожного українця.

Ключові слова: *медіація, посередництво, угода про примирення, незалежний посередник, Закон України «Про медіацію».*

The article is devoted to the study of the topical issue of the mediation procedure in concluding a conciliation agreement in criminal proceedings. The urgency of such consideration is determined by the adoption of the Law of Ukraine “On Mediation”.

The authors cite the relevant provisions of the Law of Ukraine “On Mediation”, which states that mediation is an extrajudicial voluntary, confidential, structured procedure in which the parties with the help of a mediator (mediators) try to prevent or resolve conflict (dispute) through negotiations.

The authors also refer to Recommendation No. R (99) 19 of the Committee of Ministers to member states of the Council interested in organizing mediation in criminal matters, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 15 September 1999, UN Resolution of 24 July 1999 on social and economic issues. 2002, as well as the case law of the European Court of Human Rights on the possibility and importance of concluding a conciliation agreement in criminal proceedings.

The article defines the purpose of mediation, which the authors understand as achieving reconciliation between the victim and the offender, awareness of the offender of the consequences of their illegal behavior and compensation for damage.

Particular attention in the article is paid to the existence of Part 1 p. 469 of the Criminal Procedure Code of Ukraine, which states that the conciliation agreement may also involve other persons, except those specified in the article. The authors interpret the term “other person” as one that includes the mediator, however, from the authors’ point of view, it remains unclear why this article was not supplemented with information about the mediator after the adoption of the Law of Ukraine “On Mediation”.

The article considers successful foreign experience, it is stated that today reconciliation programs are successfully operating in Norway, Finland, Great Britain, Austria, Germany, France. From this fact, the benefits of mediation are expressed, which indicate the viability of this procedure.

At the same time, the authors expressed the position that Ukrainians are unwilling to use mediation procedures, primarily due to ignorance of them, as well as rather high prices for this procedure.

In conclusion, the authors propose to improve the CPC’s rules on concluding a conciliation agreement with the involvement of mediators, and hope that this procedure will eventually become available to every Ukrainian.

Key words: *mediation, mediation, conciliation agreement, independent mediator, Law of Ukraine “On Mediation”.*

Вступ. Відновне правосуддя в різних його аспектах починає набувати особливого значення й в Україні, в той час, як для багатьох держав світу така тенденція вже не є новинкою. Одним із його проявів є медіація як процедура примирення потерпілого й обвинуваченого в кримінальному правопорушенні. З прийняттям у листопаді 2021 року Закону України «Про медіацію» питання застосування медіативних процедур саме в кримінальному процесі актуалізувалося. Попри внесення законом змін до багатьох процесуальних законів, чинний Кримінальний процесуальний кодекс і досі не містить згадки про медіацію як таку.

Постановка завдання. Необхідно у зв’язку з нещодавнім прийняттям довгоочікуваного науковою спільнотою Закону України «Про медіацію» дослідити можливість залучення медіатора під час укладення угоди про примирення в кримінальному процесі.

Стан дослідженості проблеми. Питанню медіації в кримінальному процесі присвятили свої роботи І.В. Басиста, П.Д. Денисюк, О.М. Іщенко, А.В. Лапкін, М.В. Сіроткіна, З.Д. Смітєнко й інші, однак натепер після прийняття закону, який врегульовує питання медіації, майже не існує новітніх наукових праць щодо такого проблемного питання.

Результати дослідження. Про доцільність прийняття Закону України, який би врегулював питання медіації, у науковій спільноті висловлювалися достатньо часто останніми

десятиліттями. Це й не дивно, адже в багатьох прогресивних державах подібний закон давно прийнятий і працює. Лише нещодавно набув чинності Закон України «Про медіацію», який став важливим кроком у впровадження такої процедури в правовий простір України. Пунктом 4 частини 1 статті 1 «Про медіацію» визначено, що медіація – позасудова добровільна, конфіденційна, структурована процедура, під час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються запобігти виникненню або врегулювати конфлікт (спір) шляхом переговорів.

У частині 1 статті 3 Закону також визначено, що його дія поширюється на суспільні відносини, пов'язані з проведенням медіації з метою запобігання виникненню конфліктів (спорів) у майбутньому або врегулювання будь-яких конфліктів (спорів), у тому числі цивільних, сімейних, трудових, господарських, адміністративних, а також у справах про адміністративні правопорушення та в кримінальних провадженнях із метою примирення потерпілого з підозрюваним (обвинуваченим) [1]. Тобто новелою правового регулювання став той факт, що в самому законі визначено, що медіація може відбуватися і в кримінальному процесі, однак жодних особливостей щодо цього Закон не деталізує. Перехідними положеннями Закону доповнено норми багатьох процесуальних законів, однак до Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) змін внесено не було. Тобто спостерігаємо певну двояку картину, адже, з одного боку, дійсно, медіація відповідно до нещодавно прийнятого закону може відбуватися в кримінальному процесі, однак прямо про це процесуальний закон не говорить.

У Рекомендації N R (99) 19 Комітету Міністрів державам – членам Ради, які зацікавлені в організації медіації в кримінальних справах, прийнятій Комітетом Міністрів Ради Європи від 15 вересня 1999 року, медіація в кримінальних справах визначається як процес, де жертві й правопорушнику надаються можливості в разі їхньої згоди брати активну участь за допомогою нейтральної третьої сторони (медіатора) у розв'язанні питань, пов'язаних зі скоєним злочином [2].

Резолюція Ради із соціальних та економічних питань ООН від 24 липня 2002 року рекомендує всім державам розробляти й впроваджувати програми примирення в національне кримінальне судочинство. Нині в більшості країн Європи медіація як інструмент відновного підходу наявна в практиці роботи з кримінальними ситуаціями й має законодавчу підтримку. Україна перебуває на етапі формування вітчизняної моделі відновного правосуддя. Реалізацію програм примирення вперше в Україні з 2002 року розпочав Український Центр Порозуміння в Києві [3, с. 298]. Тобто у світлі визнання впливовими міжнародними організаціями важливості й необхідності медіації в кримінальному процесі не варто заперечувати той факт, що така примирна процедура повинна існувати й в Україні.

Слід відзначити, що Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) із приводу укладення угод у кримінальному провадженні зазначив, що існування спрощених процедур не суперечить Конвенції з прав людини й практиці ЄСПЛ. Зокрема, у справі «Ніколов проти Болгарії» ЄСПЛ зазначив, що застосування спрощеної процедури на підставі угоди про визнання винуватості й загально спрощення процедур на підставі Рекомендації № К (87)18, безперечно, має переваги для обвинуваченого й правосуддя, адже скорочує тривалість кримінального провадження, оперативно визнаючи винуватість особи й міру її відповідальності, крім того, спрощує розв'язання питань цивільної відповідальності й відшкодування шкоди, заподіяної кримінальним правопорушенням [4, с. 310]. Тож, як вбачається, навіть ЄСПЛ визначає, що укладення угоди взаємокорисне для сторін, а також процес може бути максимально швидким, вдалим та якісним, якщо залучити посередника.

Якщо ми говоримо про мету медіації, то слід сказати, що медіація має на меті досягнення примирення між потерпілим і правопорушником, усвідомлення правопорушником наслідків своєї протиправної поведінки й відшкодування заподіяної шкоди. Водночас вона дає змогу потерпілому проговорити перед правопорушником свої переживання, тим самим зменшити психологічну напругу, повернути почуття впевненості й позбутись страху [5, с. 131]. Тобто така примирна процедура не обмежується лише своєю процесуальною значущістю, вона ще й має важливу соціальну роль.

Яким же чином ми можемо стверджувати, що КПК дає можливість залучати медіатора в порядку Закону України «Про медіацію»? У частині 1 статті 469 КПК України зазначено, що домовленості стосовно угоди про примирення можуть проводитися самостійно потерпілим і підозрюваним чи обвинуваченим, захисником і представником або за допомогою іншої особи, погоженої сторонами кримінального провадження (крім слідчого, прокурора або судді) [6]. Зі словосполучки «інша особа», яка, до речі, надалі в КПК не розтлумачується, можна зробити висновок, що й медіатор входить у таку категорію, однак залишається незрозумілим, чому після прийняття Закону України «Про медіацію» статтю не було доповнено інформацією щодо медіатора.

Деякі науковці висловлюють позиції щодо того, що медіатором можуть бути не тільки професійні медіатори. Наприклад, А.В. Лапкін вважає доцільним проведення медіації за допомогою прокурора. Він переконаний, що прокурори можуть успішно проводити примирення потерпілого й правопорушника самостійно, без залучення будь-яких інших осіб. Така думка ґрунтується на твердженні, що в разі проведення процедури примирення сторін прокурор не виступає на боці жодної сторони, оскільки принцип публічності унеможливує його особисту зацікавленість у справі [7, с. 6–7]. З такою думкою не можна погодитись. Адже медіатор має бути незалежним і жодним чином не пов'язаним із функцією державного обвинувачення тощо.

Однією з наявних проблем натеper є невиконання умов укладеної угоди. Варто звернутися до Постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про практику здійснення судами кримінального провадження на підставі угод» від 11 грудня 2015 року № 13, де вказано, що відповідно до частини 1 статті 476 КПК України в разі невиконання угоди про примирення або про визнання винуватості потерпілий чи прокурор, відповідно, мають право в межах встановлених законом строків давності притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення кримінального правопорушення звернутися до суду, який затвердив таку угоду, з клопотанням про скасування вироку.

Суд, здійснюючи розгляд таких клопотань, має чітко відмежовувати невиконання угоди (частина 1 статті 476 КПК України), яке тягне за собою скасування вироку, постановленого на підставі угоди, від умисного невиконання угоди (частина 5 статті 476 КПК України), яке окрім скасування вироку є підставою для притягнення особи до кримінальної відповідальності за статтею 389-1 Кримінального кодексу України [8]. Тобто можна стверджувати, що поряд із важливістю медіації можуть виникати й певні проблеми: якщо зростатиме кількість угод про примирення, то значна частка з них все ж залишиться невиконаною.

Якщо розглядати вдалий іноземний досвід, то натеper програми примирення успішно діють у Норвегії, Фінляндії, Великобританії, Австрії, Німеччині, Франції та закріплені на рівні національного законодавства. Так, в одному з регіонів Великобританії на медіацію направляють щорічно близько 1 500 справ. За результатами опитування, 76% жертв і 92% правопорушників були задоволені медіацією. У Шотландії прокурори можуть займатися справою лише тоді, коли медіація вже закінчена [9, с. 315].

Наявність такого позитивного досвіду зумовлює необхідність висловлення переваг медіації під час вирішення кримінальних справ, які були розглянуті О.М. Іщенко, а саме медіація:

- 1) сприятиме гуманізації правової системи, кримінальної політики;
- 2) спростить і прискорить процес вирішення кримінальних справ;
- 3) зніме соціальну напругу між обвинуваченим і потерпілим;
- 4) підвищить рівень довіри до судових органів, дасть можливість зменшити навантаження на суд;
- 5) сприятиме забезпеченню прав і законних інтересів потерпілого й правопорушника, адже потерпілий матиме можливість отримати реальну компенсацію завданої шкоди;
- 6) сприятиме реалізації принципу економії процесуальних засобів під час вирішення кримінально-правових конфліктів [10, с. 128].

Загалом із позицією про важливість і перспективність медіації під час укладення угоди про примирення можна цілком погодитись. Слід зазначити, що прийняття Закону України «Про медіацію» однозначно пришвидшить процеси залучення медіаторів, однак усе ж такі процедури будуть пов'язані з рядом труднощів, про деякі з яких уже зазначалося. Однак ще однією проблемою виступає неготовність українського суспільства до медіації, у більшості випадків під час укладення угоди про примирення сторони вже заздалегідь до цього готові й усвідомлюють сутність процедури, водночас часто такі угоди укладаються щодо кримінальних правопорушень, які не вартують захмарних для пересічного українця цін на медіаційні процедури. Так, натеper процедури медіації можна визнати досить дорогавартісними, а тому не кожен українець може собі їх дозволити. Залишається очікувати, що з нормативним урегулюванням питання та розповсюдженням попиту на медіацію цінова політика стане більш доступною.

Висновок. Отже, з прийняттям Закону України «Про медіацію» не залишається сумніву в тому, що така процедура, тобто залучення третьої незалежної сторони, яка покликана допомогти сторонам примиритися, буде відбуватися, зокрема, і в кримінальному процесі під час укладення угоди про примирення між сторонами. З огляду на це необхідним видається доповнити частину 1 статті 469 КПК словами «або із залученням медіатора». У такому випадку матимемо однозначне тлумачення можливості залучення медіатора до такої процедури. Крім цього, натеper необхідною є

політика щодо ознайомлення населення з можливістю залучення медіатора, адже зі зростанням попиту на таку процедуру можливо домогтися того, щоб вона стала доступною для кожного українця.

Список використаних джерел:

1. Про медіацію : Закон України від 16 листопада 2021 р. № 1875-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#Text> (дата звернення: 16.01.2022).
2. Рекомендація № R (99) 19 Комітету міністрів Ради Європи державам – членам Ради, які зацікавлені в організації медіації у кримінальних справах : Міжнародний документ від 15 вересня 1999 р. № R(99)19. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#Text> (дата звернення: 16.01.2022).
3. Басиста І.В. Прогалини чинного КПК щодо унормування кримінальних проваджень на підставі угоди. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2013. Випуск 4. С. 297–309.
4. Денисюк П.Д. Медіація в кримінальному провадженні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2021. Випуск 64. С. 308–312.
5. Смітєнко З.Д. Медіація як кримінально-процесуальна категорія та її застосування в кримінальних провадженнях щодо неповнолітніх. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2015. № 4. С. 130–139.
6. Кримінальний процесуальний кодекс : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 16.01.2022).
7. Лапкін А.В. Участь прокурора в кримінальному провадженні на підставі угоди про примирення. URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/62776/58260> (дата звернення: 16.01.2022).
8. Про практику здійснення судами кримінального провадження на підставі угод : Постанова Вишого спеціалізованого суду від 11 грудня 2015 р. № 13 / Вищий спеціалізований суд. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013740-15#Text> (дата звернення: 16.01.2022).
9. Сіроткіна М.В. Право на компроміс у кримінальному процесі України : теорія і практика : Монографія. Київ : Талком, 2020. 432 с.
10. Іщенко О.М. Медіація в кримінальному процесі: зарубіжний досвід та перспективи України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 39 (2). С. 126–129.

УДК 343.1

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.31>

МОСЮК К.В., КАРАСЬОВА О.А.

ПРАВОВИЙ СТАТУС СУДОВОГО ЕКСПЕРТА-БІОЛОГА ПІД ЧАС ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

LEGAL STATUS OF A FORENSIC BIOLOGIST DURING THE PRE-TRIAL INVESTIGATION

У статті розкритий правовий статус судового експерта-біолога під час досудового розслідування. Доведено, що це сукупність правових елементів, які характеризують місце, роль і компетенцію експерта-біолога в юридичному процесі. Оскільки сліди біологічного походження є вагомими та досить поширеними речовими доказами у кримінальних провадженнях про вбивства, нанесення тяжких

© МОСЮК К.В. – завідувач сектору (Черкаський науково-дослідний експертно-криміналістичний центр МВС України)

© КАРАСЬОВА О.А. – судовий експерт (Черкаський науково-дослідний експертно-криміналістичний центр МВС України)

тілесних ушкоджень, розбійні напади, звалтування, грабежі, викрадення осіб, підробки хутра, злочини проти тварин, а саме браконьєрство та жорстоке поводження тощо, експертизи проводяться певними спеціально підготовленими посадовими особами, в нашому разі – експертами-біологами. Ці суб'єкти мають права та обов'язки, надані законним чином і необхідні для досягнення поставлених перед ними завдань. До правових елементів правового статусу судового експерта-біолога у кримінальному процесі на стадії досудового розслідування віднесено їхні юридичні обов'язки та права, заборонні заходи, коли експерту прямо забороняється вчиняти певні дії, та його юридичну відповідальність за неналежне виконання своїх посадових обов'язків або зловживання ними. Права та обов'язки експерта забезпечують виконання покладених на нього завдань із дотриманням основних принципів, за якими здійснюється судово-експертна діяльність, а саме принципів законності, незалежності, об'єктивності і повноти дослідження. Правовий статус експерта-біолога є гарантією незалежності експерта та правильності його висновку. Організація проведення експертиз та оформлення їх результатів здійснюється у порядку, визначеному Кримінальним процесуальним кодексом України, Цивільним процесуальним кодексом України, Господарським процесуальним кодексом України, Кодексом адміністративного судочинства України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Митним кодексом України, Законами України «Про судову експертизу», «Про виконавче провадження», Інструкцією про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень і Науково-методичними рекомендаціями з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень, а також іншими нормативно-правовими актами з питань судової експертизи.

Ключові слова: *заборонні заходи, судова біологічна експертиза, юридичний процес, юридичні обов'язки, юридичні права.*

The article reveals the legal status of a forensic biologist during the pre-trial investigation. It is proved that it is a set of legal elements that characterize the place, role and competence of a biologist in the legal process. Because traces of biological origin are strong and widespread material evidence in criminal proceedings for murder, grievous bodily harm, robbery, rape, kidnapping, forgery of fur, crimes against animals, namely poaching and cruelty, cruelty specially trained officials, in this case – biologists. These entities have the rights and responsibilities legally provided and necessary to achieve the objectives set before them. The legal elements of the legal status of a forensic biologist in criminal proceedings at the stage of pre-trial investigation include their legal duties and rights, prohibitive measures when the expert is expressly prohibited from performing certain actions, and his legal responsibility for improper performance of his duties, or abuse them. The rights and responsibilities of the expert ensure the performance of the tasks assigned to him in compliance with the basic principles of forensic activity, namely the principles of legality, independence, objectivity and completeness of the study. The legal status of a biologist is a guarantee of the expert's independence and the correctness of his conclusion. The organization of examinations and registration of their results are carried out in the manner prescribed by the Criminal Procedure Code of Ukraine, the Civil Procedure Code of Ukraine, Commercial Procedural Code of Ukraine, Code of Administrative Procedure of Ukraine, Code of Ukraine on Administrative Offenses, Customs Code of Ukraine, Laws of Ukraine "On Forensic Science", "On Enforcement Proceedings", Instruction on appointment and conduct of forensic examinations and expert research and Scientific and methodological recommendations issues of preparation and appointment of forensic examinations and expert examinations, as well as other regulations on forensic examinations.

Key words: *prohibitive measures, forensic biological examination, legal process, legal obligations, legal rights.*

Вступ. Сучасна злочинність в Україні характеризується високим рівнем та несприятливою структурою [1]. 2013–2014 рр. відзначились ескалацією кількісно-якісних вимірів злочинів проти життя та здоров'я особи, а 2015–2019 рр. – подальшою стабілізацією дещо знижених показників [2].

Держава Україна відповідно до положень Основного Закону взяла на себе обов'язок здійснювати захист найвищих соціальних цінностей: життя та здоров'я людини і громадянина [3].

Сліди біологічного походження є доволі поширеними та вагомими речовими доказами у кримінальних провадженнях не тільки про вбивства, нанесення тяжких тілесних ушкоджень, розбійні напади, звалтування, грабежі, а й про інші злочини, які пов'язані з участю в них людини [4].

Одним із найбільш дієвих способів попередити такі злочини є превентивна діяльність та забезпечення незворотності покарання винних у вчиненні. Притягнути до юридичної відповідальності особу, яка підозрюється у скоєнні такого кримінального проступку, можна тільки після проведення судової експертизи спеціально підготовленими посадовими особами, в нашому разі – експертами-біологами.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративно-го права, кримінального процесу та чинного законодавства сформулювати правовий статус судового експерта-біолога під час досудового розслідування.

Результати дослідження. Судова експертиза – це дослідження експертом на основі спеціальних знань матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини справи, що перебуває у провадженні органів досудового розслідування чи суду [5]. Експертом у кримінальному провадженні є особа, яка володіє науковими, технічними або іншими спеціальними знаннями, має право відповідно до Закону України «Про судову експертизу» на проведення експертизи і якій доручено провести дослідження об'єктів, явищ і процесів, що містять відомості про обставини вчинення кримінального правопорушення, та дати висновок із питань, які виникають під час кримінального провадження і стосуються сфери її знань [6].

Відповідно до ст. 75 КПК України, експертиза призначається у тих випадках, коли для вирішення певних питань під час провадження у справі необхідні наукові, технічні або інші спеціальні знання. Під спеціальними знаннями в цьому разі слід розуміти такі знання, якими професійно володіє вузьке коло спеціалістів і які не належать до загальновідомих та загальнодоступних. Іншими словами, предметом дослідження експерта можуть бути будь-які факти та обставини, з'ясування яких потребує поглиблених знань у тій чи іншій сфері науки, техніки, мистецтва або ремесла, досвіду практичної роботи, що відповідають сучасному науковому і практичному рівню [6].

Експерт-біолог як учасник процесуального провадження, наділений процесуальним статусом, який виникає з моменту його залучення у провадження, згідно з чинним законодавством зобов'язаний: заявити самовідвід за наявності передбачених законодавством обставин; прийняти до виконання доручену йому експертизу; особисто провести повне дослідження, дати обґрунтований та об'єктивний письмовий висновок на поставлені питання, а в разі необхідності роз'яснити його. Експерт-біолог зобов'язаний провести дослідження безпосередньо, тобто повинен провести експертизу особисто, без залучення інших осіб. Якщо виникає необхідність залучення інших спеціалістів для проведення певного дослідження, то експерт повинен повідомити особу, яка призначила експертизу, або керівника експертної установи про це, оскільки він не має права нормативно здійснювати ці процесуальні дії особисто; забезпечити збереження об'єкта експертизи. Якщо дослідження пов'язане з повним або частковим знищенням об'єкта експертизи або зміною його властивостей, експерт повинен одержати на це дозвіл від органу (особи), який (яка) призначив (призначила) експертизу (залучив (залучила) експерта); не розголошувати без дозволу органу (особи), який (яка) призначив (призначила) експертизу (залучив (залучила) експерта), відомості, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням обов'язків, або не повідомляти будь-кому, крім органу (особи), який (яка) призначив (призначила) експертизу (залучив (залучила) експерта), чи суду про процес проведення експертизи та її результати. У разі винесення ухвали суду про припинення проведення експертизи експерт зобов'язаний негайно повернути матеріали справи та інші документи, що використовувалися для проведення експертизи [6; 7].

Під час виконання цих обов'язків експерт-біолог має право ознайомлюватися з матеріалами справи, які стосуються предмета експертизи. Експерт-біолог має право знайомитися з тими матеріалами кримінального провадження, які мають стосунок до предмета експертизи. Обсяг матеріалів експерт визначає самостійно. Слідчий суддя чи суд зобов'язані надати для ознайомлення на вимогу експерта матеріали кримінального провадження, які мають стосунок до предмета дослідження у тому обсязі, який визначить сам експерт. Водночас експерт-біолог не має права аналізувати матеріали провадження, збирати докази, вибирати, що йому досліджувати, і самостійно вибирати вихідні дані для проведення дослідження; заявляти клопотання про надання додаткових матеріалів і зразків та вчинення інших дій, пов'язаних із проведенням експертизи; з

дозволу органу, який призначив експертизу, залучив експерта, бути присутнім під час проведення процесуальних, виконавчих дій та ставити питання учасникам процесу, що стосуються предмета чи об'єкта експертизи, проводити окремі дослідження у їх присутності; указувати у висновку експерта на факти, виявлені під час проведення експертизи, які мають значення для справи, але стосовно яких йому не були поставлені питання, та на обставини, що сприяли (могли сприяти) вининню правопорушення [6; 7].

Крім того, експерт-біолог має право вказати зі своєї ініціативи на ті обставини, які мають значення для справи і про які йому не були поставлені питання, але у разі дотримання таких вимог: якщо ці обставини виявлені на підставі використання своїх спеціальних пізнань і не виходять за межі компетенції експерта; якщо вони виявлені під час експертного дослідження і впливають з нього; якщо вони мають значення для обставин, встановлених експертом під час свого дослідження, і безпосередньо з ними пов'язані, тобто розкривають, доповнюють, уточнюють обставини, що становлять предмет цієї експертизи. Більше того, експерт має право самостійно, на підставі свого досвіду і знань, виходячи із процесу і результатів проведених досліджень, вказати на ці обставини в наданому ним висновку, у разі незгоди з іншими членами експертної комісії надати окремий висновок. Якщо під час проведення комісійної судової експертизи (двома і більше судовими експертами) судові експерти дійшли згоди, вони підписують спільний висновок. Якщо судові експерти не дійшли згоди, складається кілька висновків відповідно до позицій судових експертів. Експерт має право: викладати письмово відповіді на питання, які ставляться йому під час надання роз'яснень чи показань; оскаржувати в установленому законодавством порядку дії та рішення органу (особи), який (яка) призначив (призначила) експертизу (залучив (залучила) експерта), що порушують права експерта або порядок проведення експертизи; на забезпечення безпеки за наявності відповідних підстав; одержувати винагороду за проведення експертизи та відповідно до законодавства компенсацію (відшкодування) витрат за виконану роботу та витрат, пов'язаних із викликом для надання роз'яснень чи показань, у разі, якщо це не є його службовим обов'язком. Експерт може відмовитися від проведення експертизи, якщо наданих йому матеріалів недостатньо для виконання покладених на нього обов'язків, а додаткові матеріали не надані, або якщо поставлені питання виходять за межі його спеціальних знань. Повідомлення про відмову повинно бути вмотивованим [8].

Невід'ємним елементом правового статусу експерта-біолога є заборонні заходи. Зокрема, йому забороняється: проводити експертизу без письмової вказівки керівника (заступника керівника) експертної установи, керівника структурного підрозділу; передурочати проведення експертизи іншій особі; самостійно збирати матеріали, які підлягають дослідженню, а також вибирати вихідні дані для проведення експертизи, якщо вони відображені в наданих йому матеріалах неоднозначно; вирішувати питання, які виходять за межі спеціальних знань експерта-біолога та з'ясування питань права; вступати у не передбачені порядком проведення експертизи контакти з особами, якщо такі особи прямо чи опосередковано зацікавлені в результатах експертизи; зберігати матеріали справ та об'єкти експертних досліджень поза службовим приміщенням [9].

Судовий експерт-біолог несе юридичну відповідальність за неналежне виконання своїх посадових обов'язків або зловживання ними. Відповідно до ст. 14 Закону України «Про судову експертизу», судовий експерт на підставах і в порядку, передбачених законодавством, може бути притягнутий до дисциплінарної, матеріальної, адміністративної чи кримінальної відповідальності. За надання завідомо неправдивого висновку, за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків, а також за розголошення даних, що стали йому відомі під час проведення експертизи, експерт несе кримінальну відповідальність згідно з чинним законодавством. За злісне ухилення від явки до органів досудового розслідування або суду експерт несе адміністративну відповідальність згідно з чинним законодавством. За допущені порушення під час проведення експертизи, що не тягнуть за собою кримінальної чи адміністративної відповідальності, експерт може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності згідно з чинним законодавством. У разі завдання своїми діями майнової шкоди під час проведення експертизи експерт несе матеріальну відповідальність згідно з чинним законодавством [5].

Висновки. Правовий статус судового експерта-біолога під час досудового розслідування кримінального провадження – це сукупність правових елементів які характеризують місце, роль і компетенцію експерта-біолога в юридичному процесі. До правових елементів правового статусу судового експерта-біолога в кримінальному процесі на стадії досудового розслідування відносяться юридичні обов'язки та права, заборонні заходи та його юридична відповідальність за неналежне виконання своїх посадових обов'язків або зловживання ними.

Список використаних джерел:

1. Старко О. Злочини проти життя та здоров'я особи: кількісно-якісні показники за 2013–2019 рр. *Історико-правовий часопис*. 2020.
2. Бесчастний В. Криміналогічний аналіз стану злочинності в Україні. *Підприємство, господарство і право Кримінологія*. 2017. № 1.
3. Шум С.С. Стан насильницької злочинності в Україні. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 116–124.
4. Особливості збирання у досудовому провадженні біологічних слідів людини / Я. В. Фурман, В. В. Юсупов, Л. Т. Котляренко, Р. С. Дмитрук. Київ: Національна академія внутрішніх справ, 2016.
5. Про судову експертизу. Закон України. *Голос України офіційне видання* від 21.04.1994.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України. *Голос України офіційне видання* від 19.05.2012. № 90–91.
7. Науково-практичний коментар нового Кримінального процесуального кодексу України. Харків / А. Гетьман та ін. : Право, Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» Національна академія правових наук України, 2012. 681 с.
8. Про внесення змін до Інструкції про особливості здійснення судово-експертної діяльності атестованими судовими експертами, що не працюють у державних спеціалізованих експертних установах. Наказ Міністерство Юстиції України від 07. -9.2015. № 1659/5. Законодавство України. 2019.
9. Інструкція з організації проведення та оформлення експертних проваджень у підрозділах Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України. Затверджено Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 17.07.2017 № 591. Верховна Рада України. 2019.

УДК 343.102:343.132

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.32>

САКОВСЬКИЙ А.А., МИРОВСЬКА А.В.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВЕДЕННЯ НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ

PROBLEMATIC ISSUES OF LEGAL REGULATION OF SECRET INVESTIGATIVE (SEARCH) ACTIONS

На підставі сучасних тенденцій розвитку та удосконалення методів і способів боротьби зі злочинністю, завдяки стрімкому науковому та технічному прогресу упродовж останніх років спостерігається виокремлення одного із найбільш ефективних інструментів розкриття та розслідування кримінальних правопорушень – інституту негласних слідчих (розшукових) дій, фундаментом якого виступає налагоджена процедура проведення та організації діяльності уповноважених на це суб'єктів.

У статті досліджено проблеми правового врегулювання процесуального та організаційного забезпечення порядку проведення негласних слідчих (розшукових) дій у контексті забезпечення прав і свобод людини. Здійснено аналіз чинного законодавства та літературних джерел із метою актуалізації проблем правового регулювання негласних слідчих (розшукових) дій.

У межах дослідження визначена сутність негласних слідчих (розшукових) дій; з'ясовані особливості їх проведення, зміст яких полягає в тому, що відомо-

© САКОВСЬКИЙ А.А. – доктор юридичних наук, доцент, директор навчально-наукового інституту № 2 (Національна академія внутрішніх справ)

© МИРОВСЬКА А.В. – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри криміналістики та судової медицини (Національна академія внутрішніх справ)

сті з приводу фактів та методів реалізації негласних слідчих (розшукових) дій не можуть бути розголошені. Встановлено, що негласні слідчі (розшукові) дії реалізуються тільки в разі крайньої необхідності, якщо відомості про кримінальне правопорушення та особу, яка його скоїла, отримати в інший спосіб неможливо. Тому саме законодавчі акти у сфері процесуального та організаційного забезпечення порядку проведення негласних слідчих (розшукових) дій є важливим елементом механізму дотримання прав і свобод людини та громадянина під час їх проведення.

Доведено, що будь-яка неврегульованість, наявність законодавчих прогалин, різне трактування однієї і тієї ж процедури проведення та використання результатів негласних слідчих (розшукових) дій приводять до визнання здобутої інформації як отриманої внаслідок істотного порушення прав і свобод людини та можуть не визнаватися судом як докази.

Ключові слова: *негласні слідчі (розшукові) дії, оперативний підрозділ, кримінальні правопорушення, досудове розслідування.*

Based on current trends in the development and improvement of methods and ways to combat crime, thanks to rapid scientific and technological progress in recent years, there is one of the most effective tools for detecting and investigating criminal offenses – the institution of secret investigative (search) actions, the procedure for conducting and organizing the activities of authorized entities.

The article examines the problems of legal regulation of procedural and organizational support of the procedure for conducting secret investigative (search) actions in the context of ensuring human rights and freedoms. An analysis of current legislation and literature sources, in order to update the problems of legal regulation of secret investigative (search) actions.

The study identified the essence of secret investigative (search) actions; the peculiarities of their conduct are clarified, the content of which is that information about the facts and methods of secret investigative (search) actions cannot be disclosed. It is established that secret investigative (search) actions are carried out only in case of extreme necessity, if it is impossible to obtain information about the criminal offense and the person who committed it in another way. Therefore, legislative acts in the field of procedural and organizational support of the procedure for conducting secret investigative (search) actions are an important element of the mechanism of observance of human and civil rights and freedoms during their conduct.

It is proved that any inconsistency, the presence of legislative gaps, different interpretations of the same procedure for conducting and using the results of secret investigative (search) actions lead to the recognition of information obtained as a result of significant violations of human rights and freedoms and may not be recognized by court, as evidence.

Key words: *secret investigative (search) actions, operational unit, criminal offenses, pre-trial investigation.*

Вступ. Законодавча регламентація порядку проведення негласних слідчих (розшукових) дій, наявність механізмів контролю за їх провадженням, поєднання в системі досудового розслідування гласних і негласних методів здобуття інформації про підготовку або вчинення злочину за одночасного посилення конституційних гарантій прав і свобод особи стає ефективним інструментом протидії злочинності

Негласні слідчі (розшукові) дії мають особливий статус у системі засобів доказування в кримінальному провадженні. В Україні інститут негласних слідчих (розшукових) дій з'явився після прийняття у 2012 році Кримінального процесуального кодексу України (КПК). Тому належна організація проведення оперативними підрозділами у кримінальному провадженні негласних слідчих (розшукових) дій потребує постійного вдосконалення для підвищення ефективності виконання завдань щодо розслідування злочинів з одночасним захистом особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень.

Як свідчить проведений аналіз, значна глибина правової регламентації, установленої КПК України, наявність нормативних актів, що деталізують процедуру здійснення негласних слідчих

(розшукових) дій, не запобігли виникненню окремих проблем під час практичного їх застосування і потребують додаткового вивчення та уточнення.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження законодавчого підходу до проведення оперативно-розшукового документування в Україні, адже оперативно-розшукова діяльність правоохоронних органів безпосередньо стосується найважливіших прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин. У процесі діяльності цих органів завжди постає небезпека їх порушення та невизнання судом отриманої інформації як доказів. Така особливість негласних слідчих (розшукових) дій та новизна вказаного інституту зумовлюють важливість та необхідність дослідження правового регулювання їх проведення, виявлення способів підвищення та удосконалення ефективного використання через закріплення окремих положень нормативними актами.

Результати дослідження. Прийняття у 2012 році Кримінального процесуального кодексу України зумовило запровадження можливості таємного одержання інформації, необхідної для встановлення фактів та обставин, що мають значення для кримінального провадження, шляхом проведення негласних слідчих (розшукових) дій (далі – НСРД). Законодавчі новації торкнулися не лише запровадження у кримінальний процес можливостей використання негласних методів одержання інформації, а й повноважень слідчого, прокурора, оперативних підрозділів, особливостей їх процесуального статусу та правових відносин між ними. Це створило особливе правове середовище оперативно-розшукового документування.

Урахування зазначених обставин є необхідною умовою дослідження законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють організацію оперативно-розшукового документування як інструмента виконання завдань кримінального провадження, оскільки сьогодні цей інструмент може застосовуватися слідчим, прокурором лише у співпраці з оперативними підрозділами.

Інститут негласних слідчих (розшукових) дій у розслідуванні кримінальних правопорушень привернув увагу таких науковців, як: В.Д. Берназ, В.А. Колесник, О.В. Коваль, Д.Й. Никифорчук, Д.П. Письменний, М.А. Погорецький, В.М. Тertiшник, М.Є. Шумило та інші.

Погляди вчених щодо правових основ зазначеної діяльності відрізняються. Так, О.В. Коваль зазначає, що нормативно-правове забезпечення здійснення негласних слідчих (розшукових) дій доцільно розглядати за традиційною трирівневою схемою, де до першого рівня нормативно-правового забезпечення здійснення негласних слідчих (розшукових) дій відносить Конституцію України як основний закон держави. До другого рівня відносить ратифіковані міжнародні договори та законодавчі акти України. І до третього рівня, який, на його думку, є головним документом, відносить Інструкцію «Про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні», затверджену спільним наказом Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України від 16 листопада 2012 року № 114/1042/516/1199/936/1687/5 [1, с. 143–147].

М.В. Корнієнко зазначає, що нормативну базу організації та проведення негласних слідчих (розшукових) дій становлять джерела різної юридичної сили, тому їх можна класифікувати за вісьмома рівнями, виходячи з основного та значущого для практики критерію їхньої юридичної сили. Зокрема, це: Конституція України та рішення Конституційного Суду України; джерела міжнародного права та рішення Європейського суду із прав людини; Кодифіковані (кодекси) нормативні акти та Закони України; Укази та розпорядження Президента України; Постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України; відомчі та міжвідомчі акти органів виконавчої влади; Постанови Пленуму Верховного Суду України та Пленуму Верховного спеціалізованого Суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ [2, с. 301–303].

А.Р. Яровий взагалі систематизує нормативну базу організації та проведення негласних слідчих (розшукових) дій за дев'ятьма рівнями, це: Основний Закон – Конституція України, що гарантує людині та громадянину неухильне забезпечення державними органами (зокрема, правоохоронними) передбачених, гарантованих національним законодавством правових гарантій захисту їхніх прав і свобод; чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України в частині забезпечення прав і свобод людини й громадянина державними (правоохоронними) органами України; закони України та рішення Конституційного Суду України (як продовження Конституції України), що почасти врегульовують окремі питання процесуального забезпечення порядку проведення НСРД у їхньому взаємозв'язку з дотриманням прав, свобод людини і громадянина; кодифікаційні акти України, що упорядковують матеріальний і

процесуальний елемент норми права, покликаної урегулювати порядок організації проведення НСРД у їхньому взаємозв'язку з дотриманням прав і свобод людини та громадянина; укази Президента України, що визначають пріоритетні напрями реформування кримінальної юстиції України, зокрема і ті, що закріплюють повноваження (права та обов'язки) суб'єктів реалізації та контролю над проведенням НСРД; постанови Кабінету Міністрів України, що визначають порядок отримання дозволу суду на здійснення заходів, які тимчасово обмежують права людини, та використання здобутої інформації; нормативно-правові акти міністерств і відомств (накази, вказівки, положення, розпорядження, інструкції), що упорядковують організаційну, управлінську, адміністративно-правову частини порядку проведення НСРД у їхньому взаємозв'язку з дотриманням прав і свобод людини та громадянина; практика Європейського суду із прав людини у здійсненні правосуддя, що стосується забезпечення прав і свобод людини та громадянина державними (правоохоронними) органами України під час проведення та здійснення контролю над реалізацією НСРД; рішення Верховного Суду, Вищих спеціалізованих судів (зокрема, Вищого антикорупційного суду) [3, с. 258].

Безумовно, основною законодавчою основою правового регулювання НСРД в Національній поліції України є Конституція України, Закони та інші нормативно-правові акти, які приймаються на основі Конституції України і мають відповідати їй та забезпечувати права і свободи громадян. Насамперед конституційно закріплені основи правового статусу людини і громадянина, зокрема у сфері кримінального судочинства. Першооснову правового статусу людини і громадянина становлять особисті права і свободи: право людини на життя (ст. 27), повагу до її гідності (ст. 28), свободу та особисту недоторканність (ст. 29), недоторканність житла (ст. 30), таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (ст. 31), невтручання в особисте і сімейне життя (ст. 32), свободу пересування (ст. 33), свободу думки, слова, вільне вираження своїх думок і переконань (ст. 34), обізнаність про свої права та обов'язки (ст. 57), надання правової допомоги (ст. 59), одноразовий та індивідуальний характер юридичної відповідальності (ст. 60), презумпція невинуватості (ст. 62), право не давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів (ст. 63), захищеність прав і свобод людини і громадянина судом (ст. 55) тощо [4].

По-друге, на основі Конституції України розроблено принципи НСРД Національної поліції України, а саме: верховенство права; законність; дотримання прав і свобод людини. Ці конституційні принципи знайшли своє нормативне правове закріплення в інших законодавчих та нормативно-правових актах (КПК України, закони України «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про Національну поліцію», спільний наказ генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, служби безпеки України, адміністрації державної прикордонної служби України, міністерства фінансів України, міністерства юстиції України «Про затвердження інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні»).

По-третє, згідно з ч. 5 ст. 55 Конституції, «кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань», тобто норма статті вказує на правову можливість участі громадян у боротьбі зі злочинністю. Цю норму відображено в інших нормативно-правових актах із деталізацією відповідних положень (п. 13–15 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»; ст. 275 КПК України).

По-четверте, ч. 2 ст. 3 Конституції України чітко визначено, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Таким чином, положення Конституції України мають найвище юридичне значення у правовому регулюванні негласної роботи та ОРД.

Не менш важливим нормативно-правовим актом, що встановлює порядок проведення НСРД, є Кримінальний процесуальний кодекс України, де згідно з п. 2 ст. 1 Кримінальне процесуальне законодавство України складається з відповідних положень Конституції України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, цього Кодексу та інших законів України [5].

Підстави та порядок проведення НСРД визначено у главі 21 КПК «Негласні слідчі (розшукові) дії», яка включає §1 «Загальні положення про негласні слідчі (розшукові) дії», §2 «Втручання у приватне спілкування» та §3 «Інші види негласних слідчих (розшукових) дій».

За змістом ст. 246 вони переважно здійснюються у кримінальному провадженні щодо тяжких чи особливо тяжких злочинів. До таких НСРД належать аудіо, відеоконтроль особи (ст. 260

КПК), накладення арешту на кореспонденцію (ст. 261 КПК), огляд та виїмка кореспонденції (ст. 262 КПК), зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж (ст. 263 КПК), зняття інформації з електронних інформаційних систем в частині дій, що проводяться на підставі ухвали слідчого судді (ч. 1 ст. 264 КПК), а також обстеження публічно недоступних місць, житла та іншого володіння особи (ст. 267 КПК), спостереження за особою, річчю або місцем (ст. 269 КПК), аудіоконтроль, відеоконтроль місця (ст. 270 КПК), контроль за вчиненням злочину (ст. 271 КПК), виконання спеціального завдання із розкриття злочинної діяльності організованої злочинної групи чи злочинної організації (ст. 272 КПК), негласне отримання зразків, необхідних для порівняльного дослідження (ст. 274 КПК). Відповідно, виняток становитимуть зняття інформації з електронних інформаційних систем (ч. 2 ст. 264 КПК), якщо доступ до інформаційних систем або їх частин не обмежується власником, володільцем, утримувачем або не пов'язаний з подоланням логічної системи захисту, а також установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу (ст. 268 КПК). Організація та проведення цих негласних слідчих (розшукових) дій може відбуватися з метою розслідування злочинів, відповідальність за які встановлена Кримінальним кодексом України, незалежно від ступеня тяжкості вчинених діянь. Отже, ч. 2 ст. 246 КПК України закріплює перелік статей кримінального процесуального закону, які визначають НСРД, що проводяться щодо тяжких, особливо тяжких злочинів, а НСРД, що можуть здійснюватися з метою розслідування злочинів, незалежно від ступеня їх тяжкості, ми визначаємо лише логічним шляхом. Крім того, законом України від 22.11.2018 № 2617-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» [6] законодавець доповнює КПК статтею 40-1 (Дізнавач), який відповідно до ч. 3 цієї статті має право доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій у випадках, установлених цим КПК, відповідним оперативним підрозділом. Статтею 300 КПК (слідчі (розшукові) дії під час досудового розслідування кримінальних проступків) дозволяє виконувати всі слідчі (розшукові) дії, передбачені цим Кодексом, та негласні слідчі (розшукові) дії, передбачені частиною другою статті 264 та статтею 268 КПК.

Як ми зазначали раніше, НСРД в основному здійснюються у кримінальному провадженні щодо тяжких чи особливо тяжких злочинів. Дізнавач наділений повноваженнями слідчого під час проведення дізнання, однак основною його функцією, згідно з частиною 1 статті 3 КПК, є здійснення досудового розслідування кримінальних проступків, які за класифікацією кримінальних правопорушень відповідно до ст. 12 Кримінального кодексу взагалі не відносяться до злочинів.

Також окремим документом, який регламентує порядок проведення НСРД, є «Інструкція про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні» [7]. Згідно з п. 1.2 розділу I цієї Інструкції правову основу проведення негласних слідчих (розшукових) дій, захисту інформації під час проведення цих слідчих дій становлять Конституція України, Кримінальний процесуальний кодекс України, Кримінальний кодекс України, Закони України «Про прокуратуру», «Про державну таємницю», «Про оперативно-розшукову діяльність», Порядок організації та забезпечення режиму секретності в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 02.10.2003 № 1561-12 (далі – Порядок), Звід відомостей, що становлять державну таємницю (далі – ЗВДТ) (затверджений наказом Служби безпеки України від 12.08.2005 № 440 і зареєстрований в Міністерстві юстиції України 17.08.2005 за № 902/11182), та інші нормативно-правові акти.

Аналізуючи зміст цієї Інструкції, слід зазначити, що в п. 1.11–1.14 розділу I здійснено перелік негласних (слідчих) розшукових дій, які уже прописані в КПК, та здійснено посилання на відповідні статті, що практично дублює частину нормативного акту.

Крім того, відповідно до ч. 1 ст. 1 КПК, де порядок кримінального провадження на території України визначається лише кримінальним процесуальним законодавством України, ця Інструкція не може бути використана для доведення стороною обвинувачення допустимості доказів у суді. У ч. 2 ст. 1 законодавець визначає, що кримінальне процесуальне законодавство України складається з відповідних положень Конституції України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, цього Кодексу та інших законів України та залишає поза увагою галузеві (відомчі) накази, інструкції, листи та інші нормативні приписи, що, на нашу думку, могли би становити частину КПК (навіть у розрізі глави 21), адже згідно з ч. 1 ст. 9 КПК України під час кримінального провадження суд, слідчий суддя, прокурор, керівник органу досудового розслідування, слідчий, інші службові особи органів державної влади зобов'язані неухильно додержуватися вимог Конституції України, цього Кодексу, міжнародних договорів,

згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, вимог інших актів законодавства. Водночас ця Інструкція може бути використана захисником у кримінальному провадженні для доведення протиправної поведінки співробітника правоохоронного органу під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій, який допускає порушення інструкцій свого керівництва [8].

Як бачимо, порядок проведення НСРД частково регулюється національним законодавством. Однак, як зауважив Ю. Мирошниченко, чинні законодавчі положення, які регламентують порядок проведення НСРД, є не досить інформативними щодо підстав проведення слідчих дій цього виду [9, с. 118], з чим ми цілком погоджуємося. Крім того, С.В. Єськов зазначає, що з огляду на назву, визначенню підстав прийняття рішень про проведення негласних слідчих (розшукових) дій має бути присвячена стаття 246 КПК України («Підстави проведення негласних слідчих (розшукових) дій»), проте ця норма дає відповіді на все, що завгодно, але ж не на головне питання. Зосередивши у статті 246 легальну дефініцію негласних слідчих (розшукових) дій, вимоги щодо термінів їх проведення та порядок продовження, суб'єктів, які приймають рішення про проведення вказаних дій, законодавець навів лише номінальне визначення резонів, якими б мали керуватися слідчий, прокурор або слідчий суддя під час прийняття відповідних рішень [10].

Висновки. Система правового регулювання організації та проведення негласних слідчих (розшукових) дій перебуває на етапі динамічного розвитку Підтримуючи позицію В. Шерудило, вважаємо, що вдосконалення правового регулювання забезпечення процесуального і організаційного порядку проведення НСРД та інших видів оперативно-розшукового документування у взаємозв'язку з дотриманням прав і свобод людини та громадянина необхідно здійснювати через вдосконалення процесуальної форми, щоб «чітко визначити підстави, умови, строки, послідовність і порядок дій учасників процесу, засоби реалізації ними своїх прав, свобод і обов'язків, а також режим документування процесуальної діяльності, які мають мінімізувати ризики проведення неправомірних слідчих (розшукових) дій і прийняття необґрунтованих рішень» [11, с. 60].

Жодна негласна слідча (розшукова) дія не може бути проведена за відсутності передбачених законом підстав, від наявності яких залежить законність та обґрунтованість рішення щодо провадження НСРД і, як наслідок, допустимість одержаних при цьому доказів.

Положенням КПК України визначено систему, підстави та порядок здійснення негласних слідчих (розшукових) дій, а детальна правова регламентація їх проведення забезпечується іншими нормативними актами окремих органів, які практично повторюють один одного. Тому проблематика правового регулювання проведення негласних слідчих (розшукових) дій нині потребує уточнення та удосконалення для підвищення гарантій дотримання конституційних прав і свобод людини і громадянина під час проведення кримінального провадження.

Список використаних джерел:

1. Коваль О.В. Нормативно-правове забезпечення здійснення негласних слідчих (розшукових) дій. *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского*. 2014. Т. 27 (66). № 2. С. 143–147.
2. Корнієнко М. Нормативно-правове регулювання негласних слідчих (розшукових) дій. *Електронне наукове видання «Порівняльно-аналітичне право»*. 2015. № 1. С. 301–303.
3. Яровий А.Р. Правове регулювання проведення негласних слідчих (розшукових) дій. *Електронне наукове фахове видання «Юридичний науковий електронний журнал»*. 2020. № 1. 330 с.
4. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996.
URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
5. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/page>.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень: Закон України від 22 лист. 2018 р. № 2617-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2617-19>.
7. Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні : наказ ГПУ, МВСУ, СБУ, АДПСУ, МФУ, МЮУ від 16 листопа. 2012 р. № 114/1042/516/1199/936/1687/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0114900-12>.
8. Особливості проведення негласних слідчих (розшукових) дій під час досудового розслідування кримінальних проваджень <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0114900-12>: Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури Київської області.

URL: <https://kdkako.com.ua/osoblivosti-provedennya-neglasnih-slidchih-rozshukovih-diy-pid-chas-dosudovogo-rozsliduvannya>.

9. Мирошниченко Ю. Негласні слідчі (розшукові) дії: підстави проведення. *Правова позиція*. 2019. № 2 (23). С. 117–121.

10. Єськов С.В. Підстави для втручання у приватне спілкування. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 1. С. 72–77.

11. Шерудило В. Процесуальний порядок проведення негласних слідчих (розшукових) дій, пов'язаних з втручанням у приватне спілкування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2018. 264 с.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.244.7

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.33>

ТРЕБІНА О.М.

**ІНСТИТУЦІЙНА СКЛАДОВА ЧАСТИНА КОНТРОЛЬНОГО МЕХАНІЗМУ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ**

**INSTITUTIONAL COMPONENT OF THE CONTROL MECHANISM
ENSURING THE IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL AGREEMENTS**

У статті досліджено сутність і інституційна складова частина контрольного механізму забезпечення виконання міжнародних договорів. Розглянуто феномен міжнародного контролю. Пропонується розглядати міжнародний контроль як засновану на загально визначених принципах сучасного міжнародного права діяльність суб'єктів міжнародного права за допомогою створених спеціальних контрольних механізмів із метою дотримання державами взятих на себе договірних міжнародно-правових зобов'язань і вжиття заходів щодо їх виконання. Обґрунтовано, що як будь-які правовідносини, міжнародні контрольні правовідносини мають необхідні елементи: об'єкт, суб'єкти та зміст. Об'єктом міжнародного контролю є виконання зобов'язань за міжнародним договором. Суб'єктами контрольної діяльності можуть виступати міжнародні організації та їхні органи, спеціально створені контрольні органи та держави. Зміст правовідносин міжнародного контролю включає взаємні права та обов'язки суб'єктів при тому, що основний та загальний обов'язок у будь-яких контрольних правовідносинах – необхідність відповідати загально визначеним принципам та нормам міжнародного права. Визначено, що, виходячи зі структури міжнародних правовідносин, ми можемо виділити три складові частини в контрольному механізмі виконання міжнародних договорів: 1) договірну складову частину, пов'язану з об'єктом правовідносин, 2) інституційну складову частину, пов'язану із суб'єктом (суб'єктами) міжнародних правовідносин та 3) змістовну складову частину, пов'язану зі всім спектром забезпечення вимог міжнародних договорів (принципи, норми, форми, методи, засоби контрольної діяльності тощо). Доведено, що серед основних суб'єктів міжнародного контролю (контролюючі суб'єкти) можна виокремити: держави, міжнародні організації та їхні органи, спеціально створені контрольні органи. Слід мати на увазі, що суб'єктний склад правовідносин міжнародного контролю розширюється за допомогою підконтрольних суб'єктів, якими можуть бути будь-які суб'єкти міжнародного права – учасники певних міжнародних договорів, а також інституції громадянського суспільства, що залучаються до контрольної діяльності.

Ключові слова: міжнародний договір (конвенція), суб'єкт міжнародного права, міжнародний контроль, контрольний механізм договору (конвенції), міжнародні правовідносини.

The article examines the essence and institutional component of the control mechanism for ensuring the implementation of international agreements. The phenomenon of

international control is considered. It is proposed to consider international control as an activity of subjects of international law based on generally accepted principles of modern international law with the help of special control mechanisms to ensure compliance by states with treaty international legal obligations and take measures to implement them. It is substantiated that, like any legal relationship, the international control legal relations have the necessary elements: object, subjects and content. The object of international control is the fulfillment of obligations under an international agreement. The subjects of control activities may be international organizations and their bodies, specially created control bodies and states. The content of the legal relationship of international control includes the mutual rights and obligations of the subjects, although the main and general obligation in any control legal relationship is the need to comply with generally accepted principles and norms of international law. It is determined that based on the structure of international legal relations, we can identify three components in the control mechanism of international agreements: 1) the contractual component related to the object of legal relations, 2) the institutional component related to the subject of international legal relations and 3) the substantive component related to the whole spectrum of ensuring the requirements of international agreements (principles, norms, forms, methods, means of control activities, etc.). It is proved that among the main subjects of international control (controlling subjects) it is possible to distinguish: states, international organizations and their bodies, specially created control bodies.

It should be considered that the subjective composition of the relationship of international control is expanded through controlled entities, which can be any subject of international law – parties to certain international treaties, as well as civil society institutions involved in control activities.

Key words: *international treaty (convention), subject of international law, international control, control mechanism of the treaty (convention), international legal relations.*

Вступ. Економічні кризи, великомасштабні збройні конфлікти, зростаюча кількість злиднів у багатьох державах, зростання транснаціональної організованої злочинності, поширення міжнародного тероризму, розповсюдження інфекційних і неінфекційних захворювань, порушення екологічної рівноваги планети вимагають негайного прийняття спільних зусиль держав і міжнародних організацій, активного включення в цей процес неурядових організацій, громадських установ, транснаціональних корпорацій та громадянського суспільства. Багато в чому вирішити ці складні завдання людству вдається завдяки укладенню багатосторонніх міжнародних договорів (конвенцій). Але мало підписати та ратифікувати договір, потрібно забезпечити його виконання всіма учасниками, а для цього необхідний дієвий контроль за впровадженням у життя його положень. Міжнародний контроль є відносно новим інструментом забезпечення виконання державами своїх міжнародно-правових зобов'язань. Він став широко застосовуватися після закінчення Другої світової війни та створення Організації Об'єднаних Націй. Характерною ознакою його розвитку стало практично повсюдне включення положень про контроль та контрольні органи до тексту міжнародних договорів, особливо багатосторонніх.

Дослідженню феномену міжнародного контролю присвятили свої праці такі науковці як Д. Аббакумова, Т. Анцупова, Ю. Астанкевич, Р. Валєєв, І. Котляров, П. Лейпхерт, В. Мищик, М. Пейчинович-Бурич, О. Сердюк, Н. Сімонова, О. Тіунов, М. Хабеггер, І. Яковюк тощо. Проте дослідження контрольного механізму забезпечення виконання міжнародних договорів, на жаль, залишається поза увагою науковців.

Постановка завдання. Ураховуючи викладене, мета статті – з'ясувати сутність і інституційну складову частину контрольного механізму забезпечення виконання міжнародних договорів.

Результати дослідження. На цей час у практиці міжнародних відносин та доктрині міжнародного права відсутній єдиний підхід до визначення й розуміння сутності феномена міжнародного контролю та механізму забезпечення виконання договірних зобов'язань, хоча міжнародний контроль сьогодні є найважливішим засобом забезпечення виконання міжнародних договорів та міжнародно-правовим інститутом, що склався після Другої світової війни.

На думку американського вченого Карла П'єраґостіні, призначення міжнародного контролю полягає в тому, щоб виділити грубі помилки, неправильне розуміння та прорахунки у виконанні міжнародного договору й таким чином спонукати сторони до тривалої раціональної

взаємодії. Якщо держава стає стороною в договорі, щоб переслідувати свої інтереси, стверджує П'єрагостіні, то вона залишатиметься стороною цього договору доти, доки договірні норми будуть здатні захищати вищезгадані інтереси. Відповідно, сторона договору не буде свідомо порушувати міжнародний договір, оскільки він діє на користь цієї сторони. [1, р. 425]. Вільям Джексон вважає, що міжнародний договір покликаний оцінювати рівною мірою ризики та переваги для міжнародної безпеки, а також політичні ризики та переваги для кожної сторони, що бере участь у договорі. За такого підходу міжнародний контроль має сприйматися не лише як оцінка діяльності сторін договору щодо можливих порушень, але мати й глибший сенс [2, р. 345]. Міжнародний контроль слід розглядати не тільки з технічної, але і з політичної точки зору: «Міри міжнародного контролю, що правильно розуміються, може бути також і заходами зміцнення довіри» [2, р. 346].

Російський фахівець з міжнародного права О.І. Тунов підкреслює, що «міжнародно-правовий контроль покликаний підтримувати врегульовані договором відносини щодо певних дій або утримання від них, зберігати встановлений стан речей в рамках узгодженого сторонами юридичного режиму. За допомогою контролю здійснюється констатація виконання міжнародно-правового зобов'язання або відходу від нього. У останньому випадку держава-учасниця договору зобов'язана усунути ситуацію, яка загрожує виконанню договору, та вжити заходів щодо його неухильного виконання» [3]. Українська юристка М.О. Медведєва зазначає, що «суть міжнародного контролю полягає у перевірці на основі міжнародного договору суб'єктами міжнародного права або створеними ними органами відповідності діяльності держав прийнятим зобов'язанням з метою забезпечення їх дотримання» [4, с. 25]. Ми пропонуємо розглядати міжнародний контроль як засновану на загально визначених принципах сучасного міжнародного права діяльність суб'єктів міжнародного права за допомогою створених спеціальних контрольних механізмів з метою дотримання державами взятих на себе договірних міжнародно-правових зобов'язань і вжиття заходів щодо їх виконання.

Розгляд міжнародного контролю як інституту міжнародного права передбачає дослідження міжнародно-правових норм, кожна з яких має певне призначення – регулювати міжнародні (міждержавні) відносини. Вплив норм міжнародного права на поведінку суб'єктів міжнародного права є причиною виникнення відповідних правовідносин. Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить про те, що у зарубіжній та вітчизняній науці міжнародного права проблематика міжнародних правовідносин комплексно не досліджувалась [5, с. 185]. І.І. Лукашук визначає міжнародні правовідносини як специфічну форму міжнародних відносин, їх особливий різновид, відносно самостійний елемент у системі інтернаціональних зв'язків держав [6, с. 109]. Пропонується на теоретичному рівні, «як компромісною слід вважати спробу розрізнити міжнародні правовідносини в широкому і вузькому контексті» [7, с. 446]. Під «правовідносинами у вузькому сенсі», або власно правовідносинами, було запропоновано розглядати відносини, що виражають взаємозв'язок прав і обов'язків, які випливають із юридичної норми. Під «правовідносинами у широкому сенсі» – розуміти суспільні відносини врегульовані правом [6, с. 110]. Намагання охопити і визначити найзагальніше позначення усіх міжнародних правових явищ, яке б включало правосвідомість, систему норм, а також реальний правопорядок і практику правового регулювання, привело до теоретичного виокремлення «правовідносин у самому широкому сенсі» [6, с. 110].

Як будь-які правовідносини, міжнародні контрольні правовідносини мають необхідні елементи: об'єкт, суб'єкти та зміст. Об'єктом міжнародного контролю є виконання зобов'язань за міжнародним договором. Суб'єктами контрольної діяльності можуть виступати міжнародні організації та їхні органи, спеціально створювані контрольні органи та держави. При цьому підконтрольними суб'єктами можуть бути будь-які суб'єкти міжнародного права – учасники певного міжнародного договору. Зміст правовідносин міжнародного контролю включає взаємні права та обов'язки суб'єктів при тому, що основний та загальний обов'язок у будь-яких контрольних правовідносинах – необхідність відповідати загально визначеним принципам та нормам міжнародного права [8, с. 98].

Коли ми кажемо про контрольний механізм забезпечення виконання міжнародних договорів, то спочатку треба звернутися до суті поняття механізму. «Новий словник іншомовних слів» визначає «механізм (н.-лат. mechanismus, від гр. μηχανή = машина, знаряддя) – 1) пристосування усередині машини, приладу, апарату, що приводить їх у рух..., 2) внутрішня будова, система чого-небудь, 3) сукупність процесів, із яких складається яке-небудь фізичне, хімічне, фізіологічне та інше явище» [9, с. 383]. Тобто механізм передбачає системність і впорядкованість будь-якої діяльності чи процесу. Вважаємо, це розуміння цілком корелює з необхідністю вироблення

механізму забезпечення виконання зобов'язань за міжнародними договорами як системної та впорядкованої діяльності суб'єктів міжнародного права.

Спроби визначити поняття та сутність такого механізму в науці міжнародного права робилися, проте не можна сказати, що подібні дослідження мають комплексний характер. Так, М.О. Медведєва міжнародний конвенційний механізм реалізації норм міжнародного права розглядає як такий, що включає такі складові частини: «правозабезпечувальна правотворчість, тлумачення, контроль і правозастосування» [10, с. 24]. О.В. Сердюк підкреслює, що «контрольний механізм ЄКПЛ має розглядатись у трьох аспектах: договірному, змістовному, інституційному» [11, с. 52]. С.Ю. Марочкін під механізмом забезпечення здійснення міжнародно-правових норм розуміє систему засобів забезпечення (гарантії, контроль тощо), кожне з яких є частиною загального механізму [12, с. 79]. О.І. Піунов дотримується позиції, що сутність механізму забезпечення виконання міжнародних договірних зобов'язань становлять міжнародно-правові засоби забезпечення. Під ними розуміється узгоджена зацікавленими державами та закріплена ними у вигляді норм міжнародного права система заходів, спрямованих на найефективніше виконання міжнародних зобов'язань [13, с. 28]. Н.С. Симонова пропонує об'єднання в понятті «механізм забезпечення виконання зобов'язань за міжнародними договорами» таких інституційних складових частин: 1) інститути обов'язковості та сумлінності виконання міжнародно-правових зобов'язань; 2) міжнародні та внутрішньодержавні засоби забезпечення виконання міжнародних договорів (що є окремими правовими інститутами); 3) інститути судових органів; 4) інститути міжнародних організацій; 5) інститут відповідальності за невиконання зобов'язань за міжнародними договорами [14, с. 63].

На наш погляд, виходячи зі структури міжнародних правовідносин, ми можемо виділити три складові частини в контрольному механізмі виконання міжнародних договорів: договірну складову, пов'язану з об'єктом правовідносин, інституційну складову, пов'язану із суб'єктом (суб'єктами) міжнародних правовідносин, та змістовну складову частину, пов'язану зі всім спектром забезпечення вимог міжнародних договорів (принципи, норми, форми, методи, засоби контрольної діяльності тощо).

Більш докладніше зупинимося на інституційній складовій частині контрольного механізму забезпечення виконання міжнародних договорів. О.В. Тарасов довів, що на пострадянському просторі, у тому числі й в українській літературі, чітко виділяються три напрями досліджень проблематики міжнародної правосуб'єктності: «Перший напрям продовжує радянську традицію ігнорування міжнародно-правової особистості людини в межах закритої міждержавної системи, відстоюючи позицію антропологічного нігілізму в науці МП. Коло суб'єктів МП за цього напрямом жорстко догматизоване. ... Другий напрям ... має компромісний характер, що намагається лавірувати між традиційним етатизмом і поступовим (з масою застережень) допуском індивіда й МНУО в окремі, суворо встановлені сфери міждержавного співробітництва. Третій напрям наукових досліджень, що тільки зароджується на пострадянському просторі, відстоєє самостійний характер міжнародно-правової особистості людини в межах відкритої міжнародно-правової системи, де кожен із суб'єктів МП має власний, часто унікальний, міжнародно-правовий статус» [15, с. 353]. Тому серед основних суб'єктів міжнародного контролю (контролюючі суб'єкти) можна виокремити: 1) держави; 2) міжнародні організації та їхні органи, 3) спеціально створювані контрольні органи. При цьому, однак, слід мати на увазі, що суб'єктний склад правовідносин міжнародного контролю розширюється за допомогою підконтрольних суб'єктів, якими можуть бути будь-які суб'єкти міжнародного права – учасники певних міжнародних договорів, а також інституції громадянського суспільства, що залучаються до контрольної діяльності.

Міжнародна договірна практика підтверджує висунуту нами тезу про суб'єктів правовідносин щодо здійснення міжнародного контролю та є доказом формування відповідного міжнародно-правового інституту. Так, у міжнародному гуманітарному праві Женевськими конвенціями 1949 р. та Додатковими протоколами до них 1977 та 2005 років передбачається, що міжнародний контроль за виконанням положень Женевських конвенцій та Додаткових протоколів здійснюється: 1) *воюючими сторонами*: «На прохання однієї зі сторін конфлікту повинно бути розпочато розслідування за процедурою, яку визначають заінтересовані сторони, стосовно будь-якого обвинувачення в порушенні Конвенції» (Ст. 132) [16]; 2) *державами-покровительками*: «Представникам або вповноваженим держав-покровительок дозволено відвідувати всі місця, де можуть знаходитися військовополонені... вони мають доступ до всіх приміщень, якими користуються військовополонені (ст. 126 [16]); 3) *Міжнародним комітетом Червоного Хреста*: представники Міжнародного комітету Червоного Хреста користуються такими ж правами, як представники або делегати держави-покровительки (ст. 126 [16]).

Наведемо ще приклад Конвенції Ради Європи про захист дітей від сексуального насильства та сексуальної експлуатації (CETS № 201), яка була прийнята та відкрита для підписання у жовтні 2007 р. на острові Лансароте, що в Іспанії (набула чинності 1 липня 2010 р.). Спеціально створений у межах цієї Конвенції Комітет Лансароте займає центральне місце в роботі зі збору, аналізу та обміну інформацією, досвідом і кращими практиками між державами з метою вдосконалення їх заходів політики в галузі запобігання сексуальній експлуатації та сексуального насильства по відношенню до дітей і боротьби із цими явищами. Передбачений у Конвенції механізм моніторингу має на меті ефективне її застосування Сторонами [17]. Комітет Лансароте складається з представників Сторін Конвенції, включаючи також представників Сторін, які можуть приєднатися до Конвенції відповідно до статей 45 і 46. До участі в моніторинговому механізмі Конвенції залучені інші органи, по-перше, три органи Ради Європи: Парламентська Асамблея, Комісар з прав людини і Європейський комітет з проблем злочинності (CDPC), які вказані в статті 40, і, по-друге, інші відповідні міжурядові комітети Ради Європи, які в силу свого кола компетенцій, безумовно, можуть внести істотний внесок в діяльність щодо контролю за виконанням Конвенції. Це такі комітети, як Європейський комітет із правового співробітництва (CDCJ), Європейський комітет із соціальних прав (ECSR), Консультативна рада у справах молоді (CCJ) і Європейський комітет з питань соціальної згуртованості (CDDH), особливий упор при цьому був зроблений на Керівному комітеті з прав людини (CDDH) [18, indent 268].

Важлива роль відводиться участі представників громадянського суспільства в діяльності Комітету, що безсумнівно є одним з основних достоїнств моніторингової системи. Можливість підключення представників неурядових організацій та інших органів, які беруть активну участь в діяльності щодо запобігання сексуальній експлуатації та сексуального насильства по відношенню до дітей і протидії їм, отримала активну підтримку і розглядається як важлива умова забезпечення справді дієвого контролю за застосуванням Конвенції [18, indent 269]. Згідно з Правилами процедури Комітету представники громадянського суспільства можуть виступати в ролі спостерігачів, без права голосу. Також Комітет Лансароте може дозволити на спеціальній основі участь в якості спостерігачів представників додаткових органів: організацій приватного сектора, туристичних агентств, фінансових установ, інших суб'єктів громадянського суспільства.

Таким чином, інституційну складову частину контрольного механізму забезпечення виконання міжнародних договорів створюють держави, міжнародні організації та їхні органи, спеціально створювані контрольні органи, інституції громадянського суспільства.

Висновки. Міжнародний контроль як засіб забезпечення міжнародних зобов'язань сьогодні набуває все більш важливого значення, стає нормою та необхідною умовою функціонування міжнародного права. У сучасних умовах турбулентного світу контрольний механізм забезпечення виконання міжнародних договорів удосконалюється та ускладнюється, істотно змінюється його інституційна складова частина.

Список використаних джерел:

1. Pieragostini K. Arms Control Verification: Cooperating to Reduce Uncertainty. *Journal of Conflict Resolution*. 1986. Vol. 30, Issue 3. P. 420–444.
2. Jackson W.D. Verification in Arms Control: Beyond NTM. *Journal of Peace Research*. 1982. Vol. XIX. No. 4. P. 345–353.
3. Тиунов О.И. О роли международно-правового мониторинга и международного контроля в развитии Евразийской экономической интеграции. *Евразийский юридический журнал*. 2012. № 10. С. 5–10. URL: <https://eurasianlaw.ru/nashi-rubriki/persona-grata/intervyu-s-o-i-tiunovym-cudej-konstitutcionnogo-suda-rf-v-pochetnoj-otstavke> (дата обращения: 31.01.2022).
4. Медведєва М.О. Теоретичні та практичні аспекти реалізації міжнародно-правових норм у галузі охорони навколишнього середовища / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, Ін-т міжнар. відносин. Київ : Фенікс, 2012. 484 с.
5. Забара І.М. Міжнародні правовідносини – основа міжнародного правопорядку (теоретичні аспекти). *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 3. С. 185–187.
6. Лукашук І.И. Механизм международно-правового регулирования. Киев : Вища школа, 1980. 168 с.
7. Міжнародне право. Основи теорії : підручник для студ. вищ. навч. закладів, що навчаються за спец. «Міжнародне право», «Міжнародні відносини» / В.Г. Буткевич [и др.] ; ред. В.Г. Буткевич. Київ : Либідь, 2002. 608 с.

8. Симонова Н.С. Институт международного контроля как элемент механизма обеспечения выполнения обязательств по международным договорам. *Московский журнал международного права*. 2014. № 1. С. 82–102.
9. Новий словник іншомовних слів: близько 40 000 сл. і словосполучень / Л.І. Шевченко, О.І. Ніка, О.І. Хом'як, А.А. Дем'янюк ; за ред. Л.І. Шевченко. Київ : АРІЙ, 2008. 672 с.
10. Медведєва М.О. Теоретичні та практичні аспекти реалізації міжнародно-правових норм у галузі охорони навколишнього середовища / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, Ін-т міжнар. відносин. Київ : Фенікс, 2012. 484 с.
11. Теорія та практика застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: компендіум / О.В. Сердюк, Ю.В. Цокін, І.В. Яковюк та ін. ; за заг. ред. проф. О.В. Сердюка, І.В. Яковюка ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, Каф. міжнар. права. 2-ге вид., допов. Харків : Право, 2019. 404 с.
12. Марочкин С.Ю. Проблема эффективности норм международного права. Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 1988. 146 с.
13. Тиунов О.И. Международно-правовые средства реализации международных договоров. *Вопросы универсальности и эффективности международного права: межвуз. сб. науч. тр.* Свердловск : УрГУ, 1981. С. 27–37.
14. Симонова Н.С. Институциональный механизм обеспечения выполнения обязательств по международным договорам: понятие, основные элементы. *Московский журнал международного права*. 2013. № 3. С. 60–82.
15. Тарасов О.В. Суб'єкт міжнародного права: проблеми сучасної теорії : монографія / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2014. 512 с.
16. Женевська конвенція про поводження з військовополоненими. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_153#Text (дата звернення: 31.01.2022).
17. Требіна О.М. Контрольний механізм Конвенції Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації і сексуального насильства. Україна і ЄС: політико-правові перспективи інтеграції : зб. матеріалів ХХХІІІ Харів. політол. читань (м. Харків, 24 квіт. 2020 р.). Харків : Право, 2020. С. 101–110.
18. Explanatory Report to the Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse. Lanzarote, 25.X.2007. URL: <https://rm.coe.int/16800d3832> (accessed: 31.01.2022).

РЕЦЕНЗІЇ

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.6.34>

ЦУЦКІРІДЗЕ М.С., ШЕВЧИШЕН А.В.

**РЕЦЕНЗІЯ
НА МОНОГРАФІЮ «ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ПРОТИДІЇ
КРИМІНАЛЬНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ПОВ'ЯЗАНИМ З ОБІГОМ
ПРОТИПРАВНОГО КОНТЕНТУ В МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ», ПІДГОТОВЛЕНА
КАНДИДАТОМ ЮРИДИЧНИХ НАУК, ДОЦЕНТОМ ТАРАСЕНКОМ О.С.**

Актуальність питань, висвітлених у монографії «Теорія та практика протидії кримінальним правопорушенням, пов'язаним з обігом протиправного контенту в мережі Інтернет», зумовлена тією важливою обставиною, що комп'ютерні мережі, комунікаційні системи стали інструментом злочинців, наслідком чого стала криміналізація сфери використання інформаційно-телекомунікаційних технологій. Оскільки процеси глобалізації, характерні для сучасного етапу розвитку суспільства, тісно пов'язані з удосконаленням інформаційних технологій, то вони значною мірою змінюють не тільки структуру економіки, а й механізми функціонування багатьох інститутів державної влади та громадянського суспільства, є важливою складовою частиною розвитку економіки. Криміналізація зазначеної сфери є своєрідним гальмом прогресу та реальною загрозою для нормального функціонування майбутнього життя будь-якого суспільства.

Така тенденція посилюється тим, що відсутній єдиний підхід до визначення кримінальних правопорушень як таких, що вчиняються внаслідок розміщення в мережі Інтернет протиправного контенту, частково має місце неможливість у низці випадків вирахувати причинно-наслідкові зв'язки обігу протиправного контенту та спричинення шкоди при вчиненні певних кримінальних правопорушень, а також їх висока латентність. Це призводить до відсутності активної позиції правоохоронних органів щодо протидії кримінальним правопорушенням, пов'язаним з обігом протиправного контенту в мережі Інтернет.

Таким чином, необхідність глибокого наукового аналізу проблем протидії зазначеним правопорушенням у нинішній, доволі складний час не викликає сумніву. Більш того, за своєю соціальною значущістю ці проблеми стоять в ряду найактуальніших, життєво необхідних для розвитку української державності.

Між тим ознайомлення зі станом наукових досліджень стосовно цієї проблематики показує, що проблеми протидії зазначеним правопорушенням залишаються практично недослідженими. Саме тому зроблена О.С. Тарасенком спроба комплексного дослідження проблем запобігання, виявлення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних з обігом протиправного контенту в мережі Інтернет, є дуже своєчасною і корисною як для практики, так і для науки.

Запропоновані в монографії положення покликані, з одного боку, надати загальне уявлення про кримінальні правопорушення, пов'язані з обігом протиправного контенту в мережі Інтернет, а з іншого – ознайомити з особливостями виявлення та запобігання зазначеним правопорушенням, здійснення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування під час протидії цим негативним явищам.

Архітектоніка роботи логічно струнка, структура монографії повністю відповідає цілям і завданням дослідження й дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені автором. Джерельну базу роботи можна вважати повністю репрезентативною. Автором використані всі законодавчі й інші нормативні акти, практично вся монографічна література стосовно проблеми, численні матеріали соціологічних досліджень. У монографії висловлюються і аргументуються, як правило, доказово і наглядно, судження автора з усіх вузлових питань, охоплених темою роботи.

Безсумнівним достоїнством монографії є ясність і точність викладу матеріалу, за якими стоїть практичний досвід та досвід наукової роботи, досконале знання нормативно-правового

матеріалу, ясне бачення «больових точок» проблем, що розглядаються. Підтвердженням цього є й відсутність у тексті монографії псевдотеоретичних розмірковувань, за допомогою яких інколи намагаються приховати відсутність конструктивних ідей і реальних практичних пропозицій.

Логічним та послідовним є й те, що автор починає дослідження з розгляду поняття та класифікації протиправного контенту в мережі Інтернет, оскільки його характеристика являє собою підґрунтя, керуючись яким можна протидіяти кримінальних правопорушенням, що пов'язані з його обігом.

Автором виокремлено та вирішено ряд задач: визначено стан нормативно-правового регулювання та сформульовано законодавчі пропозиції щодо здійснення заходів, спрямованих на блокування протиправного контенту в мережі Інтернет; надано кримінологічну характеристику осіб, які вчиняють зазначені кримінальні правопорушення; виокремлено способи підготовки, вчинення, приховування (маскування) цих правопорушень; окреслено основні напрямки загально-соціального, індивідуально-профілактичного, заходи оперативного-розшукового запобігання вчиненню кримінальних правопорушень, пов'язаних з обігом протиправного контенту в мережі Інтернет; виокремлено елементи пошуку фактів вчинення кримінальних правопорушень, пов'язаних з обігом протиправного контенту в мережі Інтернет та пошукові програми (системи), які можуть бути використані з метою виявлення фактів вчинення кримінальних правопорушень; визначено слідчі розшукові дії, найбільш доцільні для фіксації фактів вчинення кримінальних правопорушень, пов'язаних з обігом протиправного контенту в мережі Інтернет, та з'ясовано типові проблемні моменти під час проведення НСРД; виокремлено особливості застосування спеціальних знань у процесі досудового розслідування.

Автором запропоновано порядок (програму) збирання стороною обвинувачення доказів кримінальних правопорушень, пов'язаних з обігом протиправного контенту в мережі Інтернет шляхом проведення комплексу слідчих (розшукових) дій (огляд комп'ютерної техніки; допит завника, свідків і підозрюваних; призначення та проведення окремих видів експертиз), а також інших процесуальних дій, спрямованих на отримання інформації з матеріальних джерел (тимчасовий доступ до речей і документів). Зазначений порядок досить логічний та вивірений, детальний розгляд послідовних дій слідчого здійснюється у роботі як із використанням теоретичних конструкцій, розроблених юридичною наукою, так і на основі аналізу нормативного матеріалу, у якому ці принципи одержують своє правове закріплення.

Поряд з іншими особливий інтерес становить обґрунтування положення про ефективність застосування таких пошукових систем, як Security i2 Analyst's Notebook, Python, іншого спеціалізованого програмного забезпечення (goAML, goPRS, goCASE, goTRACE) в частині супроводження та підтримки оперативно-розшукової діяльності з метою пошуку та аналізу поширеності протиправного контенту в мережі Інтернет, а також щодо необхідності впровадження у правоохоронну діяльність Національної поліції Інтернет-технології, які можна поділити на: технології великих даних (Big Data Technologies); технології Інтернету речей (Internet of Things Technologies); хмарні технології (Cloud Technologies).

Важливою слід вважати новацію автора щодо включення до монографічного дослідження актуальних питань тактики виявлення та подальшого розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних з обігом протиправного контенту в мережі Інтернет; впровадження в практичну діяльність нової негласної слідчої розшукової дії «Комп'ютерне втручання».

Обґрунтовані положення монографії Тарасенка О.С. можуть ефективно використовуватися оперативними працівниками та слідчими під час запобігання, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних з обігом протиправного контенту в мережі Інтернет.

Теоретичні положення викладені автором відповідають меті та загальним напрямкам вдосконалення професійної підготовки юридичних кадрів і можуть бути використанні в навчально-му процесі.

Зміст монографії в цілому відповідає основним сучасним тенденціям юридичної науки і практики, вимогам організації оперативно-розшукової діяльності, кримінологічного запобігання та досудового розслідування, є результатом тривалого наукового дослідження і має як практичне, так і наукове та навчально-методичне значення.

ЗМІСТ

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

КРИХОВЕЦЬКИЙ І.З. УКРАЇНСЬКІ СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНІ ТЕЧІЇ ГАЛИЧИНИ ХІХ СТ. ТА ЇХНЯ СЕЙМОВА ДІЯЛЬНІСТЬ.....	3
--	---

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

ЖУРА В.А., КОРНЕСЮК М.В., СТЕПАНЮК К.І. ДО ПИТАННЯ ПРО ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙ ДЕРЖАВ, ЯКІ НАЛЕЖАТЬ ДО РЕЛІГІЙНОЇ ПРАВОВОЇ СІМ'Ї ТА ВИЗНАЮТЬ ІСЛАМ ДЕРЖАВНОЮ РЕЛІГІЄЮ.....	8
ЙОВЕНКО І.І. СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ В УКРАЇНІ.....	13

**ТРУДОВЕ ПРАВО;
ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

ВАРЕНИК О.С. НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ЛОКАЛЬНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ПРАЦІ.....	20
ВЕРХОЛАЗ К.О. ОСОБЛИВОСТІ ВИНИКНЕННЯ ТРУДОВИХ ПРАВОВІДНОСИН З НАУКОВО-ПЕДАГОГІЧНИМИ ПРАЦІВНИКАМИ: ПІДСТАВИ ТА УМОВИ.....	27
ГАНЖА О.О. ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМКИ ПОКРАЩЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБОВОЇ КАР'ЄРИ В ПОЛІЦІЇ.....	31
ДЕНЕГА О.П. МЕХАНІЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ ЯК СУБ'ЄКТА ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....	36
ДУБОВИК Т.С. ДИСЦИПЛІНА ПРАЦІ ЯК СКЛАДОВИЙ ЕЛЕМЕНТ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СТОРІН ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ.....	43
КОНДРАТЬЄВА І.І. ОСОБЛИВОСТІ МЕДИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСІБ РЯДОВОГО ТА НАЧАЛЬНИЦЬКОГО СКЛАДУ СЛУЖБИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ.....	52

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

БОГАТОВ Д.Е., МСЛЄШЕВ І.С., ПРИХОДЬКО В.С. РЕЦИКЛІНГ ВІДХОДІВ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ.....	59
--	----

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

БАЄВА О.І. ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА: НАУКОМЕТРИЧНИЙ ЗРІЗ ТА КОМПЛЕКСНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ.....	64
БАРЧУК В.О. ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ФОРМ ТА МЕТОДІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЛІСОВОГО ФОНДУ УКРАЇНИ.....	72
ВДОВІЧЕНА Л.І., ПИЛИП В.В. СУБСТАНЦІЙНІ ВЛАСТИВОСТІ МЕТОДУ ВАЛЮТНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	77

ВИНОГРАДОВА А. ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУДІВ В УКРАЇНІ У ВИМІРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ОСНОВ ЙОГО ЗДІЙСНЕННЯ.....	83
КАЙЛО І.Ю. ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ПРАЦІ ЯК ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ЩО РЕАЛІЗУЄ ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ У СФЕРІ ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА.....	89
ЛЕЩЕНКО Р.М. СУТЬ ТА ПОНЯТТЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ.....	96
МИКОЛАЄЦЬ Д.А. ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИКИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ.....	103
МИХАЙЛОВ О.О. МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ЗМІСТОВНА ХАРАКТЕРИСТИКА.....	109
ОСТАПЕНКО І.О. РОЛЬ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ У ПРАВОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ НАЦІОНАЛЬНОГО СПРОТИВУ В УКРАЇНІ	114
ПАРАМАНОВ Д.Ю. ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....	119
РЕЗНИЧЕНКО В.О. ВИДАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСВІТИ В УКРАЇНІ.....	124
СЕМЕНОВ Є.О. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ: ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ.....	130
СКРИПА Є.В. ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ.....	137
 КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО	
ДЖАФАРЗАДЕ ДЖАФАР ТЕЙМУР ОГЛИ. ОСОБА-ЕКСТРЕМІСТ: МОТИВИ ТА МЕТА ЗЛОЧИННОЇ ПОВЕДІНКИ.....	143
КИЧКО А.М., СКЛЯР М.О. КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА КАТУВАННЯ ТА ЙОГО ВІДМЕЖУВАННЯ ВІД ДЕЯКИХ СУМІЖНИХ СКЛАДІВ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ.....	149
ЛУГІНА Н.А., ОНОФРЕЙ В.С., НАУМЕНКО К.С. ПРОБЛЕМИ ПРИТЯГНЕННЯ ДО КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ МЕДИЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ.....	154
СТРЕЛЮК Я.В. СТАН І ТЕНДЕНЦІЇ ВЧИНЕННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧИХ УСТАНОВАХ ЗАКРИТОГО ТИПУ ТА ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ	158
ТАТАРОВ О.Ю. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ: АНАЛІЗ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНУ УКРАЇНИ ВІД 27.04.2021 РОКУ № 1422.....	165
ТКАЧ А. ПРОЦЕСУАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРОРА ПІД ЧАС ЗАСТОСУВАННЯ ПРИМУСОВИХ ЗАХОДІВ МЕДИЧНОГО ХАРАКТЕРУ: СУЧАСНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ.....	172

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА;

СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

БУЛКО Л.О., ЧЕРВ'ЯК О.О., МИШАНИЧ А.В. МЕДІАЦІЯ ПРИ УКЛАДАННІ
УГОДИ ПРО ПРИМИРЕННЯ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ.....178

МОСНОК К.В., КАРАСЬОВА О.А. ПРАВОВИЙ СТАТУС СУДОВОГО
ЕКСПЕРТА-БІОЛОГА ПІД ЧАС ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ182

САКОВСЬКИЙ А.А., МИРОВСЬКА А.В. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО
РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВЕДЕННЯ НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ.....186

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

ТРЕБІНА О.М. ІНСТИТУЦІЙНА СКЛАДОВА ЧАСТИНА КОНТРОЛЬНОГО
МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ.....193

РЕЦЕНЗІЇ

ЦУЦКІРІДЗЕ М.С., ШЕВЧИШЕН А.В. РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ
«ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ПРОТИДІЇ КРИМІНАЛЬНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ,
ПОВ'ЯЗАНИМ З ОБІГОМ ПРОТИПРАВНОГО КОНТЕНТУ В МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ»,
ПІДГОТОВЛЕНА КАНДИДАТОМ ЮРИДИЧНИХ НАУК,
ДОЦЕНТОМ ТАРАСЕНКОМ О.С.....199

CONTENTS

***THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW;
HISTORY OF POLITICAL AND LEGAL SCHOLARS***

KRYKHOVETSKYY I.Z. UKRAINIAN SOCIO-POLITICAL CURRENCIES OF GALICIA OF THE XIX CENTURY AND THEIR SEY ACTIVITIES..... 3

CONSTITUTIONAL RIGHT; MUNICIPAL LAW

ZHURA V.A., KORNESYUK M.V., STEPANYUK K.I. ON THE FEATURES OF THE CONSTITUTIONS OF STATES WHICH BELONG TO THE RELIGIOUS LAW FAMILY AND RECOGNIZE ISLAM AS THE STATE RELIGION..... 8

YOVENKO I.I. SYSTEM OF SUBJECTS ENSURING THE IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO PEACEFUL ASSEMBLY IN UKRAINE..... 13

LABOR LAW; THE RIGHT TO SOCIAL SECURITY

VARENYK O.S. DIRECTIONS OF OPTIMIZATION OF LOCAL LEGAL REGULATION OF OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY..... 20

VERKHOLAZ K.O. PECULIARITIES THE EMERGENCE OF LABOR RELATIONSHIPS WITH SCIENTIFIC-PEDAGOGICAL WORKERS: GROUNDS AND CONDITIONS..... 27

HANZHA O.O. PROMISING WAYS TO IMPROVE THE REGULATION OF CAREER IN THE POLICE..... 31

DENEHA O.P. MECHANISM OF LEGAL REGULATION OF STATE ACTIVITY AS A SUBJECT OF SOCIAL SECURITY LAW..... 36

DUBOVYK T.S. LABOR DISCIPLINE AS A COMPONENT ELEMENT OF RESPONSIBILITY OF PARTIES OF EMPLOYMENT AGREEMENT..... 43

KONDRATYEVA I.I. PECULIARITIES OF MEDICAL PROVISION OF PRIVATE PERSONS AND THE CHIEF OF THE CIVIL SERVICE PROTECTION IN UKRAINE..... 52

***LAND LAW; AGRARIAN LAW; ENVIRONMENTAL LAW;
NATURAL RESOURCE LAW***

BOHATOV D.E., MYELYESHEV I.S., PRYKHODKO V.S. WASTE RECYCLING: CURRENT STATUS AND PROBLEMS..... 59

***ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCE LAW;
INFORMATION LAW***

BAYEVA O.I. PECULIARITIES OF THE ORGANIZATION OF ADMINISTRATIVE JUDICIARY: SCIENTIFIC SECTION AND COMPREHENSIVE STUDY OF THE PROBLEM..... 64

BARCHUK V.O. ON THE QUESTION OF DEFINITION OF THE CONCEPT OF FORMS AND METHODS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION OF THE FOREST FUND OF UKRAINE..... 72

VDOVICHENA L.I., PYLYP V.V. SUBSTANTIVE PROPERTIES OF THE METHOD OF CURRENCY-LEGAL REGULATION..... 77

VYNOHRADOVA A. THE CONCEPT AND SYSTEM OF PRINCIPLES OF PERSONNEL SUPPORT OF COURT ACTIVITIES IN UKRAINE IN THE DIMENSION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASIS OF ITS ACTIVITIES.....	83
KAYLO I.YU. LEGAL STATUS OF STATE FOR UKRAINE WORK AS CENTRAL EXECUTIVE BODY THAT IMPLEMENTS THE STATE POLICY ON THE SUPERVISION AND CONTROL OVER COMPLIANCE WITH LABOR LAWS...	89
LESCHENKO R.M. ESSENCE AND CONCEPT OF THE TAX SYSTEM OF UKRAINE....	96
MYKOLAIEVS D.A. PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE REGULATION OF RELATIONS IN THE FIELD OF ELECTRIC POWER ENGINEERING AMIDST UKRAINE'S EUROPEAN INTEGRATION.....	103
MYKHAYLOV O.O. MECHANISM OF IMPLEMENTATION OF JUDICIAL CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF THE PUBLIC ADMINISTRATION: SUBSTANTIVE CHARACTERISTICS.....	109
OSTAPENKO I.O. THE ROLE OF STRATEGIC COMMUNICATIONS IN THE LEGAL SUPPORT OF NATIONAL RESISTANCE IN UKRAINE.....	114
PARAMANOV D.YU. PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL ENFORCEMENT OF PROTECTION OF THE RIGHTS OF ENTREPRENEURIAL ACTIVITIES IN UKRAINE.....	119
REZNICHENKO V.O. PUBLICATION OF REGULATIONS AS A TOOL FOR PUBLIC ADMINISTRATION OF EDUCATION IN UKRAINE.....	124
SEME NOV YE.O. ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE: SOME ASPECTS OF THE DEFINITION.....	130
SKRYPA YE.V. THE MAIN DIRECTIONS OF STATE POLICY IN THE FIELD OF ROAD SAFETY.....	137
 CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL ENFORCEMENT LAW	
DZHAFARZADE DZHAFAR TEYMUR OHLY. EXTREMIST PERSONALITY: MOTIVES AND PURPOSE OF CRIMINAL BEHAVIOR.....	143
KYCHKO A.M., SKLYAR M.O. CRIMINAL AND LEGAL CHARACTERISTICS OF TORTURE AND ITS DISTINCTION FROM SOME RELATED COMPOSITIONS OF CRIMINAL OFFENSES.....	149
LUHINA N.A., ONOFREY V.S., NAUMENKO K.S. PROBLEMS OF CRIMINAL RESPONSIBILITY MEDICAL WORKERS.....	154
STRELYUK YA.V. STATUS AND TRENDS COMMISSION OF CRIMINAL OFFENCES IN CLOSED PENAL INSTITUTIONS AND MEASURES TO PREVENT THEM.....	158
TATAROV O.YU. LEGAL REGULATION OF SPECIAL PRE-TRIAL INVESTIGATION: ANALYSIS OF THE PROVISIONS OF THE LAW OF UKRAINE OF APRIL 27, 2021 NO. 1422.....	165
TKACH A. PROCEDURAL ACTIVITY OF THE PROSECUTOR IN THE APPLICATION OF COMPULSORY MEASURES OF MEDICAL NATURE: CURRENT STATE, PROBLEMS AND WAYS OF THEIR SOLUTION.....	172

***CRIMINAL PROCEEDINGS AND FORENSICS; FORENSIC EXAMINATION;
OPERATIVE-SEARCH ACTIVITY***

BULKO L.O., CHERVYAK O.O., MYSHANYCH A.V. MEDIATION IN CONCLUDING
A RECONCILIATION AGREEMENT IN THE CRIMINAL PROCESS.....178

MOSIYUK K.V., KARASOVA O.A. LEGAL STATUS OF A FORENSIC BIOLOGIST
DURING THE PRE-TRIAL INVESTIGATION.....182

SAKOVSKYY A.A., MYROVSKA A.V. PROBLEMATIC ISSUES
OF LEGAL REGULATION OF SECRET INVESTIGATIVE (SEARCH) ACTIONS.....186

INTERNATIONAL LAW

TREBINA O.M. INSTITUTIONAL COMPONENT OF THE CONTROL MECHANISM
ENSURING THE IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL AGREEMENTS.....193

REVIEWS

TSUTSKIRIDZE M.S., SHEVCHYSHEN A.V. REVIEW OF THE MONOGRAPH
«THEORY AND PRACTICE OF COUNTERACTION TO CRIMINAL OFFENSES
RELATED TO THE DISTRIBUTION OF ILLEGAL CONTENT ON THE INTERNET»
BY ASSOCIATE PROFESSOR TARASENKO O.S.....199

НОТАТКИ

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Випуск 6, 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 23.09.2021. Формат 70x100/16.

Обл.-вид. арк. 21,90. Ум. друк. арк. 16,90.

Наклад 300 прим. Зам. № 0322/097.

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