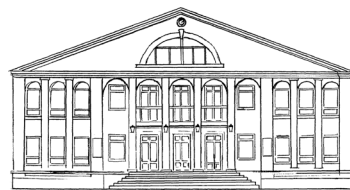


Держава та регіони



Серія: ПРАВО
2020 р., № 2 (68)

Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

Голова редакційної ради: О. В. Покатаєва,
доктор юридичних наук, доктор економічних наук,
професор

Журнал включено до переліку фахових видань
згідно з постановою президії ВАК України
від 06.11.2014 р. № 1279

Головний редактор:

П. С. Покатаєв, доктор юридичних наук, доктор наук з державного управління,
професор, перший проректор, Класичний приватний університет

Редакційна колегія:

О. Ю. Синявська, доктор юридичних наук, професор, Харківський
національний університет внутрішніх справ

А. М. Апаров, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри права
та методи викладання правознавства, Сумський державний педагогічний
університет імені А.С.Макаренка

М. М. Бліхар, доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційно-
го та міжнародного права, Національний університет «Львівська політехніка»

М. Л. Шелухін, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри права
та публічного адміністрування, Маріупольський державний університет

А. В. Хрідочкін, доктор юридичних наук, кандидат історичних наук, доцент,
завідувач кафедри загально-правових дисциплін, Дніпровський гуманітарний
університет

Г. О. Блінова, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністра-
тивного права, процесу та адміністративної діяльності факультету підготовки
фахівців для підрозділів превентивної діяльності, Дніпропетровський держав-
ний університет внутрішніх справ

Szabó Andrea (Сабо Андреа), доктор наук, професор, завідувач кафедри
митної та фінансової діяльності факультету правоохоронної діяльності,
Університет публічної служби (Угорська Республіка)

Л. Г. Удовика, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри історії
і теорії держави та права, Запорізький національний університет

О. П. Гетманець, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри
правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6,
Харківський національний університет внутрішніх справ

В. В. Шаблістий, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри
кримінального права та кримінології факультету підготовки фахівців для
органів досудового розслідування, Дніпропетровський державний університет
внутрішніх справ

П. В. Хряпінський, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри
публічного права Інституту гуманітарних та соціальних наук, Національний
технічний університет «Дніпровська політехніка»

Відповідальний редактор: С. В. Белькова

Редактори: С. В. Старкова

Технічний редактор: А. С. Лаптєва

Дизайнер обкладинки: Я. В. Зоська

ISSN 1813-338X

Журнал включено до міжнародної
наукометричної бази Index Copernicus
International (Республіка Польща)

Засновник:

Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету інформаційної
політики, телебачення та радіомовлення України
про державну реєстрацію друкованого
засобу масової інформації
Серія КВ № 14176-3147 ПР від 24.04.2008 р.



**Видавництво та друк – Видавничий дім
«Гельветика»**

69002, м. Запоріжжя, вул. Олександрівська 84, оф. 414
Телефони +38 (048) 709 38 69,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
26 лютого 2020 р., протокол № 5

Усі права захищені. Повний або частковий передрук
і переклади дозволено лише за згодою автора
і редакції. При передрукуванні обов'язкове посилання
на видання: Держава та регіони. Серія: ПРАВО. –
2020. – № 2 (68).

Редакція не обов'язково поділяє думку автора
і не відповідає за фактичні помилки,
яких він припустився.

Адреса редакції:

Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б.
Телефон: (0612) 220-58-42, 8-067-7744481
Телефон/факс: (0612) 63-99-73.

Здано до набору 20.02.2020.

Підписано до друку 04.03.2020.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 0720/197.

© Класичний приватний університет, 2020

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

<i>О. І. Зінсу</i> ДИСКУРС «ДОМАШНЄ НАСИЛЬСТВО» ТА СТРАТЕГІЯ ЙОГО РОЗГОРТАННЯ В ДЕРЖАВНІЙ ПОЛІТИЦІ УКРАЇНИ.....	8
<i>А. Є. Кубко</i> ДЕРЖАВНІ ІНТЕРЕСИ У ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ: ДЕЯКІ ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ.....	14

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

<i>О. В. Сінькевич</i> ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ ТА ФУНКЦІЇ ГАЛУЗІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ (СОЦІАЛЬНА, ЕКОЛОГІЧНА ТА ПРАВООХОРОННА ФУНКЦІЇ).....	20
<i>Л. Г. Удовика, Т. О. Шеховцова</i> ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ ЯК СУБ'ЄКТ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ.....	25
<i>Ю. І. Фетько</i> НАУКОВІ ТА НОРМАТИВНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ І ЗМІСТУ МІЖТЕРИТОРІАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	32
<i>Т. В. Хмарук</i> ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ПРОЦЕДУРИ РОЗГЛЯДУ ТА УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНИМ СУДОМ УКРАЇНИ.....	39

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО

<i>В. П. Магдич</i> ОБ'ЄКТИ ПРАВА СПІЛЬНОЇ СУМІСНОЇ ВЛАСНОСТІ СПІВВЛАСНИКІВ У БАГАТОКВАРТИРНОМУ БУДИНКУ.....	45
--	----

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

<i>О. І. Кадикало</i> ВІДНОСИНИ ФОНДУ ГАРАНТУВАННЯ ВКЛАДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ ТА БАНКІВСЬКИХ УСТАНОВ: ДИСКУСІЙНІ АСПЕКТИ.....	49
--	----

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

<i>І. С. Андрієнко</i> НУЖДЕНІСТЬ В АСПЕКТІ ПРАВА НА ДЕРЖАВНУ СОЦІАЛЬНУ ДОПОМОГУ.....	54
<i>В. А. Мамай</i> ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИСДИКЦІЇ СУДУ ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ ТРУДОВОГО СПОРУ: АНАЛІЗ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ.....	59
<i>О. М. Рим</i> ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИЗНАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КВАЛІФІКАЦІЇ ОСОБИ ДЛЯ ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ.....	64

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

<i>А. М. Апаров</i> ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ МЕЖ КЛЮЧОВИХ ПРОБЛЕМНИХ ПИТАНЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА І ПРОЦЕСУ ТА ЇХ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ГАЛУЗІ РЕГУЛЮВАННЯ.....	70
<i>Г. А. Гончаренко</i> КОМПЕТЕНЦІЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ В УПРАВЛІННІ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ.....	77

<i>Н. В. Добровольська, О. П. Хамходера</i> ОФІС ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ЯК ДЕРЖАВНИЙ ОРГАН (У КОНТЕКСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА).....	82
<i>О. С. Доценко</i> АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КООРДИНАЦІЇ ІЗ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ.....	91
<i>І. Я. Олендер</i> КЛАСИФІКАЦІЯ СПОСОБІВ УХИЛЕННЯ ПЛАТНИКАМИ ВІД ОПОДАТКУВАННЯ ТА НАПРЯМІВ І СПОСОБІВ ПРИПИНЕННЯ УХИЛЕННЯ ВІД СПЛАТИ ПОДАТКІВ.....	98
<i>В. С. Сірко</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ПРОТИДІЇ КІБЕРЗЛОЧИННОСТІ.....	103
<i>А. В. Цабека</i> ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ У МЕХАНІЗМІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	106
<i>К. Є. Цабека</i> ЮРИДИЧНИЙ СКЛАД АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНОГО З КОРУПЦІЄЮ.....	112
<i>А. В. Чечель</i> ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	118
КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО	
<i>А. В. Боровик, О. Г. Колб</i> ПОНЯТТЯ МОТИВІВ КОРУПЦІЙНИХ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ЯКІ ВЧИНЯЮТЬСЯ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ УКРАЇНИ.....	124
<i>А. С. Метіль, М. Ю. Решетникова</i> ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ COVID-19 В УКРАЇНІ.....	130
<i>Р. О. Мовчан</i> САМОВІЛЬНЕ ЗАЙНЯТТЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ, ВЧИНЕНЕ ЩОДО ЗЕМЕЛЬ З ОСОБЛИВИМ ПРАВОВИМ РЕЖИМОМ: ОКРЕМІ ПИТАННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ.....	134
КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА	
<i>С. В. Давиденко, Н. В. Скідан</i> ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ МОМЕНТУ НАБУТТЯ ОСОБОЮ СТАТУСУ ПІДОЗРЮВАНОВОГО У РАЗІ ЇЇ ЗАТРИМАННЯ В ПОРЯДКУ СТ. 208 КПК УКРАЇНИ.....	140
<i>Т. О. Ламбуцька</i> ПРОБЛЕМИ СТРУКТУРИЗАЦІЇ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО СТАТУСУ ГОЛОВУЮЧОГО У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ.....	150
<i>В. О. Малярова, Т. І. Савчук</i> ПРОБЛЕМИ ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАПОДІЯНОЇ КОРУПЦІЙНИМ ЗЛОЧИНОМ.....	154
СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА	
<i>Т. І. Фулей</i> ГЕНДЕРНА КОМПЕТЕНТНІСТЬ ГОЛІВ МІСЦЕВИХ СУДІВ.....	160
МІЖНАРОДНЕ ПРАВО	
<i>Л. А. Ольховик, О. М. Іванова</i> ПРЕДМЕТ МОРСЬКОЇ ІПОТЕКИ.....	168
<i>Ю. С. Паніна</i> ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАННЯ ПРАВА НА СМЕРТЬ У ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ.....	173

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

<i>К. В. Громошенко</i> РЕАЛІЗАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ В НОРМАТИВНИХ АКТАХ УРЯДУ УКРАЇНИ.....	181
<i>Ю. В. Живога</i> СТАН НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ БАНДИТИЗМУ НА ТЕРЕНАХ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ.....	187
<i>Г. М. Котляревська</i> МЕХАНІЗМ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН В РАМКАХ КОНЦЕПТУ «ЄДИНОГО ВХОДУ».....	193
<i>І. С.о. Нуруллаєв</i> КЛАСИФІКАЦІЯ ПРИНЦИПІВ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У БОРОТБІ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ.....	199
<i>Л. О. Кожура</i> ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ ЯК МЕТОДУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ.....	205
<i>Т. І. Демчук</i> ДОСТУП ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ КИТАЙСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ.....	211
<i>В. М. Плохий</i> ОБЛІК ТЕХНОГЕННИХ ВІДХОДІВ ЯК СТРАТЕГІЧНЕ ЗАВДАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ.....	217
<i>М. В. Кочеров</i> СУЧАСНА ДОКТРИНА РЕФОРМ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ: НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ.....	222
<i>О. М. Стець</i> МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН, ЯКІ ПОВ'ЯЗАНІ З ДОТРИМАННЯМ ЕТИЧНИХ НОРМ.....	226
<i>О. П. Мельничук</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ РІВНОСТІ РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ПЕРЕД ЗАКОНОМ.....	231
<i>О. А. Білічак, А. І. Макаров</i> КРИМІНАЛІСТИЧНА КЛАСИФІКАЦІЯ ЗЛОЧИНІВ, ВЧИНЕНИХ ЩОДО ПРАЦІВНИКІВ ПОЛІЦІЇ У ЗВ'ЯЗКУ ІЗ ВИКОНАННЯМ СЛУЖБОВИХ ОБОВ'ЯЗКІВ ЯК СКЛАДОВА МЕТОДИКИ РОЗСЛІДУВАННЯ.....	237
<i>Л. М. Токмілова</i> НОРМАТИВНО-СТАТУСНІ ГАРАНТІЇ ОСІБ, ЯКІ Є ІНШИМИ УЧАСНИКАМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА НА ПІДСТАВІ ЗАЙМАНОЇ ПОСАДИ В АПАРАТІ СУДУ.....	243
<i>А. В. Герич</i> СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЕКТІВ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....	249
<i>М. М. Малетич</i> УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ВЗАЄМОДІЮ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ.....	256
<i>О. О. Єрмак</i> МАТЕРІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ.....	261
<i>Т. М. Журавецький</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ).....	267
<i>С. Л. Пижов</i> ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ МЕТИ, ЗАВДАНЬ ТА ФУНКЦІЙ ДІЯЛЬНОСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ СЕРВІСНИХ ЦЕНТРІВ МВС.....	272
<i>А. Ю. Репчонок</i> ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ.....	278
<i>А. М. Тимчишин</i> КРИМІНАЛІСТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ПОНЯТТЯ ТА ВИДІВ СУДОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ	285
<i>Р. М. Хван</i> ВПЛИВ РОЗВИТКУ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ НА МОДИФІКАЦІЮ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ.....	292
<i>В. Б. Коба</i> НАУКОВІ ДИСПУТИ ЩОДО КОМПЛЕКСІВ ТАКТИЧНИХ ОПЕРАЦІЙ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ ШАХРАЙСТВ У СФЕРІ Е-КОМЕРЦІЇ.....	303

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

<i>Zinsu O. I.</i> THE DISCOURSE OF "DOMESTIC VIOLENCE" AND THE STRATEGY OF ITS DEPLOYMENT IN THE STATE POLICY OF UKRAINE.....	8
<i>Kubko A. Ye.</i> THE STATE INTERESTS IN THE LEGAL SYSTEM OF UKRAINE: SOME THEORETICAL ISSUES.....	14

CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW

<i>Sinkevych O. V.</i> FUNCTIONS OF THE STATE AND FUNCTIONS OF THE BRANCH OF CONSTITUTIONAL LAW OF UKRAINE (SOCIAL, ECOLOGICAL AND LAW ENFORCEMENT FUNCTIONS).....	20
<i>Udovyka L. H., Shekhovtsova T. O.</i> POLITICAL PARTIES AS A SUBJECT OF THE ELECTORAL PROCESS BEFORE THE EUROPEAN PARLIAMENT.....	25
<i>Fetko Yu. I.</i> MODERN SCIENTIFIC AND NORMATIVE APPROACHES OF THE DEFINITION AND CONTENT OF INTERTERRITORIAL COOPERATION OF LOCAL AUTHORITIES OF PUBLIC POWER.....	32
<i>Khmaruk T. V.</i> PECULIARITIES OF THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF THE PROCEDURE FOR CONSIDERATION AND ADOPTION OF DECISIONS BY THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE.....	39

CIVIL LAW AND PROCESS; FAMILY LAW

<i>Mahdych V. P.</i> SUBJECTS OF JOINT MUTUAL OWNERSHIP OF CO-OWNERS IN A MULTIPLE-DWELLING BUILDING.....	45
---	----

LABOR LAW; ECONOMIC AND PROCEDURAL LAW

<i>Kadykalo O. I.</i> THE DEPOSIT GUARANTEE FUND AND BANKING INSTITUTIONS: CONTROVERSIAL ASPECTS....	49
---	----

LAND LAW; AGRICULTURAL LAW; ENVIRONMENTAL LAW

<i>Andrienko I. S.</i> THE NEED FOR THE ASPECT OF THE RIGHT TO STATE SOCIAL ASSISTANCE.....	54
<i>Mamai V. A.</i> PROBLEMS OF DETERMINING THE JURISDICTION OF THE COURT IN THE CONSIDERATION OF A LABOR DISPUTE: ANALYSIS OF JUDICIAL PRACTICE.....	59
<i>Rym O. M.</i> LEGAL REGULATION OF THE PROFESSIONAL QUALIFICATION RECOGNITION OF A PERSON FOR EMPLOYMENT IN THE EUROPEAN UNION.....	64

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCIAL LAW

<i>Aparov A. M.</i> TO THE DEFINITION OF THE BOUNDARIES OF KEY PROBLEM ISSUES OF ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS AND THEIR IMPORTANCE FOR THE DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE LAW.....	70
<i>Goncharenko G. A.</i> THE COMPETENCE OF THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE IN THE OFFICES OF THE SECURITY SECTOR: ADMINISTRATIVE REGULATION.....	77

<i>Dobrovol'ska N. V., Khamkhodera O. P.</i> THE OFFICE OF THE PRESIDENT OF UKRAINE AS STATE AGENCY (IN THE CONTEXT OF ANTI-CORRUPTION LEGISLATION).....	82
<i>Dotsenko O. S.</i> TOPICAL ISSUES OF ENSURING COORDINATION IN COMBATING ORGANIZED CRIME IN UKRAINE.....	91
<i>Olender I. Ya.</i> CLASSIFICATION OF WAYS OF TAX AVOIDANCE BY TAXPAYERS AND DIRECTIONS AND WAYS OF STOPPING OF TAX AVOIDANCE	98
<i>Sirko V. S.</i> ORGANIZATIONAL AND LEGAL ISSUES OF COUNTERREACTION TO CYBERCRIME.....	103
<i>Tsabeka A. V.</i> DELEGATION OF POWERS IN THE MECHANISM OF DECENTRALIZATION OF EXECUTIVE AUTHORITIES IN UKRAINE.....	106
<i>Tsabeka K. Ye.</i> THE LEGAL COMPOSITION OF ADMINISTRATIVE OFFENSE RELATED TO CORRUPTION.....	112
<i>Chechel A. V.</i> TRANSFORMATIONS OF LEGAL REGULATION THE LOCAL BUDGET REVENUES IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION.....	118
CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL EXECUTIVE LAW	
<i>Borovyk A. V., Kolb O. H.</i> CONCEPT OF MOTIVES OF THE CORRUPTION CRIMES COMMITTED IN THE SPHERE OF EXECUTION OF PUNISHMENTS OF UKRAINE.....	124
<i>Metil A. S., Reshetnykova M. Yu.</i> LEGAL REGULATION OF COVID-19 IN UKRAINE.....	130
<i>Movchan R. O.</i> UNAUTHORIZED OCCUPATION OF LAND COMMITTED IN RELATION TO LANDS WITH A SPECIAL LEGAL REGIME: CERTAIN ISSUES OF QUALIFICATION.....	134
CRIMINAL PROCEDURE AND FORENSIC SCIENCE; LEGAL EXPERTISE	
<i>Davidenko S. V., Skidan N. V.</i> REGARDING THE DETERMINATION OF THE MOMENT WHEN A PERSON ACQUIRES THE STATUS OF A SUSPECT IN CASE OF HIS DETENTION IN ACCORDANCE WITH ART. 208 OF THE CRIMINAL PROCEDURE CODE OF UKRAINE.....	140
<i>Lambutska T. O.</i> PROBLEMS OF STRUCTURING THE PROCEDURAL STATUS OF THE PRESIDING OFFICER IN CRIMINAL PROCEEDING.....	150
<i>Maliarova V. O., Savchuk T. I.</i> PROBLEMS OF COMPENSATION FOR DAMAGE CAUSED BY CORRUPTION CRIME.....	154
JUDICIARY; PROSECUTION AND ADVOCACY	
<i>Fuley T. I.</i> GENDER COMPETENCIES OF LOCAL COURT PRESIDENTS.....	160
INTERNATIONAL LAW	
<i>Olkhovik L. A., Ivanova O. M.</i> THE SUBJECT OF A MARINE MORTGAGE.....	168
<i>Panina Yu. S.</i> TO THE PROBLEM OF RECOGNITION OF THE RIGHT TO DIE IN THE PRACTICE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS.....	173

TOPICAL ISSUES OF JURIDICAL SCIENCE

<i>Gromovenko K. V.</i> IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL STANDARDS OF HIGHER EDUCATION IN REGULATIONS OF THE GOVERNMENT OF UKRAINE.....	181
<i>Zhivova Yu. V.</i> STATE OF SCIENTIFIC RESEARCH OF BANDITRY IN THE TERRITORY OF MODERN UKRAINE.....	187
<i>Kotliarevska H. M.</i> MECHANISM OF CONSIDERATION OF CITIZENS' APPEALS WITHIN THE CONCEPT OF "A SINGLE SIGN-ON".....	193
<i>Nurullaiev I. S.</i> TYPES OF THE PRINCIPLES OF INTERNATIONAL LEGAL COOPERATION IN CRIME PREVENTION.....	199
<i>Kozhura L. O.</i> GENERAL CHARACTERISTICS OF MEASURES OF ADMINISTRATIVE COERCION AS A METHOD OF ENSURING THE RIGHT TO HEALTH CARE FOR PERSONS WITH DISABILITIES.....	205
<i>Demchuk T. I.</i> ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION UNDER THE LEGISLATION OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA.....	211
<i>Plokhyy V. M.</i> ACCOUNTING OF TECHNOGENIC WASTE AS A STRATEGIC TASK OF THE UKRAINIAN STATE.....	217
<i>Kocherov M. V.</i> MODERN DOCTRINE OF REFORMS IN THE BODIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE: DIRECTIONS FOR IMPLEMENTING.....	222
<i>Stets O. M.</i> INTERNATIONAL STANDARDS OF PUBLIC SERVICE LEGAL RELATIONS WHICH ARE ASSOCIATED WITH COMPLIANCE WITH ETHICAL NORMS.....	226
<i>Melnychuk O. P.</i> ADMINISTRATIVE-LEGAL SUPPORT OF THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF EQUALITY OF RELIGIOUS ORGANIZATIONS BEFORE THE LAW.....	231
<i>Bilichak O. A., Makarov A. I.</i> FORENSIC CLASSIFICATION OF CRIMES, COMMITTED AGAINST POLICE OFFICERS IN CONNECTION WITH THE EXECUTION OF OFFICIAL DUTIES AS A COMPONENT OF INVESTIGATION METHODOLOGY.....	237
<i>Tokmilova L. M.</i> REGULATORY AND STATUS GUARANTEES OF PERSONS WHO ARE OTHER PARTICIPANTS IN ADMINISTRATIVE JUDICIARY ON THE BASIS OF A POSITION IN THE COURT OFFICE.....	243
<i>Herych A. V.</i> THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF ECONOMIC DEVELOPMENT PROJECTS OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE.....	249
<i>Maletych M. M.</i> ON IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION OF UKRAINE ON CO-OPERATION IN EUROPEAN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS.....	256
<i>Yermak O. O.</i> FINANCIAL RESPONSIBILITY OF CIVIL LAW ENFORCEMENT SERVANTS.....	261
<i>Zhyravetskyi T. M.</i> ORGANIZATIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF REGULATION OF LAND RELATIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION (ON THE MATERIALS OF THE UKRAINIAN PROVINCES AS PART OF THE RUSSIAN EMPIRE).....	267
<i>Pyzhov S. L.</i> THEORETICAL APPROACHES TO DETERMINING THE GOAL, TASKS AND FUNCTIONS OF THE ACTIVITIES OF REGIONAL SERVICE CENTERS OF THE MIA.....	272
<i>Repchonok A. Yu.</i> CONCEPT, SIGNS AND CLASSIFICATION OF CRIMES IN THE SPHERE OF ECONOMY.....	278
<i>Tymchyshyn A. M.</i> CRIMINALISTIC APPROACHES TO THE CONCEPT AND TYPES FORENSIC EXAMINATIONS.....	285
<i>Khvan R. M.</i> THE INFLUENCE OF THE DEVELOPMENT OF LOCAL DEMOCRACY ON THE MODIFICATION OF THE MUNICIPAL LEGAL POLICY OF UKRAINE.....	292
<i>Koba V. B.</i> SCIENTIFIC DISPUTES REGARDING COMPLEX TACTICAL OPERATIONS IN THE INVESTIGATION OF FRAUDS IN THE SPHERE OF E-COMMERCE.....	303

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.13:343.4:159.9

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.1>**О. І. Зінсу**аспірантка відділу докторантури та ад'юнктури
Національної академії внутрішніх справ

ДИСКУРС «ДОМАШНЄ НАСИЛЬСТВО» ТА СТРАТЕГІЯ ЙОГО РОЗГОРТАННЯ В ДЕРЖАВНІЙ ПОЛІТИЦІ УКРАЇНИ

Статтю присвячено дискурсу «домашнє насильство» та стратегії його розгортання в державній політиці України. Акцентовано увагу на тому, що домашнє насильство є проявом неправомірної поведінки в сім'ї, побуті, родині та породжує ризик учинення суспільно-небезпечного діяння. Критерії окреслення криміналізації домашнього насильства безпосередньо пов'язані з панівною правовою культурою суспільства. Характерно, що зі зміною суспільної конфігурації суспільство стає вразливішим до критеріїв насильницької, неправомірної поведінки в сім'ї, побуті, родині, позначаючи індивідуальні траєкторії та суперечливі стереотипні дискримінаційні уявлення. Відповідно, важливим аспектом державної політики щодо подолання негативних, насильницьких, руйнівних світоглядних стереотипів у сім'ї, побуті, родині є внесенні змін, доповнень у національне законодавство щодо запобігання, протидії домашнього насилля. Виявлено, що чинним законодавством України виокремлено чотири форми домашнього насильства: фізичне, економічне, психологічне, сексуальне. У проведеному дослідженні висвітлено результати соціологічного дослідження та практики судових рішень, розглянуто психологічний статус учасників домашнього насильства, окреслено соціально-економічні чинники. Підкреслено взаємозв'язок соціально-економічних умов та психоневрологічного статусу учасників домашнього насильства. Установлено, що непоодинокими є випадки вчинення домашнього насильства у стані алкогольного сп'яніння. Наголошено, на виокремленні статусу дитини як кривдника та дитини, яка постраждала від домашнього насильства. Зосереджено увагу на використанні термінового заборонного та обмежувальних приписів та виокремлено застосування Типової програми для кривдників. За результатами дослідження сформульовано висновки і пропозиції юридично-психологічних аспектів щодо домашнього насильства. Автор наголошує, що одним із пріоритетних напрямів має стати підвищення соціального забезпечення вразливим категоріям населення; розвиток критичного мислення, вольових якостей, самовиховання, самовдосконалення особистості, її соціальна та громадянська компетентність.

Сформульовані в науковій статті висновки і пропозиції можуть бути використані в різних видах діяльності: науково-дослідній; правозастосовній; у навчальному процесі; громадській; просвітницькій.

Ключові слова: сім'я, домашнє насильство, держава політика, юридична відповідальність, правова поведінка, правова держава.

Постановка проблеми. Сучасне українське суспільство знаходиться на етапі глибоких структурних перетворень буття суспільства та буття індивіда, зміни парадигми, відмови від нав'язливого роками стереотипованого образу поведінки в сім'ї, побуті, родині.

Водночас сім'я, родина виступає саме тим інтегральним показником суспільства, який

відображає моральний, економічний, етичний, правовий, аксіологічний стан розвитку держави та вміщує загальнозначущі універсальні й національні ідеали, цінності, що в умовах демократичного суспільства слугують могутнім чинником формування демографічного потенціалу нації. Натомість фрагментація класів, посилення стратифікації, стереотипні підходи до

вирішення сімейних конфліктів нерідко детермінують домашнє насильство. Тож закономірно, що одним із пріоритетних напрямів розвитку правової, демократичної, соціальної держави є ефективне функціонування одного з найдавніших соціальних інститутів, первинного осередку суспільства – сім'ї – та злагоджена система державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державної політики регулювання неправомірної поведінки в сім'ї, побуті, родині, сімейних конфліктів і пов'язаного з ним домашнього насильства неодноразово привертало увагу вітчизняних та закордонних вчених: юристів, соціологів, психологів. Різні аспекти правової, моральної поведінки в сім'ї представлені у працях Х. Алчевської, С. Ананьїна, О. Бандурки, І. Богатирьова, І. Ботнаренко, Т. Бугайко, Г. Ващенко, О. Джужи, Г. Костюка, О. Костенко, А. Макаренко, Т. Титаренко та інших.

Значним внеском у розвиток сучасних наукових концепцій щодо державної стратегії регулювання суспільних відносин у сфері протидії, запобігання домашнього насильства є дисертаційні дослідження сучасних вітчизняних учених, а саме такі: Насильство в сім'ї: кримінологічний вимір, детермінація, запобігання (А. Блага, 2015); Адміністративно-правове регулювання протидії насильству в сім'ї (Г. Горбова, 2016); Домашнє насильство: кримінологічна характеристика та запобігання (М. Кузнецов, 2019); Соціальні чинники фізичного насильства серед дітей старшого підліткового віку (О. Орос, 2013); Запобігання сексуальному насильству щодо дітей в Україні (С. Романцова, 2018); Адміністративно-правове забезпечення діяльності органів публічної адміністрації щодо попередження насильства в сім'ї щодо дітей (О. Ткаленко, 2016); Філософські та психологічні засади дослідження насильства як кримінально-правової категорії (О. Храмцов, 2015).

Заразом попри чисельні наукові пошуки, тематика домашнього насильства та правової поведінки в сім'ї, родині, побуті не втрачає своєї актуальності та потребує подальших комплексних досліджень з урахуванням реалій сучасного життя.

Мета статті. Метою дослідження є висвітлення дискурсу «домашнє насильство» та стратегію його розгортання в державній політиці України.

Виклад основного матеріалу. Вхідження України до єдиного європейського простору

передбачає внесення змін до правових настанов вітчизняного законодавства, адаптацію законодавства України до законодавства Європейського Союзу, що насамперед, охоплює усвідомлення загальноновизнаних людських цінностей, верховенства права, законності, свободи, підвищення рівня поваги до правового порядку в суспільстві. Зазначені елементи сприймаються паралельно з удосконаленням уявлень про демократичну правову державу, правомірну реалізацію громадянської позиції людини, громадянина. Відомо, що «вироблення державної політики – це сукупність стадій, факторів, умов, діяльності суб'єктів політики та груп впливу у процесі вибору стратегічних цілей, а також їх закріплення у відповідних документах (законах, програмах, доктринах тощо)» [13, с. 24]. Тож закономірно, що сучасна державна політика України у сфері сімейних правовідносин являє собою послідовну системну комплексну діяльність, спрямовану на забезпечення всебічної підтримки сім'ї, формування неприпустимого ставлення до дискримінаційних, насильницьких моделей поведінки в сім'ї, побуті, родині та забезпечення належних умов функціонування інституту сім'ї та шлюбу. Адже сім'я покликана виконувати виховну, захисну, репродуктивну, демографічну, економічну функції. Реалізацію зазначених функцій становить невіддільний складник успішної, економічно розвинутої та сильної держави, громадянського суспільства. До визначальних положень належать нормативно-правові приписи, закріплені в Конституції України, Цивільному кодексі України, Сімейному кодексі України та в інших юридичних актах чинного законодавства.

Наприклад, озвученого вектору слугує робота та втілення Державної цільової соціальної програми підтримки сім'ї, виконання обласних, районних комплексних програм підтримки сім'ї та забезпечення прав дітей.

Ключовими аспектами пріоритетних стратегій державної політики у сфері сім'ї, в побуті, родині виступають зусилля держави щодо попередження, запобігання, протидії домашнього насильства. Домашнє насильство є багатфакторним соціальним явищем і суспільно-небезпечним діянням, котре характеризується загальними та спеціальними критеріями відповідно до типу правової системи, історико-політичних умов, політичного режиму, політичної ідеології тощо.

Домашнє насильство являє собою складне структуроване утворення, детерміноване

низкою взаємозалежних, взаємообумовлених чинників, в основі яких лежить пролонгований глибинний конфлікт не окремої сім'ї, родини, а всього суспільства. Простежується патогенний зв'язок із деструктивними нахилами, брак спроможності та готовності до конструктивного розв'язання конфліктів; нерозвинена особистісна автономія, нехтування моральними, етичними, правовими нормами; застосування різних форм погроз та маніпуляцій на суб'єкт впливу.

З огляду на це «сутнісною ознакою феномену насильства є «прагнення домінувати у психофізичному (вольовому) аспекті, що досягається завдяки контркультурним та асоціальним практикам» [12, с. 35]. Зі зміною суспільної конфігурації суспільство стає вразливішим до критеріїв насильницької, неправомірної поведінки в сім'ї, побуті, родині, позначаючи індивідуальні траєкторії та суперечливі стереотипні дискримінаційні уявлення. Отже, цілком природно, що реалізація ключових аспектів державної політики щодо подолання негативних, насильницьких, руйнівних стереотипів у сім'ї, побуті знайшла своє відображення у прийнятому 07.12.2017 році Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству».

Новелою у вітчизняному законодавстві щодо домашнього насильства є виокремлення статусу дитини як кривдника та дитини, котра постраждала від домашнього насильства. У пп. 1–2 ст. 1. Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» зазначено, що дитина-кривдник – це особа, яка не досягла 18 років та вчинила домашнє насильство в будь-якій формі, а дитина, котра постраждала від домашнього насильства (далі – постраждала дитина), – це особа, яка не досягла 18 років та зазнала домашнього насильства в будь-якій формі або стала свідком (очевидцем) такого насильства [4, ст. 1].

Чинним законодавством України виокремлено чотири форми домашнього насильства: фізичне, економічне, психологічне, сексуальне.

Структурні елементи зазначених форм домашнього насильства взаємопов'язані та взаємозалежні. У процесі систематичного домашнього насильства поряд з емоційними виснаженням (депресія, страх) формується вегетативний дисбаланс організму. Нерідко трапляються психопатологічні розлади (підвищена тривожність, роздратованість, іпохондричний розлад, астения, суперечливість, внутрішня неузгодженість, невірноваженість, агресія).

Спостерігаються когнітивні порушення, формується почуття провини, суїцидальні думки, розлади сну, низька самооцінка та інші продуктивні й непродуктивні психопатологічні симптоми, які у стані депривації або фрустрації виступають наріжним елементом розвитку деструктивної моделі поведінки, що і собі провокує формування асоціальності.

Розв'язання проблематики домашнього насильства, поряд з іншими заходами, охоплює проведення соціологічних досліджень, виявлення громадської думки щодо домашнього насильства.

У презентованих у 2019 р. групою вчених (Кальницька К.О., Кальницька Ю.С., 2019) матеріалів соціологічного дослідження, з-поміж інших, зазначені такі показники [11]. На запитання: «Хто частіше стає жертвою насильства в сім'ї?» отримано відповіді: чоловіки – 3,4%; жінка – 56,2%; дитина – 30,1%; людина похилого віку – 5,7%; особа з інвалідністю – 3,6% [11, с. 8]. На запитання: «Які із ситуацій призводять до домашнього насильства» розподіл відповідей респондентів виглядав таким чином: перше місце з вагомністю 76% посідала відповідь «коли чоловік/жінка п'яний/на»; ревності посідають – 48,3%; проблеми із грошима становлять – 27,9%; відмова у статевому акті становила – 19,7%; труднощі на роботі – 18,8%; незгода в чомусь («я з ним/нею не погоджуюсь у чомусь») – 12,1%; показник «на його погляд/її погляд я погано виглядаю» становить – 9,8%; небажана вагітність – 9,4%; проблема в його/її родині – 6,7%; удома немає приготованої їжі – 9,2%; немає особливих причин – 6%; удома не прибрано/або прибрано недостатньо – 2,6% тощо [11, с. 9].

Аналіз судових рішень засвідчує непоодинокі випадки вчинення домашнього насильства у стані алкогольного сп'яніння, зловживаннями спиртними напоями, на ґрунті особистих неприязних відносин» [7; 8; 9; 10]. Соціальний статус учасників домашнього насильства характеризується, здебільшого, незадовільними, скрутними сімейно-економічними умовами. Скрутні економічні умови сім'ї, побуту, соціальне розшарування суспільства негативно впливають на рівень емоційної напруженості у відносинах, невдоволення, розгубленості, агресії, страху та слугують беззаперечними чинниками виникнення домашнього насильства.

Тож очевидно, що серед базових компонентів системи запобігання, протидії домашнього насильства має стати розробка та впрова-

дження дієвої, на рівні кращих зразків розвинутих країн світу, загальнодержавної програми соціального забезпечення вразливих категорій населення. Ураховуючи вищезазначене, важливого значення набуває також підготовка фахівців за спеціальною програмою. Оскільки саме вміле проведення анкетування, застосування якісного психодіагностичного інструментарію, створення й використання ефективних психологічних корекційних програм слугує вагомим фактором успішного виконання обраного державою курсу запобігання, протидії домашньому насильству.

Форму оцінки ризиків учинення домашнього насильства викладено в додатку до Порядку проведення оцінки ризиків вчинення домашнього насильства та містить 27 запитань. Серед яких такі:

- Чи кривдник колись погрожував застосувати та/або застосовував зброю або інші предмети, які можуть спричинити шкоду життю та здоров'ю постраждалої особи та/або її дітям?
- Чи кривдник залякував, переслідував або погрожував постраждалій особі та/або її дітям?
- Чи кривдник коли-небудь душив постраждалу особу, або передавлював їй горло, або намагався це зробити?
- Чи кривдник схильний до сильних та/або постійних ревностів та чи контролює більшу частину повсякденного життя постраждалої особи?
- Чи висловлював кривдник наміри та/або намагався вчинити самогубство?
- Чи є постраждала особа та/або її діти економічно залежною/залежними від кривдника?
- Чи були випадки після одруження або проживання разом, коли кривдник покидав на тривалий час (не менше ніж на 10 діб) сім'ю без причини та без надання пояснень?[5].

За результатами оцінки ситуації, з урахуванням суб'єктивних та об'єктивних показників та оцінки ризиків учинення домашнього насильства визначається рівень небезпеки (високий/середній/низький).

Юридична відповідальність за скоєння домашнього насильства розглядається в цивільному, адміністративному, кримінальному судочинстві, зокрема у ст. 173-2 КУпАП, ст.126-1 КК України. Кримінальне провадження щодо злочину, пов'язаного з домашнім насильством розглядається у формі приватного обвинувачення, але відмова потерпілого, його представника від обвинувачення у кримінальному провадженні не є підставою для закриття кримінального про-

вадження. Подані докази домашнього насильства мають відповідати принципам належності, допустимості, достатності та взаємозв'язку

Заходи запобігання, протидії домашньому насильству поділяться на загальні та спеціальні. Так, наприклад, до спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству належать:

- 1) терміновий заборонний припис щодо кривдника;
- 2) обмежувальний припис щодо кривдника;
- 3) взяття на профілактичний облік кривдника та проведення з ним профілактичної роботи;
- 4) направлення кривдника на проходження програми для кривдників.

Вагомим внеском у формування системи запобігання та протидії домашнього насильства стало доповнення до Кримінального кодексу України – Розділ XIII-1 Обмежувальні заходи. Обмежувальні заходи можуть бути застосовані до особи, яка вчинила домашнє насильство. Строк застосування обмежувальних заходів становить 1–3 місяців, а в окремих випадках – 12 місяців.

Терміновий заборонний припис, узяття на профілактичний облік кривдників виносяться (здійснюється) уповноваженим підрозділом Національної поліції України. Натомість судом визначається обмежувальний припис, направлення на проходження програми для кривдників.

Типова програма для кривдника передбачає індивідуальні та групові заняття у формі сесій, із яких: кількість діагностичних занять – 6 сесій; кількість групових занять – 18 сесій; кількість індивідуальних занять – 14 сесій [6, п. 4].

Профілактика домашнього насильства повинна вміщувати комплекс заходів, спрямованих на формування нетерпимого ставлення до насильницьких моделей поведінки в сім'ї, родині, побуті; викорінення негативних стереотипів неправомірної поведінки; запобігання соціальної ізоляції, масштабній маргіналізації населення, громадянської апатії. Невіддільним складником профілактичних заходів є розвиток критичного мислення, вольових якостей, самовиховання, самовдосконалення особистості, її соціальна та громадянська компетентність.

Узагальнюючи вищевикладене, варто зазначити, що успішна реалізація державної політики у сфері профілактики домашнього насильства тісно пов'язана з формуванням довіри населення до заходів і механізмів запобігання, протидії домашньому насильству. З огляду на зазначене досить перспективними, принаймні,

можна вважати такі нововведення як: проведення Всеукраїнської акції «16 днів проти насильства», втілення проєкту «Сусідська варта», «Поліна». Істотного значення набуває розвиток мережі центрів психологічного консультування, телефонів довіри. Також необхідним, на наш погляд, є формування у вітчизняному соціально-правовому, культурному просторі «інституту сімейний психолог», «інституту родини» за прикладом подібних закордонних інституцій.

Висновки і пропозиції. Отже, сучасна державна політика щодо обраного державою курсу запобігання, протидії домашнього насильства охоплює скоординовану профілактичну діяльність компетентних органів, організацій і установ. З урахуванням зазначеного вище вбачається доцільним стимулювання активності територіальних громад, місцевих громадських організацій; активізацію партнерського руху правників, психологів, соціологів, громадських волонтерів; співпрацю із закордонними організаціями, обмін досвідом, проведення зустрічей, конференцій. Центральною ланкою має стати державна соціальна підтримка та дієвий захист соціально вразливих верств населення.

Реалізація зазначених напрямів має бути спрямована на посилення правового виховання населення, підвищення правосвідомості особистості, врегулюванню внутрішніх і зовнішніх конфліктів, розвиток особистісної автономії, подолання екзистенціального вакууму, утвердження гармонійних гуманістичних відносин у сім'ї, побуті, родині. Це, зі свого боку, виступає вагомим чинником ефективної соціальної профілактики домашнього насильства та слугує утвердженню цінностей і принципів правової соціальної демократичної держави, розвитку успішного громадянського суспільства.

Список використаної літератури:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради України РСР (ВВР)* 1984. додаток до № 51. Ст. 1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> › laws › show (дата звернення:15.05.2020).
2. Кримінальний кодекс України: Кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)* 2001. № 25–26. Ст. 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення:15.05.2020).
3. Кримінально-процесуальний кодекс України: Кодекс України від 13.04.2012. № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)* 2013. № 9–10. № 11–12. № 13, Ст. 88. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> › (дата звернення:15.05.2020).
4. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 07.12.2017. № 2229-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 5. Ст. 35. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ›(дата звернення:15.05.2020).
5. Про затвердження Порядку проведення оцінки ризиків вчинення домашнього насильства: Наказ Міністерства соціальної політики України Міністерства внутрішніх справ України від 13.03.2019 № 369/180. *Офіційний вісник України*. 2019 р., № 30, С. 199, Ст. 1078, код акта 94076/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show> ›(дата звернення:15.05.2020).
6. Про затвердження Типової програми для кривдників: Наказ Міністерства соціальної політики 01.10.2018 № 1434. *Офіційний вісник України від 28.12.2018-2018 р.*, № 100, С. 287, Ст. 3359, код акта 92721/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ›(станом на 15.05.2020).
7. Вирок у справі: Кримінальне провадження № 194/1637/19.Номер провадження1-кп/194/45/20. Номер кримінального провадження в ЄРДР: 12019040400000391. Дніпропетровська область. *Єдиний реєстр судових рішень*. URL: reyestr.court.gov.ua. (дата звернення:15.05.2020).
8. Вирок у справі: Кримінальне провадження № 194/2166/19. Номер провадження1-кп/194/43/20. Номер кримінального провадження в ЄРДР: 12019040400000480. Дніпропетровська область. *Єдиний реєстр судових рішень*. URL: reyestr.court.gov.ua.(дата звернення:15.05.2020).
9. Вирок у справі: Справа № 185/1661/20. Номер провадження:1-кп/185/384/20. Номер кримінального провадження в ЄРДР: 12020040370000044. Дніпропетровська область. *Єдиний реєстр судових рішень*. URL: reyestr.court.gov.ua.(дата звернення:15.05.2020).
10. Вирок у справі: Кримінальне провадження № 194/1755/19. Номер провадження № 1-кп/194/218/19. Номер кримінального провадження в ЄРДР: 12019040400000427. Дніпропетровська область. *Єдиний реєстр судових рішень*. URL: reyestr.court.gov.ua.(дата звернення:15.05.2020).
11. Кальницька К.О., Кальницька Ю.С. Домашнє насильство : соціологічний аналіз явища в Чернігівській області. «Протидія домашньому насильству: реалії і перспективи» :збірник тез Обласної науково-практичної конференції (м. Чернігів, 24 жовтня 2019 р.). Чернігів : Черніг. нац. технол. ун-т, ЧНТУ, 2019. 126с. URL: [stu.cn.ua › files › zbirnik-nas-PDF](http://stu.cn.ua/files/zbirnik-nas-PDF).(дата звернення: 15.05.2020).

12. Герасіна Л.М. Насильство як соціальна деструкція. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія : Соціологічні дослідження сучасного суспільства: методологія, теорія, методи.* 2015. № 1148, Вип. 34. С. 35–40. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhISD_2015_1148_34_7 (дата звернення: 15.05.2020).
13. Державна політика: підручник / ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ: НАДУ При Президентові України, 2014. 448 с.

Zinsu O. I. The discourse of “domestic violence” and the strategy of its deployment in the state policy of Ukraine

The article is devoted to the discourse of “domestic violence” and the strategy of its development in state policy of Ukraine. Emphasis is placed on the fact that domestic violence is a manifestation of illegal behavior in family, home, family and creates a risk of committing a socially dangerous act. The criteria for defining the criminalization of domestic violence are directly related to the prevailing legal culture of society. It is characteristic that with the change of the social configuration the society becomes more vulnerable to the criteria of violent, illegal behavior in family, life, family, marking individual trajectories and contradictory stereotypical discriminatory perceptions. Accordingly, an important aspect of state policy to overcome negative, violent, destructive worldview stereotypes in family, life, family is to make changes, additions to national legislation to prevent and combat domestic violence. It was revealed that the current legislation of Ukraine distinguishes four forms of domestic violence⁶: physical, economic, psychological, sexual. The study highlights the results of sociological research and the practice of court decisions. The psychological status of participants in domestic violence is considered. Socio-economic factors are outlined. The relationship between socio-economic conditions and the psychoneurological status of participants in domestic violence is emphasized.

It has been established that cases of domestic violence in a state of intoxication are not uncommon. Emphasis is placed on distinguishing the status of a child as an abuser and a child who has suffered from domestic violence. The focus is on the use of urgent prohibitive and restrictive regulations and highlights the use of the Standard Program for Offenders. Based on the results of the research, conclusions and proposals of legal and psychological aspects of domestic violence are formulated. The author emphasizes that one of the priority areas should be to increase social security for vulnerable groups; development of critical thinking, volitional qualities, self-education, self-improvement of the individual, his social and civic competence. The conclusions and offers formulated in the scientific article can be used in various kinds of activity: research; law enforcement; in the educational process; public; educational.

Key words: family, domestic violence, state policy, legal responsibility, legal behavior, rule of law.

А. Є. Кубко

кандидат юридичних наук,
докторант відділу теорії держави і права
Інституту держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України

ДЕРЖАВНІ ІНТЕРЕСИ У ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ: ДЕЯКІ ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ

Статтю присвячено розгляду проблематики державних інтересів у правовій системі України. Реалізація й захист інтересів держави є об'єктивною необхідністю з погляду виконання завдань держави й забезпечення розвитку суспільства. Із цієї метою державна влада застосовує правові механізми, які можуть супроводжуватись обмеженням приватних прав, інтересів особистого, колективного характеру, призводити до виникнення конфліктів між соціальними інтересами. Ці механізми повинні відповідати засадам пропорційності, забезпечувати справедливий баланс між інтересами держави і приватними правами, інтересами. Невиправданий характер державно-владних заходів, котрі здійснюються в державних інтересах, недостатня ефективність цих заходів у багатьох випадках відбувається внаслідок некоректного тлумачення державних інтересів з боку органів законодавчої, виконавчої, судової влади. Наукове дослідження природи інтересів держави має здійснюватись на основі теоретичних засад, вироблених наукою в межах загальної проблематики інтересів у праві, а також з урахуванням міжнародно-правових підходів в аспекті відповідальності держав, оцінки державно-владних обмежувальних заходів, які застосовуються державами щодо учасників суспільних відносин. Державні інтереси варто розглядати як інтереси, котрі наділені ознаками структурності, об'єктивності й публічності. Такі інтереси визнані державою, мають в своїй основі загальносуспільні потреби, охоплюють державно-правові засоби реалізації загальносуспільних потреб. Саме під цим кутом зору державно-владні заходи держави законодавчого, управлінського або судового характеру, спрямовані на реалізацію або захист державних інтересів повинні аналізуватись державною владою. Недостатнє врахування сукупності ознак державних інтересів у процесі прийняття й застосування державно-владних заходів їх реалізації знижує ефективність цих заходів, у багатьох випадках призводить до визнання рішень, дій державних органів протиправними з погляду національного та міжнародного права, перешкоджає реалізації дійсних інтересів держави.

Ключові слова: інтерес, держава, державні інтереси, публічні інтереси, права людини.

Постановка проблеми. У правовій системі України сьогодні отримують активний розвиток юридичні механізми, спрямовані на захист державних інтересів. Держава постає перед необхідністю забезпечення державного суверенітету, правопорядку, територіальної цілісності, здоров'я населення, здійснення певного регулювання економічних процесів, поступового приведення законодавства й системи державного управління до стандартів Європейського Союзу, обмеження впливу окремих фінансово-економічних груп на внутрішню і зовнішню політику держави тощо. Реалізація державних інтересів є об'єктивно необхідною для забезпечення виконання державним механізмом цих завдань. За відсутності реалізації інтересів держави або за недостатньої ефективності

реалізації цих інтересів держава позбавляється здатності втілювати й завдання щодо захисту суспільства і громадян, забезпечувати соціально-економічний розвиток країни, захист фундаментальних прав особи. Ці завдання закріплені на конституційному рівні; без їх утілення демократичний прогрес держави й суспільства також не може бути досягнуто. Тому реалізація державних інтересів відіграє ключову роль не лише з погляду функціонування самої держави, а і правової системи й суспільства загалом.

Реалізація й захист інтересів держави здійснюється на основі правових норм шляхом застосування юридичних механізмів у межах законодавчої, управлінської або судової діяльності. Застосування таких механізмів здатне призводити до обмежень і з боку держави при-

ватних інтересів та відповідних приватних прав особи, а також інтересів групового, колективного, корпоративного характеру. Наприклад, застосування державою в державних інтересах механізму відмови у визнанні або виконанні іноземного судового або арбітражного рішення на території України через те, що таке визнання або виконання загрожує інтересам України або порушує її публічний порядок призводить до обмеження приватних прав особи (стягувача за іноземним рішенням) на отримання виконання згідно із судовим рішенням. Ці права розглядаються як один з аспектів права на справедливий суд у розумінні Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод та прецедентної практики Європейського суду із прав людини. Правовий механізм визнання в судовому порядку правочинів, зокрема договорів, недійсними з підстав порушення такими правочинами інтересів держави, який (механізм) спрямований на захист державних інтересів, є, по суті, обмеженням свободи договору й відповідних приватних інтересів його сторін. Водночас свобода договору закріплена як принцип цивільного законодавства України. Тим не менш, у наведеному прикладі засади свободи договору зазнають обмежень з боку держави з метою захисту державних інтересів.

Обмежувальні заходи, застосовувані державою в державних інтересах, супроводжуються виникненням конфлікту, протиріч між інтересами держави та іншими соціальним інтересами: приватними, корпоративними, груповими тощо. Ці протиріччя, конфлікти потребують врегулювання за допомогою правових засобів. Владні механізми, спрямовані на захист інтересів держави, повинні оцінюватись з погляду їх (механізмів) пропорційності. Такі правові механізми повинні забезпечувати дотримання справедливої рівноваги між державними інтересами та правами, свободами, інтересами особи. Вимога пропорційності засобів реалізації державних інтересів і необхідність забезпечити відповідний баланс закріплена на рівні національного законодавства України, а також у юриспруденції міжнародних юрисдикційних установ, уповноважених розглядати питання відповідальності держав – Європейського Суду із прав людини, міжнародних арбітражних судів. Невідповідність заходів держави вимогам пропорційності часто є підставою для притягнення держави до відповідальності внаслідок порушення прав і свобод особи, зокрема закріплених на міжнародному рівні.

Недостатньо ефективного врегулювання конфлікту інтересів у правовій системі зумовлено невинуватим застосуванням із боку держави обмежувальних заходів у державних інтересах, невідповідністю цих заходів засадам пропорційності, порушення ними принципу справедливого балансу. Це часто відбувається внаслідок некоректного розуміння державних інтересів. Тому важливим є вироблення теоретично обґрунтованих підходів до правильної ідентифікації інтересів держави. Ключовим у цьому контексті є аналіз ознак і місця державних інтересів в правовій системі України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми, пов'язані з інтересами держави досліджувались у працях українських вчених, серед яких Ю.С. Шемшученко, В.Ф. Сіренко, Н.М. Оніщенко, П.М. Рабінович, В.В. Цветков, Н.М. Пархоменко, І.В. Венедіктова, а також у роботах зарубіжних науковців, зокрема Б. Кінгсбері (B. Kingsbury), Ч. Антьє (C. Antieau), С.Шілл (S. Schill), М. Райсман (M. Reisman), А.Райніш (A. Reinisch) та інші. У зарубіжних дослідженнях центральне місце в контексті проблематики правомірності дій держав займає науковий аналіз пропорційності державно-владних механізмів, обмежень приватних інтересів, прав і свобод, котрі застосовуються державами, а також природа інтересів, на захист яких спрямовані такі механізми.

Мета статті – охарактеризувати ключові ознаки та запропонувати поняття державних інтересів як правової категорії.

Виклад основного матеріалу. Інтерес є категорією, яка знайшла закріплення на рівні законодавства різного галузевого спрямування. У цивільному законодавстві України проголошено принцип захисту законного інтересу, на конституційному рівні поряд із гарантіями захисту прав і свобод установлено гарантії захисту інтересів особи в певних галузях суспільного життя (зокрема, економічних і соціальних інтересів), у конституційному, цивільному, адміністративному законодавстві захист інтересів національної безпеки, національних інтересів України, інтересів суспільства визнається одним із першочергових завдань державної влади, для виконання яких держава може застосувати обмеження особистих, політичних, економічних прав громадян тощо. Проблема інтересу як правової категорії аналізується в сучасній юридичній науці. Але наукове дослідження інтересу у правовому контексті має тривалу історію, яка охоплює й радянські часи та часи розбудови

незалежної української держави на початку XX століття. Тому науковий аналіз державних інтересів повинен ґрунтуватись на усталених теоретичних розробках проблем інтересу як правового явища. Зокрема, повинні використовуватись вироблені наукою підходи щодо структурності інтересу, співвідношення інтересів із потребами, усвідомленості інтересів, суб'єктивних та об'єктивних аспектів категорії інтересу. Теоретичне дослідження ознак державних інтересів та їх місця у правовій системі потребує й широкого використання положень міжнародного права в частині зобов'язань державної влади щодо дотримання прав особи, приватних прав та відповідальності держави за їх порушення. Ідеться як про доктринальні підходи, так і позиції, котрі відображені у практиці міжнародних юрисдикційних установ (Європейський суд із прав людини, міжнародні арбітражні суди із вирішення спорів між державами та іноземними інвесторами) з питань міжнародно-правової відповідальності держав. Важливе місце в межах цієї проблематики посідає оцінка з боку міжнародних судів державно-владних заходів законодавчого, адміністративного, судового характеру, які здійснюються державами в державних інтересах і супроводжуються обмеженнями приватних прав та інтересів з боку держави. У межах вирішення питання про міжнародно-правову відповідальність держави за порушення міжнародних зобов'язань в сфері прав людини в «центрі уваги» міжнародних судових органів знаходиться питання виправданості таких владних заходів – їх пропорційності, відповідності важливим соціальним інтересам та дотримання справедливого балансу з фундаментальними правами особи. Підходи міжнародної практики до вирішення цих питань також становлять науково-теоретичне підґрунтя для наукового розуміння суті, ознак державних інтересів як правового явища, а також їх місця у правовій системі України.

У сучасних наукових дослідженнях інтерес розглядається як складне явище, яке містить у собі структурні елементи. У структурі інтересу виділяють потреби та шляхи задоволення потреб [1, с. 132]. У науковій літературі є поширеною теза про зумовленість інтересів потребами: інтерес, хоча не є тотожним потребі й не зводиться до неї, має у своїй основі потреби. Інтерес тлумачиться як явище, котре зумовлено потребами свого носія. Наприклад, інтерес було визначено як усвідомлена необхідність задоволення потреби [2, с. 34]. Структурність інтересу

і його зумовленість потребами було обґрунтовано й у наукових роботах радянського періоду. До структурних елементів інтересу відносили потреби, засоби реалізації потреб, усвідомлення необхідності їх реалізації й можливостей для цього [3, с. 11].

Наступним важливим теоретичним положенням, яке традиційно знаходило відображення в науці в історичній ретроспективі й підтримується сьогодні, є об'єктивність інтересу. У наукових розробках радянських часів об'єктивний характер інтересу знаходив обґрунтування такими чинниками, як наявність потреби як передумови інтересу, залежність змісту інтересу від особливостей предмету потреби тощо [4, с. 6]. Положення про об'єктивність інтересу отримало подальший розвиток у вітчизняних і зарубіжних наукових дослідженнях у більш пізній період. Наприклад, категорія «інтерес» пов'язувалась з об'єктивно існуючою орієнтацією суб'єкта на отримання певного, об'єктивно існуючого блага [5, с. 9]; інтерес розглядався як те, що є в дійсності у формі зв'язку суб'єкта з оточуючими його умовами [6, с. 20].

Позицію про об'єктивність інтересу як правового явища і його зв'язок із потребами було прийнято в судовій практиці України. Конституційний суд України в рішенні від 1 грудня 2004 року охарактеризував охоронюваний законом інтерес як правовий феномен, однією з ознак якого є спрямованість на задоволення усвідомлених індивідуальних і колективних потреб [7]. Пізніше на цей підхід до розуміння категорії інтересу посилались вищі судові органи системи судів загальної юрисдикції під час прийняття рішень. Так, Верховний Суд у постанові від 20 лютого 2019 року, ґрунтуючись на положеннях рішення Конституційного суду України констатував, що однією з ознак інтересу є мета задоволення усвідомлених потреб [8]. Отже, тлумачення інтересу як об'єктивного структурного явища, заснованого на відповідних потребах сьогодні є усталеним у судовій практиці України. Цей підхід варто використовувати в межах теоретичного дослідження державних інтересів як правової категорії.

Тлумачення безпосередньо феномену інтересів держави було надано Конституційним судом України у 1999 році. У рішенні від 8 квітня 1999 року [9] Конституційний суд України навів низку ознак державних інтересів. По-перше, вони встановлюються нормами Конституції або нормами інших правових актів. По-друге, в основі державних інтересів завжди є потреба

у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм. По-третє, такі потреби спрямовані на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону земель, захист прав усіх суб'єктів права власності тощо. Цим інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин і, як далі відзначив Конституційний суд, можуть збігатись або не збігатись з інтересами державних органів, державних підприємств й організацій. Водночас у тому ж рішенні Конституційний суд визнав, що інтереси держави є оціночним поняттям.

Наведений підхід надає важливі методологічні засади для розуміння державних інтересів, що потребують реалізації у правовій системі і їх правильної ідентифікації. Проте необхідно враховувати, що в наведеному рішенні інтереси держави тлумачились Конституційним судом у контексті інституту представництва прокуратурою в межах арбітражного процесу. На сьогодні це тлумачення державних інтересів застосовується в господарському й цивільному провадженні. Такі провадження ґрунтуються на засадах диспозитивності, рівності сторін і спрямовані насамперед на вирішення спорів із цивільно-правових та господарсько-правових договірних відносин. У цих відносинах, а також у судовому провадженні з вирішення спорів, що виникають із них держава знаходиться у рівному щодо інших суб'єктів становищі. Тобто тут держава ніби «підпорядковуються» принципу рівності із іншими сторонами правовідносин.

Проблема реалізації державних інтересів у правовій системі є більш широкою. Державні інтереси мають знаходити реалізацію не лише в межах інституту представництва держави в цивільному або господарському процесі, а й у судовій практиці взагалі, в законотворчій діяльності, в підзаконному регулюванні. У процесі реалізації своїх інтересів держава застосовує не лише процесуальні механізми, якими вона наділена як сторона цивільного або господарського процесу (які по суті ідентичні тим, якими користуються інші сторони процесу), а, насамперед, владно-імперативні інструменти, державне регулювання, за необхідності – владний примус тощо. Тому науково-теоретичне розуміння державних інтересів як правової категорії, їх місця у правовій системі України не варто обмежувати тлумаченням, яке було здійснено Конституційним судом у рішенні 1999 року.

Підходити до визначення державних інтересів як правової категорії варто з урахуванням їх наступних ознак.

Державні інтереси є складним структурним явищем. У цьому полягає ознака державних інтересів – структурність. Державний інтерес, будучи частиною більш широкого поняття «інтерес», охоплює структурні елементи: потребу як основу інтересу, усвідомлення цієї потреби, а також засоби її реалізації. Кожна з цих складників державного інтересу має свою специфіку. Практичне значення розуміння державних інтересів як структурного явища полягає в тому, що орган державної влади, спрямовуючи свою діяльність законодавчого, управлінського або судового характеру на реалізацію державних інтересів і запроваджуючи заходи обмеження або втручання у приватні, колективні інтереси, права, свободи особи повинен чітко визначити, чи покладені в основу державного інтересу відповідні потреби, чи є ці потреби усвідомлені (визнані) на державному рівні та оцінити правові засоби реалізації цих потреб. Тобто необхідно з'ясувати наявність у державного інтересу структурних елементів і характер цих елементів. Наявність таких елементів у їх сукупності вказує на побутування державного інтересу, який потребує реалізації відповідними владними засобами. У протилежному разі може йтись лише про удаваний державний інтерес, який не є в дійсності державним, а виражає, по суті, інтереси окремих посадових осіб, організацій, колективів тощо.

Наступною ознакою державних інтересів є їх об'єктивність. Державні інтереси виступають об'єктивно наявними і спрямованими на задоволення об'єктивних потреб. Органи державної влади, застосовуючи правові механізми, спрямовані на реалізацію державних інтересів, повинні з'ясувати, на яких саме об'єктивних потребах ґрунтуються ці інтереси. У разі, коли державно-владні механізми застосовуються державою в ніби державних інтересах, які не мають в своїй основі об'єктивно наявних потреб, такі механізми не можна розцінювати як такі, що в дійсності здійснюються в державних інтересах. Застосування державою заходів обмежень приватних прав та інтересів, які (заходи) не спрямовані на реалізацію об'єктивно наявних державних інтересів, тобто не запроваджуються без урахування ознаки об'єктивності таких інтересів часто має наслідком протиправність дій держави з погляду міжнародного права. У таких випадках міжнародні юрисдикційні установи,

уповноважені розглядати спори між державами і приватними особами (міжнародні інвестиційні арбітражні суди, Європейський суд із прав людини) встановлюють порушення з боку держави її міжнародно-правових зобов'язань сфері захисту прав і свобод людини, стандартів поведінки з іноземними інвестиціями тощо. Із погляду міжнародного права протиправними є заходи держави, які носять свавільний характер (*arbitrary measures*). Це положення прямо закріплено в багатьох міждержавних угодах про захист інвестицій, а також набуло усталеного характеру у практиці міжнародних судових і арбітражних установ. Водночас заходи держави (рішення, дії) розцінюються як свавільні, якщо вони ґрунтуються на суб'єктивному розсуді (*discretion*) упередженості або особистих преференціях [10, с. 76], а не на об'єктивних державних інтересах і покладених в їх основу потребах.

Інша ознака, котра дозволяє кваліфікувати інтереси як державні інтереси – публічність. Дійсні інтереси держави повинні носити публічний характер, виступати публічними інтересами. Публічність державних інтересів пов'язана із загальносуспільним характером потреб, які лежать в основі цих інтересів. Ці потреби не зводяться до державних або відомчих потреб, а виступають потребами суспільства загалом, тобто загальними потребами. Як дійсні державні інтереси необхідно розглядати інтереси, що є публічними. Подана теза ґрунтується на наукових підходах щодо діяльності держави, її ролі в житті суспільства. Наприклад, у роботах, присвячених аспектам правотворчої діяльності держави вказується на спрямованість на інтереси всього народу й нормативне закріплення його волі як на ознаки джерел права, створюваних державою [11, с. 116]. Висновок про те, що державні інтереси повинні носити публічний характер ґрунтується також на доктринальних положеннях з проблематики міжнародно-правових зобов'язань держав у сфері прав людини та підходах практики міжнародних установ з вирішення спорів за участю держав. Заходи держави з обмеження прав, свобод, інтересів приватних осіб підлягають у низці ситуацій оцінці щодо відповідності цих заходів міжнародно-правовим стандартам захисту прав людини. У цьому контексті саме публічний характер інтересів, на реалізацію або захист яких спрямовані такі обмежувальні заходи, розглядається як фактор, що певним чином робить ці заходи легітимними (виправданими) з погляду міжнародно-правових

зобов'язань держави та здатен виключити або обмежити її міжнародно-правову відповідальність [12, с. 3]. З іншого боку, спрямованість державно-владних механізмів, пов'язаних з обмеженнями приватних прав, свобод та інтересів, на вузько державні інтереси, які не є публічними (загальними) за своєю природою може бути за певних умов підставою розцінювати такі заходи як несумісні із гарантіями захисту прав людини, встановленими на міжнародно-правовому рівні. Такий підхід знайшов відображення й у юриспруденції Європейського суду у справах щодо України. Так, в рішенні у справі *Maksymenko and Gerasymenko v. Ukraine* Європейський суд, оцінюючи заходи держави щодо обмеження майнових прав заявників вказав, що державні органи, діючи на захист економічних інтересів держави, не навели пояснень, яким чином ці інтереси відображали публічні (загальні) інтереси [13].

Висновки і пропозиції. Отже, державні інтереси є явищем правової дійсності. Реалізація й захист цих інтересів об'єктивно необхідні з погляду функціонування держави, виконання нею своїх завдань, розвитку суспільства. Для реалізації й захисту інтересів держави в суспільних відносинах застосовуються державно-владні правові засоби. Застосування цих правових засобів повинне ґрунтуватись на коректному науково-теоретичному розумінні категорії державних інтересів. Це має бути враховано органами державної влади на усіх рівнях реалізації та захисту державних інтересів – у законодавчій, адміністративній, судовій діяльності. Державні інтереси варто розуміти як визнані державою інтереси, наділені ознаками структурності, об'єктивності, публічності, що засновані на об'єктивних загальносуспільних потребах та охоплюють державно-правові засоби реалізації цих потреб. Наведені підходи до тлумачення державних інтересів як правового явища повинні стати основою для подальшого удосконалення державно-правового механізму.

Список використаної літератури:

1. Венедіктова І.В. Методологічні підходи до співвідношення понять «інтерес» і «потреба» при визначенні юридичної категорії «охоронюваний законом інтерес». Проблеми цивільного права. 2011. №3(66). С. 129–137.
2. Малько А.В., Субочев В.В. Законные интересы как правовая категория. СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. 357 с.

3. Сиренко В.Ф. Проблема интереса в государственном управлении. Київ : Наукова думка, 1980. 177 с.
4. Экимов А.И. Интересы и право в социалистическом обществе. Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1985. 135 с.
5. Вінник О.М. Теоретичні аспекти правового забезпечення реалізації публічних і приватних інтересів в господарських товариствах : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2004. 34 с.
6. Михайлов С.В. Категория интереса в российском гражданском праве. Москва : Статут, 2002. 205 с.
7. Справа про охоронюваний законом інтерес: рішення Конституційного суду України № 18-рп/2004 від 1.12.2004 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04> (дата звернення: 27.05.2020).
8. Постанова Верховного Суду від 20.02.2019 р., справа № 522/3665/17 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80167902> (дата звернення: 27.05.2020).
9. Справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді: рішення Конституційного суду України № 3-рп/99 від 8 квітня 1999 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99> (дата звернення: 28.05.2020).
10. C. Schreuer. Selected Standards of Treatment Available under the Energy Charter Treaty. Investment Protection and the Energy Charter Treaty / ed. by G. Coop, C. Ribeiro. New York: JurisNet, 2008. P. 63–99.
11. Пархоменко Н.М. Джерела права: проблеми теорії та методології. Монографія. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2008. 336 с.
12. Stephan W. Schill. International Investment Law and the Rule of law. Amsterdam Law School Research Paper. No. 2017-18. 20 p.
13. Maksymenko and Gerasymenko v. Ukraine: ECHR Judgment, 16 May 2013 [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{"itemid":\["001-119688"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{) (дата звернення: 01.06.2020).

Kubko A. Ye. The state interests in the legal system of Ukraine: some theoretical issues

The Article addresses the matters of the state interests in the legal system of Ukraine. The implementation and the protection of the interests of the state is the objective necessity from the perspective of securing fulfillment of the state's tasks and development of the society. For this purpose the state applies the legal measures which may result in restrictions of private rights, interests of individual and collective nature as well as to give rise to the conflict between various social interests. These measures should meet the requirements of proportionality, secure fair balance between the interests of the state and the private rights and interests. Lack of justification of the measures which are taken by the state in the state interests as well as low effectiveness of such measures on many occasions emanates from incorrect interpretation of the concept of the state interests by the legislator, executive authorities or judiciary. The scientific research of the nature of the interests of the state should be made on the basis of the theoretical grounds elaborated by the scholarship in the framework of the general problematic of the interests in the law as well as considering the approaches of the international law in the aspect of the responsibility of states and the assessment of the state's restrictive measures applied by the states towards the participants of the social relationships. The state interests are to be construed as the interests being structural, objective and public. Such interests are recognized by the state and are based on the general social needs, comprise the legal means of the achievement of such general needs. From this perspective the state measures of legislative, administrative and judicial nature aimed at securing the state interests are to be analyzed by the state power. Lack of due regard being had to the features of the state interests in the process of the adoption and the application of the state's measures aimed at implementation of these interests results in decrease of the effectiveness of such measures and in the decisions and acts of the state being found unlawful from the national and the international law perspective on many occasions as well as prevents the genuine state interests from being implemented.

Key words: interest, state, state interests, public interests, human rights.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.4

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.3>

О. В. Сінкевич

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ ТА ФУНКЦІЇ ГАЛУЗІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ (СОЦІАЛЬНА, ЕКОЛОГІЧНА ТА ПРАВООХОРОННА ФУНКЦІЇ)

Метою статті є аналіз можливостей застосування розробок фахівців із теорії держави й права щодо функцій держави до дослідження функцій галузі конституційного права України.

У статті резюмовано, що важливо виокремити соціальну функцію галузі конституційного права, й констатовано, що вплив соціальної функції Української держави на однойменну функцію галузі конституційного права буде вагомим. Доведено, що перспективним є аналіз можливості виділення такої функції галузі конституційного права, як екологічна функція. Автор привертає увагу до того, що відсутність єдності думок і тривалий науковий дискурс щодо правоохоронної функції сучасної держави надає підстави не рекомендувати її для запозичення для можливого застосування під час здійснення класифікації функцій галузі конституційного права.

У статті рекомендовано щодо функцій права в цілому й до функцій галузі конституційного права зокрема застосовувати класифікацію в залежності від сфер суспільного життя, після чого в межах кожної функції виокремлювати регулятивну й охоронну підфункції.

Також підкреслено, що під час дослідження можливостей застосування до функцій галузі конституційного права України аналізованої класифікації внутрішніх функцій держави в залежності від сфер суспільного життя плідним буде застосування далеко не всіх видів функцій, що виокремлюються дослідниками.

Резюмуючи, автор аргументує, що стосовно дослідження функцій держави поділ функцій на внутрішні й зовнішні має глибокий науковий і практичний сенс. Якщо ж адаптувати цю класифікацію з метою можливості її застосування для функцій галузі конституційного права, то вона досить громіздка й складна. У статті запропоновано «скоротити» й «спростити» цю систему функцій держави. У контексті перспектив для систематизації функцій галузі конституційного права України слід звернутись лише до внутрішніх функцій держави, ретельно обмірковуючи можливість виокремлення «однойменної» функції галузі конституційного права. Так, правоохоронна функція держави навряд чи може бути виокремлена як конституційно-галузева функція, в той час як економічна, політична, соціальна функції держави мають потужний потенціал у досліджуваній сфері.

Ключові слова: конституційне право, конституційне право як галузь права, конституціоналізм, функції конституційного права, галузеві функції, функції держави.

Постановка проблеми. Важливим практичним питанням в Україні є подальша розбудова демократичної, соціальної, правової державності. А важливим науковим завданням є всебічне супроводження цього процесу. Таким чином, постійна увага вчених має зосереджува-

тись навколо конституційно-правових проблем як спеціального, так і загального характеру. До числа останніх як раз і належить питання функцій галузі конституційного права України. Через те, що розробок із цього питання, які б належали авторству сучасних національ-

них конституціоналістів, досить небагато, слід звернутись до напрацювань фахівців з теорії держави та права з метою аналізу можливості їхньої адаптації до конституційно-правових потреб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Отже, розробок фахівців з конституційного права, присвячених функціям цієї галузі, відносно небагато; більшість з найбільш сучасних напрацювань уміщено у статтях в наукових фахових виданнях (наприклад, [1; 2; 3]). Значно більше уваги фахівці з конституційного права приділяють питанням функцій Української держави, – зокрема, в статті застосовано праці Г.В. Задорожньої, О.О. Майданика, Н.В. Мішиної, інших вчених.

Метою статті є аналіз можливостей застосування розробок фахівців з теорії держави і права щодо функцій держави до дослідження функцій галузі конституційного права України.

Виклад основного матеріалу. До числа внутрішніх функцій держави фахівці з теорії держави та права відносять низку функцій, насамперед політичну та економічну.

Ще одною внутрішньою функцією держави є функція соціальна. На сучасному етапі суспільного розвитку впровадження цієї функції означає необхідність формального порушення конституційного принципу рівності задля впровадження так званої позитивної дискримінації, яка є соціальною підтримкою незахищених верств населення. Зняття соціальної напруженості є вагомим фактором суспільного добробуту, позитивно впливає на різноманітні важливі показники в усіх сферах суспільного життя – починаючи від сприятливості інвестиційного клімату (економічна сфера), закінчуючи рівнем злочинності (правоохоронна сфера).

Стаття 1 Конституції України проголошує Україну соціальною державою [4].

Ці положення Основного Закону отримало офіційне тлумачення у низці рішень Конституційного Суду України. Найбільш важливим з них слід уважати Рішення у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими

положеннями Конституції України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012.

З боку аналізу змісту положення статті 1 Основного Закону про те, що Україна є соціальною державою, найбільший інтерес представляє частина друга та резолютивна частина цього Рішення.

Так, у пункті 2.1 параграфи перший та другий передбачають, що:

«Україна як соціальна держава визнає людину найвищою соціальною цінністю, розподіляє суспільне багатство згідно з принципом соціальної справедливості та піклується про зміцнення громадянської злагоди у суспільстві.

Основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї» [5].

У контексті системності функцій Української держави у цілому й зв'язку між соціальною та економічною функціями Української держави зокрема важливими є положення такого параграфа пункту 2.1, а саме:

«Згідно з Конституцією України держава забезпечує соціальну спрямованість економіки (частина четверта статті 13), що є основою для реалізації соціальних прав громадян, зокрема на соціальний захист та достатній життєвий рівень. Відповідно до Основного Закону України „кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло“ (стаття 48), „пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом“ (частина третя статті 46). Положення цих статей Основного Закону України конкретизують конституційне визначення України як соціальної держави, що передбачає участь суспільства в утриманні тих осіб, які через непрацездатність або з інших незалежних від них причин не мають достатніх засобів для існування» [5].

Варто зауважити, що представляє інтерес і резолютивна частина цього Рішення. Однак, її зміст викликав появу одразу чотирьох окремих думок суддів Конституційного Суду України. У цих окремих думках викладені міркування, які є більш доречними для наукового дискурсу при дослідженні не соціальної функції Української

держави, а соціальної функції галузі конституційного права України.

Отже, навряд чи розбудова соціальної держави є можливою без релевантних конституційно-правових положень. Саме конституційно-правові норми визначають верстви населення, на підтримку яких спрямовуються ресурси Української держави, форми та види такої підтримки. Саме при затвердженні Державного бюджету балансуються надходження на видатки на соціальні потреби, а отже – щорічно переосмислюються види й ставки податків разом з видами та розмірами соціальної допомоги.

В межах соціальної функції держава не тільки піклується про вразливі верстви населення, але й також, по можливості, сприяє належній реалізації основного соціального права – права на працю, а також пов'язаних з ним права на безпечні умови праці, права на відпочинок тощо. До числа «гострих» для України питань, пов'язаних з реалізацією соціальних прав, належить і право на безоплатну медичну допомогу (варто послатись на два «основних» рішення єдиного органу конституційної юрисдикції з цього питання – рішення у справі про платні медичні послуги від 25 листопада 1998 року та у справі про безоплатну медичну допомогу від 29 травня 2002 року).

Сучасним напрямом у розвитку низки галузей права в зарубіжних країнах, у тому числі й галузі конституційного права, є впровадження корпоративної соціальної відповідальності. Основи цієї відповідальності, хоча й вона не належить до видів юридичної відповідальності, мають своїми джерелами норми конституційного права, але насамперед – конституційні цінності й конституційні принципи (докладніше дивись, наприклад, [6; 7; 8]).

А отже, важливо виокремити соціальну функцію галузі конституційного права й констатувати, що вплив соціальної функції Української держави на однойменну функцію галузі конституційного права буде вагомим.

Майже усі сучасні фахівці з теорії держави й права відносять до числа функцій держави екологічну функцію. Ще наприкінці ХХ ст. у виданнях з теорії держави й права про цю функцію майже не йшлося. Але розвиток науки та особливо техніки актуалізує цю функцію настільки, що до конституцій як до Основних Законів все частіше вносяться положення про охорону навколишнього середовища, закріплюються суб'єктивні права екологічного характеру (наприклад, на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої пору-

шенням цього права шкоди, частина перша статті 50 Конституції України [4]), а також впроваджуються суб'єктивні обов'язки не завдавати шкоду навколишньому природному середовищу, а у разі завдання такої шкоди – компенсувати її (Стаття 66 Конституції України передбачає, що «Кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, <...> відшкодовувати завдані ним збитки» [4]).

Екологічна функція знаходить свій прояв в межах двох основних напрямів. По-перше, це раціональне використання природних ресурсів.

По-друге, це охорона й регенерація навколишнього природного середовища.

Фахівці з теорії держави й права переконані, що «основний зміст екологічної функції становлять державне управління і координація діяльності в галузі охорони довкілля. Держава здійснює планування екологічної політики, нормування якості довкілля; вживає заходів щодо відвернення екологічно шкідливої діяльності, попередження та ліквідації аварій, стихійного лиха, катастроф; здійснює державний контроль за додержанням природоохоронного законодавства, притягує до відповідальності осіб та організації, винні в порушенні екологічних вимог» [9, с. 99].

Безперечно, перспективним є аналіз можливості виділення такої функції галузі конституційного права, як екологічна функція.

Одною з функцій держави, яку фахівці з теорії держави й права інколи включають до переліку внутрішніх функцій, є правоохоронна функція. На думку вчених, її сутність полягає у тому, що права, свободи людини закріплюються у законодавстві, а відповідні положення спрямовують повсякденне функціонування усіх без виключення органів публічної влади. Важливим завданням органів публічної влади є дотримання Конституції та законодавства України, забезпечення правопорядку, притягнення правопорушників до юридичної відповідальності.

Інколи дослідники теоретичних проблем, пов'язаних з державою та правом, приділяють правоохоронній функції настільки значну увагу, що ведуть мову не про одну функцію, а одразу про блок. Так, К.Г. Волинка зауважує, що «серед внутрішніх функцій можна виділити блок охоронних функцій – охорони наявних форм власності, забезпечення (охорони) правопорядку, охорони й захисту прав і свобод громадян» [10, с. 46].

Щодо правоохоронної функції держави, Т.В. Кашаніна й О.В. Кашанін підкреслюють, що

вона «виконується різними методами. Серед них можна виділити такі, як:

- метод правотворчості (розробка й прийняття законів та інших нормативних актів);
- організаційно-правовий, здійснюваний органами виконавчої влади (регулювання ціноутворення, дозвіл мітингів, демонстрацій);
- метод правозастосування (діяльність компетентних органів щодо застосування заходів юридичної відповідальності) й інші» [11, с. 15].

Більш популярною в сучасній юридичній літературі є підхід, відповідно до якого наведені вище методи іменуються «правовими формами», про які згадують не у контексті практичної реалізації лише правоохоронної функції, а у контексті здійснення усіх функцій сучасної держави.

О.В. Бабкіною та К.Г. Волинкою узагальнено форми здійснення функцій держави; дивись Таблицю 1.

Таблиця 1
Форми здійснення функцій держави
[12, с. 13].

Форми здійснення функцій держави	
ПРАВОВІ	НЕПРАВОВІ (ОРГАНІЗАЦІЙНІ)
– правотворча; – правовиконавча; – правоохоронна	– організаційно-регламентувальна; – організаційно-господарська; – організаційно-ідеологічна.

Дослідники характеризують різницю між правовими та неправовими формами здійснення функцій держави таким чином:

- «правові форми здійснення функцій держави – це управлінська чи регулятивна діяльність державних органів, що полягає у вчиненні юридично значущих дій із виконання державних функцій у порядку, визначеному законом, і має правові наслідки» [13, с. 67];
- «організаційні (неправові) форми здійснення функцій держави – це специфічні види організаційної чи іншої діяльності державних органів та організацій, що спрямовані на реалізацію функцій держави, які не тягнуть правових наслідків» [13, с. 69].

Таким чином, на сучасному етапі щодо правоохоронної функції єдності думок фахівців з теорії держави й права не існує. Дехто виокремлює правоохоронну функцію як одну з внутрішніх функцій держави, дехто веде мову про сукупність функцій правоохоронного спрямування, дехто взагалі вважає, що більш коректним буде вести мову про те, що правоохоронний напрям діяльності має опосередковуватися

не шляхом включення його до числа функцій держави, а через розгляд його в якості одної з правових форм здійснення функцій держави.

Відсутність єдності думок і безперервний науковий дискурс щодо правоохоронної функції сучасної держави надає підстави не рекомендувати її для запозичення для можливого застосування при здійсненні класифікації функцій галузі конституційного права.

Висновки і пропозиції. Отже, слід рекомендувати щодо функцій права у цілому та до функцій галузі конституційного права зокрема застосовувати класифікацію у залежності від сфер суспільного життя, після чого в межах кожної функції виокремлювати регулятивну та охоронну підфункції.

Також варто підкреслити, що під час дослідження можливостей застосування до функцій галузі конституційного права України аналізованої класифікації внутрішньої функції держави в залежності від сфер суспільного життя, плідним буде застосування далеко не усіх видів функцій, що виокремлюються дослідниками.

Резюмуючи, слід зазначити, що стосовно дослідження функцій держави поділ функцій на внутрішні та зовнішні має глибокий науковий і практичний сенс. Якщо ж адаптувати цю класифікацію з метою можливості її застосування для функцій галузі конституційного права, то вона є доволі громіздкою та складною.

Варто запропонувати «скоротити» та «спростити» цю систему функцій держави. У контексті перспектив для систематизації функцій галузі конституційного права України слід звернутись лише до внутрішніх функцій держави, ретельно обмірковуючи можливість виокремлення «однойменної» функції галузі конституційного права. Так, правоохоронна функція держави навряд чи може бути виокремлена як конституційно-галузева функція, водночас як економічна, політична, соціальна функції держави мають потужний потенціал у досліджуваній сфері.

Список використаної літератури:

1. Сінькевич О.В. Основні напрямки дослідження функцій і функціонування конституційного права (до постановки проблеми). *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дидоренка*. 2016. № 2. С. 29–36.
2. Мішина Н.В. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи. *Право України*. 2018. № 4. С. 126–138.
3. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування. *Наукові*

- праці Національного університету «Одеська юридична академія». 2019. Т. XXIII. С. 84–91.
4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
 5. У справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України : Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12#n54>.
 6. Michael B. Corporate social responsibility in international development: an overview and critique. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*. 2003. № 10 (3). P. 115–128.
 7. Michael B. Questioning public sector accountability. *Public Integrity*. 2005. № 7 (2). P. 95–109.
 8. Мішина Н.В. Сучасний український конституціоналізм і корпоративна соціальна відповідальність. *Актуальні проблеми держави і права : збірник наукових праць*. Вип. 62. Одеса : Юридична література, 2011. С.614–620.
 9. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
 10. Волинка К.Г. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : МАУП, 2003. 240 с.
 11. Кашанина Т.В., Кашанин А.В. Основы российского права: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. Москва : Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА • М), 2000. 800 с.
 12. Бабкіна О.В., Волинка К.Г. Теорія держави і права у схемах і визначеннях. Київ : МАУП, 2004. 144 с.
 13. Теория государства и права : учебник / В.Я. Любашиц, А.Ю. Мордовцев, И.В. Тимошенко и др. Москва : Март ; Ростов-на-Дону : Март, 2003. 187 с.

Sinkevych O. V. Functions of the state and functions of the branch of constitutional law of Ukraine (social, ecological and law enforcement functions)

The purpose of the article is to analyze the possibilities of applying the developments of specialists in the theory of state and law on the functions of the state to study the functions of the constitutional law of Ukraine.

The article summarizes that it is important to single out the social function of the branch of constitutional law, and states that the influence of the social function of the Ukrainian state on the eponymous function of the branch of constitutional exercise will be significant. It is proved that the analysis of the possibility of allocating such a function of the branch of constitutional law as an ecological function is promising. The author draws attention to the fact that the lack of unity of opinion and the ongoing scientific discourse on the law enforcement function of the modern state gives grounds not to recommend it for borrowing for possible use in classifying the functions of constitutional law.

The article recommends to apply the classification depending on the spheres of public life in relation to the functions of law in general and to the functions of the branch of constitutional law in particular, and then to separate regulatory and protective subfunctions within each function.

It is also emphasized that in the study of the possibility of applying to the functions of the constitutional law of Ukraine the analyzed classification of internal functions of the state depending on the spheres of public life, it will be fruitful to use not all types of functions identified by researchers.

Summing up, the author argues that in relation to the study of state functions, the division of functions into internal and external has a deep scientific and practical meaning. If we adapt this classification in order to be able to apply it to the functions of the field of constitutional law, it is quite cumbersome and complex. The article proposes to “reduce” and “simplify” this system of state functions. In the context of perspectives for systematization of functions of the branch of constitutional law of Ukraine it is necessary to address only to internal functions of the state, carefully considering a possibility of allocation of “eponymous” function of branch of constitutional law. Thus, the law enforcement function of the state can hardly be distinguished as a constitutional and sectoral function, while the economic, political, social functions of the state have a strong potential in the field under study.

Key words: constitutional law, constitutional law as a branch of law, constitutionalism, functions of constitutional law, branch functions, functions of law.

УДК 347.43

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.4>**Л. Г. Удовика**

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри історії і теорії держави та права
Запорізького національного університету

Т. О. Шеховцова

аспірант
Запорізького національного університету

ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ ЯК СУБ'ЄКТ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ

Стаття присвячена дослідженню особливостей участі політичних партій у виборах до Європейського парламенту. Обґрунтовано, що політична партія є основним суб'єктом виборчого процесу до Європейського парламенту, який здійснюється за пропорційною виборчою системою. Згідно з Маастрихтським договором, політичні партії на європейському рівні сприяють формуванню європейської політичної свідомості й вираженню волі громадян Союзу, що відбиває наявність наднаціональної складової у функціонуванні європейських політичних партій. Попри відсутність правового визначення політичної партії в засновницьких договорах Європейського Союзу, існує низка вимог щодо єропартій. Єропартія є зонтичною структурою, яка об'єднує національні партії на основі спільності їхньої ідеології та політичних програм і визначається штучним характером (результат компромісу між державами й політичними елітами) й «дворівневністю» структури (тобто, зображенням національної та наднаціональної компоненти). Увага акцентується на поширенні ідеологічної слабкості єропартій, відсутності їхнього безпосереднього зв'язку з виборцями, поширенні популістських тенденцій, домінуванні внутрішньодержавних проблем над загальноєвропейськими. Обґрунтовано, що на тлі посилення бюрократії виконавчої влади, інституційної слабкості Європейського Парламенту й внаслідок посилення інтеграційних процесів зростає невдоволення серед громадян держав-членів, які здебільшого не бажають поступатися Європейському Союзу більшим об'ємом національного суверенітету, що відбивається в політичних програмах партій і має негативні наслідки для Європейського Союзу, зокрема – поглиблення дефіциту легітимності, посилення ролі євроскептичних партій, програмні положення яких містять критику наявної моделі євроінтеграції та наголошують на необхідності проведення реформ. У 2020 р. після Brexit структура Європарламенту змінилася, що надалі може вплинути на процес прийняття рішень, особливо в разі відсутності фракційної єдності.

Ключові слова: виборчий процес, євроінтеграція, єропартія, Європейський парламент, європейське право, політична партія, правове регулювання, національне право.

Постановка проблеми. Наближення України до європейського правового простору ґрунтується, насамперед, на розумінні засад і змісту права Європейського Союзу, співвідношення принципів, норм і доктрин національного та європейського права. Важливу роль у функціонуванні політичної та правової системи ЄС відіграють політичні партії, які є суб'єктом виборчого процесу до Європейського парламенту. Як свідчить практика, політична спрямованість парламентських фракцій впливає не лише на законодавчий процес, а й на діяльність ЄП у цілому. Яскравим підтвердженням цієї тези

є збільшення присутності в Європарламенті євроскептичних партій, які посилюють свої позиції в умовах наростання дефіциту демократії та розчарування громадян ЄС у діяльності наднаціональних інституцій. У таких умовах питання участі політичних партій у Європарламенті набуває особливої актуальності. Саме тому, вивчення європейського досвіду функціонування політичних партій сприяє розумінню засад функціонування політичної та правової системи ЄС.

Окрім того, дослідження особливостей діяльності політичних партій як суб'єктів виборчого

процесу до Європейського парламенту актуалізує підписання «Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським товариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», яке має на меті сприяння поступовому зближенню Сторін, ґрунтуючись на спільних цінностях і тісних привілейованих зв'язках, а також поглиблення зв'язків України з політикою ЄС та її участь у програмах та агентствах; забезпечення необхідних рамок для посиленого політичного діалогу в усіх сферах, які становлять взаємний інтерес; сприяння зберігати й зміцнювати мир та стабільність у регіональному та міжнародному вимірах відповідно до принципів Статуту ООН і Гельсінського завершального акта Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року» [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що проблемні питання участі політичних партій у виборах до Європейського парламенту були предметом наукових розвідок таких учених як С.В. Погорельська, В.Я. Швейцер, Л.М. Ентін, М.М. Какітелашвілі, А.С. Пешеньков, М.В. Стрежнева та інші. Водночас, дослідження особливостей участі політичних партій у виборах до Європейського парламенту залишається фрагментарним і потребує більш ґрунтовного дослідження.

Метою статті є дослідження особливостей участі політичних партій у виборах до Європейського парламенту та їх політико-правові наслідки.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, Європейський парламент – наднаціональний політичний інститут, який займає особливе місце в інституційній системі Європейського Союзу (далі – ЄС). Представницький характер Європарламенту обумовлює особливу процедуру і порядок його формування, які натеper не мають аналогів серед міжнародних організацій. Важливу роль у функціонуванні Європарламенту як представницького органу має його політичний склад.

Перша спроба створення представницького органу на європейському рівні була здійснена Паризьким договором 1951 р., який передбачав створення в рамках Європейського об'єднання вугілля та сталі інституту парламентського типу (Загальна Асамблея). До його складу входили депутати, делеговані національними парламентами. Укладення Римського договору 1957 р., який передбачав створення Парламенту Європейських товариств і встановлював принципово

новий порядок його формування, є важливою віхою у процесі формування Європейського парламенту (далі – ЄП). На відміну від системи, передбаченої Паризьким договором 1951 р., Римський договір утверджує процедуру виборів депутатів шляхом загального, прямого і таємного голосування. Перші загальні вибори відбулися у 1979 р. після досягнення консенсусу між усіма учасниками товариства.

Політична партія є основним суб'єктом виборчого процесу до Європейського парламенту. Так, на виборах, які проводяться у всіх державах за пропорційною виборчою системою, висування списків кандидатів здійснюється в основному політичними партіями. Лише в окремих країнах допускається участь незалежних кандидатів (Польща, Ірландія) [2, с. 97].

Спеціальне положення, яке закріплює роль політичних партій у ЄП, міститься в п. 4 ст. 10 Маастрихтського договору, згідно з яким політичні партії на європейському рівні сприяють формуванню європейської політичної свідомості та вираженню волі громадян Союзу [3]. З наведеного можна зробити висновок, що для політичної системи ЄС характерною є наявність наднаціональної складової, яка проявляється у функціонуванні європейських політичних партій.

Засновницькі договори ЄС не містять визначення поняття «європейська політична партія». На теоретичному рівні під європейською партією розуміють офіційно визнані в ЄС політичні партії, які діють, на відміну від національних партій, не в одній, а в декількох державах та беруть участь у роботі органів Євросоюзу [4, с. 95]. А.С. Пешеньков зазначає, що європартія є зонтичною структурою, яка об'єднує національні партії на основі спільності їх ідеології та політичних програм [5, с. 142]. Виходячи з наведеного, можна зробити висновок, що основною структурною одиницею європейської партії є національна політична партія, яка бере участь у європейських виборах у відповідній державі.

Специфічний склад європартій обумовлює одну із головних їх особливостей – «дворівневність» структури, яка містить національний та наднаціональний компоненти. З одного боку, саме національні партії виступають каналами рекрутування політичної еліти, яка безпосередньо взаємодіє з електоральними групами всередині країн-членів ЄС, представляючи їх інтереси. З іншого боку, отримавши депутатські мандати у ЄП, національні партії повинні

об'єднатись в європартії, які впливають на формування парламентських коаліцій, а також на роботу органів управління ЄС [5, с. 142–143]. У цілому європейська партія має штучний характер, оскільки її формування відбувається не внаслідок інституціоналізації боротьби за владу між політичними структурами та закріплення її результатів, а виступає наслідком компромісу між державами та політичними елітами на наднаціональному рівні.

Європартія повинна відповідати таким вимогам: наявність юридичної особи в одній з держав-членів ЄС; наявність представників у виборних органах не менше однієї четвертої держав-учасниць ЄС чи отримання не менше 3% голосів на останніх виборах в ЄП в одній четвертій держав-учасниць Союзу; дотримання основних принципів ЄС (свобода, демократія, права людини, верховенство закону); прийняття участі у виборах до ЄП або декларування такого бажання [2, с. 97–98]. Разом із тим, як відзначалося вище, основним критерієм створення європейської партії є ідеологічна близькість її учасників, а також участь у формуванні європейської політичної свідомості.

Аналіз результатів виборів до ЄП останніх років свідчить про те, що остання вимога в діяльності європейських партій виконується далеко не завжди. Так, ще під час підготовки проєкту Лісабонського договору Н. Саркозі відзначав: «Необхідно визнати, що вибори до Європарламенту стали далеко не зразковими, з точки зору представництва дійсного колективного вибору. Під час виборчих кампаній у будь-якій країні-учасниці підіймаються переважно вузьконаціональні питання й практично не розглядаються загальноєвропейські проблеми» [6]. На наш погляд, сутність цієї проблеми полягає в ідеологічній слабкості позицій європартій, відсутності їх безпосереднього зв'язку з виборцями, який сприяв би виявленню та артикуляції інтересів громадян ЄС, проєкції їх сподівань на загальноєвропейський рівень.

Національні партії, за які голосують громадяни ЄС, у своїй передвиборчій агітації частіше звертаються до внутрішньодержавних проблем, які є близькими та зрозумілими електорату. Так, Австрійська партія свободи (АПС) під час європейських виборів 2014 р. у своїй програмі зробила акцент на обмеження міграції, яка завдавала шкоди як економічному розвитку держав-членів ЄС, так і національній безпеці. Крім того, АПС наголошувала на необхідності обмеження централізму ЄС та підкреслювала

важливість свободи вибору кожного європейського народу, посилення ролі прямої демократії [7, с. 110]. За результатами загальноєвропейських виборів 2014 р. АПС отримала 19,5% голосів виборців, а її голова Х.-К. Штрахе разом з М. Ле Пен і Г. Вілдерсом очолив фракцію «Європа націй та свобод».

Пояснюючи відсутність звернення політичних партій до загальноєвропейських проблем, С.В. Погорельська звертає увагу на те, що система політичних партій з їх фракціями в Європарламенті не є партійною демократією, а сам ЄП не є рівноцінним національним парламентам. Посилення інтеграційних процесів сприяє зростанню невдоволення серед громадян держав-членів, які здебільшого не бажають поступатися ЄС більшим об'ємом національного суверенітету, ніж це необхідно для цілей економічної інтеграції. Цей супротив знаходить своє вираження у політичних програмах національних партій. На рівні національних урядів такі партії, будучи пов'язаними європейськими міждержавними договорами, зобов'язані дотримуватись інтересів європейської інтеграції, в той час як на рівні ЄП вони можуть вільно артикулювати свій скепсис [8, с. 52–53].

К.Г. Холодковський наголошує на тому, що домінування на європейських виборах національної черги денної може мати серйозні наслідки для перспектив ЄС у цілому. Так, на виборах 2014 р. в Італії проблеми Євросоюзу були витіснені на другий план: проведені напередодні виборів опитування виявили песимістичне ставлення до перспектив ЄС у 77% італійців. На перший план вийшли питання про структурні реформи в самій Італії, яка перебувала у глибокій економічній та політичній кризі. Важливою особливістю італійських виборів стало те, що в них конкурували не стільки політичні партії, їх програми та ідеології, скільки іміджі трьох харизматичних лідерів – С. Берлусконі, М. Ренці, Б. Грілло. Разом з тим, не можна не відзначити, що результат виборів мав вплив також на європейську політику: зокрема, успіхи лівоцентристських сил підтвердили висхідні в Євросоюзі вимоги щодо відмови від політики жорсткої економії та підвищення уваги до стимулювання економічного зростання [9, с. 62–64].

Очевидно, що в умовах формалізації наявних в Європі партійно-парламентських форм організації суспільства та пошуку нових форм політичного представництва, набувають подальшого поширення популістські тенденції

та навіть ідеї про необхідність наявності харизматичного лідера [9, с. 64–65]. Справедливість цієї тези підтверджується результатами виборів до Європарламенту 2014 та особливо 2019 р. Так, починаючи з 2014 р., спостерігається тенденція до поступового збільшення присутності у ЄП так званих євроскептичних партій – партійних об'єднань, які виступають з позицій критики наявної моделі європейської інтеграції та політики ЄС у цілому. Електоральна підтримка таких політичних партій у 2014 р. значно зросла у ряді країн – від традиційно європесимістичної Великобританії до Італії, яка до цього часу відзначалась відносним єврооптимізмом. Праворадикальні партії, які виступають з гострою критикою нинішнього курсу ЄС та самої моделі інтеграції, вийшли на перші позиції у Франції («Національний фронт» М. Ле Пен), Великобританії (Партія незалежності Сполученого Королівства Н. Фараджа), Данії (Датська народна партія), та збільшили електоральну підтримку у Німеччині («Альтернатива для Німеччини»), Австрії (Австрійська партія свободи), Швеції («Шведські демократи»), Фінляндії («Справжні фіни») і Греції («Золота зоря»). В Італії політичний рух «П'ять зірок» Б. Грілло отримав традиційно високу підтримку електорату – 21% голосів, але цей результат нижчий у порівнянні з попередніми роками [10, с. 8–9].

Вибори до Європарламенту 2019 р. відзначились високою явкою виборців, яка планомірно знижувалась впродовж сорока років. Для порівняння, на перших виборах до ЄП в 1979 р. явка склала 62%, в 1999 р. – 49,5%, а у 2014 р. – 42,61%. На останніх виборах явка склала близько 51%. Найкращі показники продемонструвала Бельгія (89%) і Люксембург (84,1%), найгірші – Словаччина (22,74%), Словенія (28,29%), Чехія (28,72%), Великобританія (37%) [11]. Висока явка виборців, які традиційно розглядають європейське голосування в кращому випадку в якості другорядного, свідчить про поживлення політичного процесу в ЄС та ширше включення громадян до участі у загальноєвропейському дискурсі. Проте, слід критично оцінювати ці результати, оскільки така зацікавленість більшою мірою пов'язана з накопиченням економічних та політичних проблем (міграція, міжнародний тероризм, криза європейської ідентичності, погіршення міжнародної ситуації), розв'язання яких громадянами ЄС розглядається як першочергове завдання.

Аналіз результатів європейських виборів 2019 р. дає змогу стверджувати, що центристські

партії, які тривалий час домінували в європейській політиці, втратили значну кількість парламентських місць: Європейська народна партія отримала 182 мандати (в порівнянні з 216 у 2014 р.), Прогресивний альянс соціалістів та демократів – 154 (у 2014 р. – 185). Таким чином, центристи втратили абсолютну парламентську більшість, що ускладнює створення керуючої коаліції [11]. Навпаки, євроскептики суттєво посилили свої позиції. У Франції «Національний фронт» М. Ле Пен отримав 23% голосів, випередивши партію президента Е. Макрона. В Італії безумовну перемогу здобула партія «Ліга» М. Сальвіні (34,3%), причому аналітики відзначають, що цей результат – разючий: наприклад, в П'ємонті кандидат від цієї партії прийшов першим, отримавши понад 50% голосів. Значно збільшили свою присутність кандидати від партії «Альтернатива для Німеччини» (11% проти 7% у 2014 р.) [12]. В Австрії, незважаючи на скандал з віцеканцлером Х.-К. Штрахе та таке оголошення вотуму недовіри уряду С. Курца, перемогу здобула консервативна Австрійська народна партія, очолювана канцлером (34,6%). Австрійська партія свободи, яку очолював фігурант «скандалу на Ібіці» колишній віцеканцлер Х.-К. Штрахе, отримала 17,1% голосів.

Особливої уваги заслуговує результат європейських виборів у Великобританії, в якій з 2017 р. по 2020 р. тривав процес виходу з ЄС. На останніх європейських виборах у цій країні абсолютну перемогу отримала євроскептична партія Н. Фараджа «Brexit» (31,5%), а обидві традиційні партії – консерватори та лейбористи – показали найнижчі результати за всю історію виборів у Великобританії [11]. Безпрецедентна підтримка виборцями партії, яка проголошує своєю основною метою вихід з Євросоюзу за будь-яких умов, свідчить про прихильність більшості населення процесу Brexit та його невдоволення млявою політикою панівної еліти, яка, як свідчить останнє голосування британського парламенту за запропонований прем'єр-міністром Б. Джонсоном варіант угоди про вихід з ЄС, не лише безпідставно затягує остаточне розв'язання питання, а й відверто саботує його в угоду своїм політичним амбіціям.

За словами лідера італійської партії «Ліга» М. Сальвіні, успіхи правих у Франції, Італії та Великобританії можна вважати початком «нового європейського Відродження». «Це знак того, що Європа змінюється, що Європа втомилася бути рабинею еліт, корпорацій і впливових сил»

[11]. Разом з тим, деякі дослідники наголошують, що зростання підтримки євроскептиків суттєво не вплине на хід загальноєвропейського процесу та не є критичним [8, с. 53]. Проте, на нашу думку, результати європейських виборів є важливими з боку зображення суспільних настроїв, які панують у державах-членах ЄС. Просування партій, які серед політичних цілей називають обмеження міграції, розширення національного суверенітету (в тому числі шляхом виходу зі складу Союзу, як, наприклад, партія Н. Фараджа), відмову від наявної моделі європейської інтеграції, яскраво ілюструє кризу в ЄС та поглиблення дефіциту легітимності.

До інших недоліків європартій дослідники відносять: відсутність жорсткої організаційної структури; слабкий рівень партійної ієрархії; наявність у депутатів свободи голосування, яка призводить до необхідності досягнення компромісу не лише між, а й усередині фракції [5, с. 143]. Усі ці проблеми, разом з інституційною слабкістю Європарламенту та посиленням недовіри громадян ЄС до загальноєвропейських інститутів, сприяють поглибленню «дефіциту демократичної легітимності» та кризи політичної інтеграції. Водночас, європейські партії виконують низку важливих функцій, серед яких: інформування виборців про європейські процеси через вибори до ЄП, пом'якшення національних партійних відмінностей на загальноєвропейському рівні, сприяння формуванню складу Європарламенту не за національною, а політико-ідеологічною ознакою [5, с. 143–144]. Проте основною функцією європартій залишається участь у законодавчому процесі шляхом формування парламентських фракцій.

Фракції є ключовими акторами політичного процесу в ЄП. Саме у фракціях здійснюється підготовка консолідованої позиції депутатів (яка, однак, не має зобов'язального характеру під час голосування) відповідно до політико-ідеологічних пріоритетів фракції. Крім того, вони беруть участь у роботі комітетів, які розробляють поправки до законодавчих актів, а також виконують організаційну функцію: зокрема, конференція голів фракцій затверджує склад комітетів, визначає порядок денний засідань ЄП [5, с. 147]. Однак, інституційна слабкість Європарламенту не дозволяє політичним партіям ефективно здійснювати надані повноваження, які внаслідок цього набувають ознак фіктивності. Об'єднання депутатів у фракції відбувається за партійною приналежністю. Для створення фракції необхідно мінімум 25 членів

Європарламенту. При цьому додатково встановлюється інституційний бар'єр, який забороняє формування фракцій, які включають депутатів менше, ніж із семи держав-членів [5, с. 144]. Таке обмеження покликане сприяти впорядкуванню та координації ідейних платформ європартій, а також формуванню складу ЄП не за національною, а за політико-ідеологічною ознакою.

На початку 2020 р. після Brexit змінилася структура Європейського парламенту, оскільки 73 депутати від Великої Британії перестали бути його членами. З цих 73 депутатських місць 27 розподілено між країнами-членами, відповідно до пропорційного співвідношення кількості населення відповідних країн, 46 депутатських місць зарезервовано для депутатів, які прийдуть до Європарламенту в результаті подальшого розширення ЄС. Таким чином, загальна кількість депутатських місць у Європарламенті після виходу Великої Британії зменшилася із 751 до 705 [12].

Зміни відбулися також у представництві політичних партій за кількістю депутатських місць та відсотковим співвідношенням до загальної кількості депутатів, а саме: EPP (Європейська народна партія): було 182, стало – 187, 26,6% (+2,3%); S&D (Прогресивний альянс соціалістів і демократів): було 154, стало – 148, 21,0% (+0,5%); Renew Europe (Оновлення Європи): було 108, стало – 97, 13,8% (-0,6%); Greens/EFA (Група зелених/Європейський вільний Альянс): було 74, стало – 67, 9,5% (-0,4%); Identity and Democracy Group (Група ідентичності та демократії): було 73, стало – 76, 10,8% (+1,1%); ECR – (Група європейських консерваторів і реформістів): було 62, стало – 68, 8,8% (без змін); GUE/NGL – (Конфедеративна група Європейських об'єднаних лівих – Нордичних зелених лівих): було 40, стало – 40, 5,7% (+0,4%); NI – (депутати, що не приєднані): було 53, стало – 27, 3,8% (-3,3%) [13]. Зміни, що відбулися у структурі Європарламенту можуть вплинути на процес прийняття рішень, особливо у разі відсутності фракційної єдності.

Висновки і пропозиції. Політичні партії є основним суб'єктом виборчого процесу до Європейського парламенту. Наднаціональний характер ЄП обумовлює існування особливих політичних структур – європейських партій, які об'єднують національні політичні партії держав-членів. Їх існування забезпечує стабільність політичної структури Європарламенту, послідовність політичного курсу,

представництво інтересів громадян ЄС не за національною, а за політико-ідеологічною ознакою. Проте посилення бюрократії виконавчої влади та інституційна слабкість ЄП сприяють поглибленню кризи політичної інтеграції ЄС. Через недовіру до загальноєвропейських інститутів та політичних еліт громадянами ЄС європейські вибори розглядаються в кращому випадку в якості другорядних. Невдоволення розширенням інтеграції та обмеженням державного суверенітету призводить до посилення ролі євроскептичних партій, програмні положення яких містять критику наявної моделі євроінтеграції та наголошують на необхідності проведення реформ. Brexit вплинув як на структуру Європейського парламенту, так і на ставлення до ЄС у цілому.

Список використаної літератури:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : ратифікована із заявою Законом № 1678-VII від 16 вересня 2014 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
2. Какителашвили М.М. Международное сотрудничество политических партий в зарубежных странах. *Вестник Московского государственного областного университета*. 2019. № 2. С. 94–105.
3. Договір про Європейський Союз : міжнародний договір від 07 лютого 1992 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029.
4. Гуселетов Б.П. О перспективах умеренных евроскептических политических партий на предстоящих общеевропейских выборах 2019 г. *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*. 2018. № 5. С. 95–102.
5. Пешеньков А.С., Жуковский И.И. О некоторых особенностях наднациональной партийной системы Европейского Союза. *Балтийский регион*. 2016. № 2. С. 141–158.
6. Саркози Н. Реформа ЕС: что нам нужно сделать. URL: <https://web.archive.org/web/20080413133653/http://www.3dway.org/node/6641>.
7. Швейцер В.Я. Австрийская партия свободы: путь во власть. *Современная Европа*. 2018. № 2. С. 105–114.
8. Погорельская С.В. Европейская интеграция как фактор трансформации национальных партийно-политических систем: пример Германии. *Человек. Сообщество. Управление*. 2014. № 3. С. 51–58.
9. Холодковский Г.К. Национальный контекст выборов и их европейское значение (казус Италии). *Человек. Сообщество. Управление*. 2014. № 3. С. 59–66.
10. Семененко И.С. Потенциал европейской идентичности как ресурса политической интеграции (что показали выборы в Европарламент). *Человек. Сообщество. Управление*. 2014. № 3. С. 7–21.
11. «Европа устала быть рабыней элит»: центристы теряют большинство в Европарламенте по итогам выборов. URL: <https://russian.rt.com/world/article/635446-predvaritelnye-itogi-vybory-evroparlament>.
12. Крайне правые неумолимо наступают. URL: <https://russian.rt.com/opinion/636439-limonov-evroparlament-vybory-partii-pravye-itogi>.
13. Redistribution of seats in the European Parliament after Brexit Press release. *European Parliament*. 31.01.2010. URL: https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2020/1/press_release/20200130IPR71407/20200130IPR71407_en.pdf.
14. Европарламент уточнил зміни у своїй структурі після Brexit. *Укрінформ*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2867461-u-evroparlamenti-utocnili-zmini-u-svoij-strukturi-pisla-brexit.html>.

Udovyka L. H., Shekhovtsova T. O. Political parties as a subject of the electoral process before the European Parliament

The article is devoted to the study of the features of political parties' participation in elections to the European Parliament. It is justified that the political party is the main subject of the electoral process to the European Parliament, which is carried out under the proportional electoral system. Under the Maastricht Treaty, political parties at European level contribute to the formation of European political consciousness and the expression of the will of the citizens of the Union, which reflects the presence of a supranational component in the functioning of European political parties. Although there is no legal definition of a political party in the founding treaties of the EU, there are a number of requirements for European parties. The European Party is an umbrella structure that unites national parties based on the commonality of their ideology and political agendas and is characterized by an artificial nature (the result of a compromise between states and political elites) and a "two-tier" structure (that is, a reflection of the national and supranational components). Attention is paid to the spread of the ideological weakness of European parties, their lack of direct connection with voters,

the spread of populist tendencies, the domination of domestic problems over the pan-European ones. It is substantiated that, against the backdrop of increased bureaucracy of the executive power, institutional weakness of the EP, and due to intensification of integration processes, there is growing discontent among the citizens of the Member States, who mostly do not wish to concede more EU national sovereignty, which is reflected in political and political influence. The EU, in particular, the deepening of the deficit of legitimacy, the strengthening of the role of Eurosceptic parties, whose programmatic provisions criticize the existing model of European integration and emphasize the need for reforms. In 2020, after the Brexit, the structure of the European Parliament has changed, which can further influence the decision-making process, especially in the absence of fractional unity.

Key words: *electoral process, European integration, European party, European Parliament, European law, political party, legal regulation, national law.*

Ю. І. Фетькоасистент кафедри міжнародного права
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

НАУКОВІ ТА НОРМАТИВНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ І ЗМІСТУ МІЖТЕРИТОРІАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Міжтериторіальне співробітництво місцевих органів публічної влади практично не вивчалось юридичною наукою, а здебільшого вивчалось вітчизняними й зарубіжними науковцями, фахівцями галузей державного управління, політології, економіки, історії та соціології. А поодинокі праці вчених-юристів у сфері міжтериторіального співробітництва місцевих органів публічної влади по суті зводяться до розгляду окремих питань правового регулювання відносин, що виникають у відповідній сфері. Натепер є мало розроблених визначень «міжтериторіальне співробітництво», натомість є немало розроблених визначень «міжрегіональне співробітництво». Всі вони так чи інакше важливі, оскільки становлять достатню основу для розробки нормативного визначення «міжтериторіальне співробітництво місцевих органів публічної влади» для подальшого закріплення на законодавчому рівні.

У статті досліджено питання щодо визначення поняття та змісту міжтериторіального співробітництва місцевих органів публічної влади через обґрунтування наявних підходів до його трактування. Проаналізовано наявні правові підходи й розроблено новий до визначення поняття та змісту міжтериторіального співробітництва місцевих органів публічної влади. Аналіз наукових підходів, міжнародно-правових актів і національного законодавства дав змогу сформулювати таке визначення поняття «міжтериторіальне співробітництво місцевих органів публічної влади», котре надалі буде придатним для закріплення на законодавчому рівні: «міжтериторіальне співробітництво – започаткування відносин в економічній, соціальній, науковій, технологічній, екологічній, культурній та інших сферах відносин між суб'єктами, учасниками України з відповідними суб'єктами, учасниками таких відносин інших держав, крім відносин транскордонного співробітництва суб'єктів, учасників України й відповідних суб'єктів, учасників таких відносин сусідніх держав, включаючи укладення угод про співробітництво з суб'єктами, учасниками України з відповідними суб'єктами, учасниками таких відносин інших держав».

Ключові слова: міжтериторіальне співробітництво, міжрегіональне співробітництво, сільська рада, селищна рада, міська рада, районна рада, обласна рада, місцева державна адміністрація.

Постановка проблеми. У науці загальноприйнятою є думка, що міжтериторіальне співробітництво ототожнюють з міжрегіональним співробітництвом. Також серед авторів, котрі займаються проблематикою міжтериторіального та міжрегіонального співробітництва, ведуться дискусії щодо поняття і змісту терміну міжтериторіального співробітництва, тобто існують деякі неузгодженості щодо обсягу і змісту [1, с. 256–257]. Обираючи те чи інше слово як термін у юридичному визначенні важливо всебічно обмірковувати його з лінгвістичних позицій та у зв'язку з іншими подібними та суміжними термінами. В результаті невважених

слововживань в юридичній науці спостерігаємо нестиковку різних понять, а то і прямі помилки у використанні юридичної термінології, а вона вимагає до себе ретельного ставлення. Безсумнівним є те, що легальне закріплення юридичних понять має важливе значення, оскільки це безпосередньо пов'язано зі встановленням їх змісту, а отже і впливає на їх використання, виконання та правозастосування [2, с. 80].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливе те, що міжтериторіальне співробітництво місцевих органів публічної влади практично не вивчалось юридичною наукою, а здебільшого вивчалось вітчизняними та зару-

біжними науковцями, фахівцями галузей державного управління, політології, економіки, історії та соціології. А поодинокі, праці вчених-юристів у сфері міжтериторіального співробітництва по суті зводяться до розгляду окремих питань правового регулювання відносин, що виникають у відповідній сфері. Теоретичні підходи до визначення поняття і змісту міжтериторіального та міжрегіонального співробітництва розробляли такі науковці, як О. Бабінова, А. Зарді, Є. Кіш, О. Клімович, В. Ланго, С. Максименко, З. Манів, Н. Мікула, І. Соболев, І. Сторолянська, І. Студенников, В. Толкованов та інші. Але незважаючи на значний вклад вчених щодо визначення поняття і змісту міжтериторіального та міжрегіонального співробітництва слід зазначити, що міжтериторіальне співробітництво отожднюють з міжрегіональним співробітництвом. Внаслідок цього, виникає необхідність продовжити дослідження в такому напрямку щодо визначення поняття та змісту міжтериторіального співробітництва, через обґрунтування наявних підходів до їх трактування [2, с. 73–74].

Відповідно, **метою** статті є узагальнення сучасних підходів до визначення поняття і змісту міжтериторіального співробітництва, шляхом аналізу наукових підходів, міжнародно-правових актів ратифікованих нашою державою та національного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Поява та нормативне закріплення міжтериторіального співробітництва місцевих органів публічної влади пов'язана з дією положень Протоколу № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який стосується міжтериторіального співробітництва.

Відповідно до статті 1 Протоколу № 2, під міжтериторіальним співробітництвом розуміється будь-яка спільна діяльність, спрямована на започаткування відносин між територіальною общиною або властю двох або більше Договірних Сторін, окрім відносин транскордонного співробітництва між сусідніми властями, включаючи укладення угод про співробітництво з територіальною общиною або властю іншої держави. Із ознак, які ввійшли до нормативного визначення, стає зрозуміло, що категорія міжтериторіальне співробітництво має багатовірневу або багатоскладну змістовну структуру і представляє собою досить складну і системну діяльність. Хоча стверджувати про вичерпний характер дефініції міжтериторіального співробітництва не є вірним, так як Протокол № 2 до

Конвенції містить лише загальні положення, при цьому визначення поняття «міжтериторіальне співробітництво» повинно міститись у нормативно-правовому акті внутрішнього права.

Перш ніж перейдемо до аналізу змісту поняття, розглянемо його з етимологічної точки зору. У офіційній версії Протоколу № 2, поняття зазначено як «interterritorial co-operation» – у буквальному перекладі з англ. «міжтериторіальне співробітництво» (префікс «inter» в перекладі з англ. «між»; форпост «territorial» – «територіальний»; «co-operation» в перекладі з англ. «співробітництво») [2, с. 76–77, с. 85].

Розглядаючи термін «міжтериторіальне співробітництво», необхідно відмітити, що базовим поняттям у ньому являється «співробітництво», в той час як «міжтериторіальне» визначає лише територіальні межі його здійснення такими суб'єктами як місцеві органи публічної влади. В етимологічному значенні термін «співробітництво» тлумачиться як спільна діяльність, спільні дії [3, с. 520].

Міжтериторіальне співробітництво може здійснюватися, «на двосторонньому рівні», тобто на міждержавному рівні. Це підтверджується положеннями преамбули Протоколу 2 у якій зазначено «...враховуючи, що для ефективного виконання своїх завдань територіальна община або власть поглиблюють співробітництво не тільки із сусідніми властями держав (транскордонне співробітництво), але й з іноземними властями, які не є сусідами, але й з якими існують спільні інтереси (міжтериторіальне співробітництво), а також, що таке співробітництво здійснюється не тільки в рамках транскордонного між органами та асоціаціями територіальної общини або власті, але й на двосторонньому рівні» [4; 2, с. 84]. Визначення міжтериторіального співробітництва, на жаль, у національному законодавстві відсутнє.

Стосовно поняття міжрегіонального співробітництва, то його дефініція згадується у вітчизняному нормативно-правовому акті, Законі України «Про засади державної регіональної політики». Однак, у цьому нормативно-правовому акті відсутнє визначення терміну міжрегіонального співробітництва. Також, згадується в Угоді між Урядом України та Урядом Республіки Польща про міжрегіональне співробітництво [5], в Угоді про міжрегіональне співробітництво між Закарпатською областю та повітом Марамуреш Республіки Румунія [6], воно використовується в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї

сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони та ін. [7].

Угода про асоціацію є міжнародно-правовою формою співробітництва між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Відповідно до цієї Угоди наша держава перейшла до процесу підготовки до членства в Європейський Союз, зокрема, й шляхом гармонізації власного законодавства у сфері транскордонного та міжрегіонального співробітництва. В преамбулі цієї Угоди зазначено, що Сторони зобов'язались підтримувати його, а відповідно до статті 447 Угоди наша держава зобов'язалась посилювати співробітництво шляхом створення сприятливої законодавчої бази [7].

У правових актах Європейського Союзу поняття міжрегіонального співробітництва згадується у Регламенті (ЄС) № 1082/2006 Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу «Про європейські об'єднання територіального співробітництва (ЄОТС)» від 5 липня 2006 року. І зазначається як «interregional cooperation» [8], у буквальному перекладі з англ. «міжрегіональне співробітництво». У практичних рекомендаціях Європейської комісії є чітке роз'яснення стосовно видів співробітництва, котрі стосуються співпраці поза межами. У цих рекомендаціях дається визначення поняттю «interregional cooperation» – міжрегіональне співробітництво. Під міжрегіональним співробітництвом розуміється співробітництво між регіональними та місцевими органами влади переважно в окремих секторах, не в усіх сферах життєдіяльності та з окремими суб'єктами, взаємопов'язане в рамках Асамблеї європейських регіонів [9, с. 15; 2, с. 84–85].

Існують різні наукові підходи до визначення поняття та змісту міжрегіонального співробітництва. На думку Н. Мікули, міжрегіональне співробітництво означає будь-яку взаємоузгоджену діяльність, спрямовану на започаткування відносин між територіальними общинами та властями двох або більше договірних сторін, крім відносин транскордонного співробітництва між сусідніми органами влади, разом з укладанням між територіальними общинами та органами влади інших держав угод про співробітництво [10, с. 11]. І. Сторонянська вважає, що міжрегіональне співробітництво – це взаємовідносини, які виникають між регіонами у сфері економіки, політики, культури, освіти, охорони при-

роди [11, с. 43]. З. Манів під міжрегіональним співробітництвом розуміє будь-які зв'язки, що встановлюються між регіонами різних державних утворень. Така співпраця спрямована на вирішення конкретних соціально-економічних проблем кожної території [10, с. 14]. О. Клімович під міжрегіональним співробітництвом розуміє, що це є система відносин, котра формується на засадах взаємовигідної співпраці між територіальними общинами та владою регіонів у різних сферах суспільного життя (економічного, соціального політичного, культурного, екологічного розвитку територій із широким залученням місцевої спільноти) [12, с. 148]. На думку С. Максименко, Є. Кіш, І. Студеннікова міжрегіональне співробітництво означає будь-яку взаємоузгоджену діяльність, спрямовану на встановлення відносин між територіальними общинами або владами двох або більше договірних сторін, крім відносин транскордонного співробітництва між сусідніми владами, включаючи укладення з територіальними общинами або владами інших держав угод про співробітництво [13, с. 126]. О. Бабінова під міжрегіональним співробітництвом розуміє взаємоузгоджену діяльність органів влади двох або декількох регіонів як усередині держави, так і за її межами, що спрямована на спільне вирішення питання економічного, соціального культурного, екологічного розвитку таких територій із широким залученням місцевої спільноти [14, с. 3]. З метою визначення поняття і змісту міжрегіонального співробітництва В. Ланго звертається до Протоколу № 2 до Конвенції, котрий стосується міжтериторіального співробітництва і пропонує вживати подвійний термін як єдиний, тобто вживати міжрегіональне (міжтериторіальне) співробітництво [15, с. 155]. Врешті, такої ж думки і І. Соболев, він пропонує його вживати, як міжрегіональне (міжтериторіальне) співробітництво [16, с. 192]. Але іншої думки В. Ланго, він вважає їх ідентичними та схильється до вживання одного поняття, а саме «міжтериторіальне співробітництво» [15, с. 157]. Однак, Н. Мікула й В. Толкованов відзначають, що на законодавчому рівні необхідно використовувати ту термінологію, котра використовується у Європі, оскільки наша держава реалізовує програму інтеграції до Європейського Союзу [10, с. 12].

А. Зарді, експерт Ради Європи, консультант з європейських справ, розробив таке співвідношення термінології по видам співробітництва Ради Європи та Європейського Союзу:

– транскордонне співробітництво – у термінології Ради Європи «transfrontier cooperation» / у термінології Європейського Союзу «cross-border cooperation»;

– міжтериторіальне співробітництво / міжрегіональне співробітництво – у термінології Ради Європи «inter-territorial cooperation» / у термінології Європейського Союзу «interregional cooperation» [17, с. 5].

Отже, має місце різниця у англомовних версіях офіційних документів стосовно терміну. У документах Європейського Союзу вживається термін «interregional cooperation», що у перекладі з англійської означає міжрегіональне співробітництво, як один із видів співробітництва Європейського Союзу поза його межами та стосується не сусіднього співробітництва. Відповідно за документами Ради Європи вживається термін «interterritorial cooperation», що у перекладі з англійської означає міжтериторіальне співробітництво, що так само, стосується не сусіднього співробітництва. Така відмінність у англійських версіях поняття не є дуже важливою, оскільки цей термін має відповідати у національному законодавстві держави змісту терміну того, що під ним повинно розумітись.

Слід відзначити, що наша держава є учасницею Ради Європи та ратифікувала міжнародно-правові документи, котрі стосуються міжтериторіального співробітництва місцевих органів публічної влади. Однак, законодавцю слід здійснити процедуру національної імплементації положень Протоколу 2, що застосовуються не самостійно, а через Конвенцію. Тобто має відбутись процедура імплементації, трансформації норм Протоколу № 2 та Конвенції щодо міжтериторіального співробітництва у норми права національного законодавства [1, с. 258–259].

Крім того, наша держава інтегрується до Європейського Союзу і має виконувати зобов'язання за Угодою про асоціацію шляхом гармонізації власного законодавства у сфері транскордонного та міжрегіонального співробітництва з аналогічним у Європейському Союзі. Тобто шляхом створення сприятливої законодавчої бази для співробітництва місцевих органів публічної влади [2, с. 86–87].

Процес співробітництва завжди передбачає наявність суб'єктів і їх взаємодію, а якщо воно міжтериторіальне, то його учасниками будуть суб'єкти з різних держав. Поява та нормативне закріплення місцевих органів публічної влади як суб'єктів міжтериторіального співробітництва пов'язана з положеннями Європейської

рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями та Протоколом № 2, який стосується міжтериторіального співробітництва.

З ратифікацією Протоколу № 2 до Конвенції наша держава взяла на себе зобов'язання застосовувати статті 4 і 5 Протоколу 2 до Конвенції [18]. Цим визначила, що Конвенція та її Додатковий протокол є основоположними міжнародно-правовими документами для міжтериторіального співробітництва місцевих органів публічної влади. Тобто, використовуючи Протокол № 2 статті Конвенції та Додаткового протоколу можуть бути застосовані не тільки до транскордонного, а й до міжтериторіального співробітництва. Таким чином, суб'єкти котрі визначені у частині 2 статті 2 Конвенції логічно є і суб'єктами міжтериторіального співробітництва, бо положення стосовно міжтериторіального співробітництва застосовується не самостійно, а через Конвенцію [2, с. 96].

У відповідності до частини 2 статті 2 цієї Конвенції, під суб'єктами міжтериторіального співробітництва, розуміється територіальна община або власть, що означає общину або орган, які здійснюють місцеві або регіональні функції та визнаються як такі внутрішнім законодавством кожної держави. Однак кожна Договірна Сторона під час підписання Конвенції або після цього у повідомленні на ім'я Генерального секретаря Ради Європи може визначити общину, власть, види діяльності і форми, якими вона має намір обмежити сферу застосування цієї Конвенції або які вона має намір виключити з неї [19]. Отже, відповідно до Конвенції територіальна община або власть означає органи, що здійснюють регіональні чи місцеві функції і визнаються, як такі національним законодавством держави.

Під «територіальною общиною» у нашій державі у відповідності до статті 140 Конституції України [20] та статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [21] визначено територіальну громаду, вона є суб'єктом місцевого самоврядування, котра діє як безпосередньо, також і через органи місцевого самоврядування – сільську, селищну, міську ради і їх виконавчі органи, а також районні і обласні ради. Термін «територіальні власті» котрий використовується у Конвенції є досить загальним, що дає можливість Україні, яка є учасницею Конвенції, віднести до «територіальної власті» місцеві органи виконавчої влади [22, с. 5].

У відповідності до статей 118, 119 Конституції нашої держави [20] та Закону України

«Про місцеві державні адміністрації» [23] під «територіальною властю» ми можемо розглядати і місцеву державну адміністрацію, котра здійснює свої повноваження на відповідній території, надані державою або делеговані відповідними радами. Слід звернути увагу, якщо у відповідності із статтею 143 Конституції України органу місцевого самоврядування надаються законом окремі повноваження органу виконавчої влади, то він також може виступити у ролі «територіальної власті». Тут хочеться підкреслити, що ідеєю такого співробітництва, якраз є співробітництво без посередництва держави, об'єднання людей, а не урядів-держав. Тим більше, що у Конвенції суб'єкти співробітництва названі досить альтернативно: «територіальна община або власть». Хоча логічно допускається, що орган влади теж може співпрацювати, якщо він представляє інтереси територіальної громади. Тому, якщо виходити з логіки Конвенції, місцевий орган виконавчої влади не може здійснювати міжтериторіальне співробітництво самостійно, а тільки разом із територіальною громадою України та її представницьким органом, тобто органом місцевого самоврядування – сільською, селищною, міською радою та її виконавчим органом, а також районною та обласною радою [22, с. 5]. Таким чином, місцеві органи публічної влади, можуть бути суб'єктами міжтериторіального співробітництва. Однак, має відбутись процедура імплементації, трансформації норм Протоколу № 2 та Конвенції стосовно міжтериторіального співробітництва у норми права національного законодавства [2, с. 90, с. 93, с. 96].

Висновки і пропозиції. На сьогоднішній день є мало розроблених визначень «міжтериторіальне співробітництво», натомість є немало розроблених визначень «міжрегіональне співробітництво». Всі вони в тій чи іншій мірі є важливими, оскільки становлять достатню основу для розробки нормативного визначення міжтериторіальне співробітництво місцевих органів публічної влади для подальшого закріплення на законодавчому рівні. Отже, аналіз наукових підходів, міжнародно-правових актів та національного законодавства дав змогу сформулювати таке визначення поняття міжтериторіальне співробітництво місцевих органів публічної влади, котре надалі буде придатним для закріплення на законодавчому рівні: «міжтериторіальне співробітництво – це започаткування відносин в економічній, соціальній, науковій, технологічній, екологічній, культурній та в інших сферах

відносин між суб'єктами, учасниками України із відповідними суб'єктами, учасниками таких відносин інших держав, крім відносин транскордонного співробітництва суб'єктів, учасників України та відповідних суб'єктів, учасників таких відносин сусідніх держав, включаючи укладення угод про співробітництво з суб'єктами, учасниками України із відповідними суб'єктами, учасниками таких відносин інших держав».

Список використаної літератури:

1. Фетько Ю.И. Современные научные и нормативные подходы к определению понятия и содержания видов международного сотрудничества местных органов публичной власти. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 2. С. 256–262.
2. Фетько Ю.И. Правові засади міжнародного співробітництва місцевих органів публічної влади України : дис. ... докт. філософ. у галузі права. Ужгород, 2019. 278 с.
3. Словник української мови: в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда. Київ, 1978. 781 с.
4. Протокол N 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, який стосується міжтериторіального співробітництва : ратифікований 28 липня 2004 р. № 994_520. *База даних «Законодавство України»*. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_520 (дата звернення: 09.11.2018).
5. Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про міжрегіональне співробітництво : набрала чинності 27 жовтня 1993 р. № 616_171. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_171 (дата звернення: 12.12.2018).
6. Угода про міжрегіональне співробітництво між Закарпатською областю України та повітом Марамуреш Республіки Румунія. URL: <http://zakzez.com/%D1%94%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0-%D1%96%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F-%D1%82%D0%B0-%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B4/ugodi-pro-spivrobitnictvo/> (дата звернення: 12.12.2018).
7. Угода про асоціацію між Україною з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : підписана 21 березня 2014 р. № 984_011. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011/ed20140321 (дата звернення: 02.10.2018).

8. Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1082&from=EN> (дата звернення: 02.10.2018).
9. Practical Guide to Cross-border Cooperation: Practical Guide. Association of European Border Regions. Gronau, 2000. 405 с.
10. Мікула Н.А., Толкованов В.В. Транскордонне співробітництво. Київ, 2011. 259 с.
11. Сторонянська І.З. Міжрегіональні інтеграційні процеси в Україні : тенденції та перспективи розвитку. Львів, 2009. 392с.
12. Клімович О.М. Зміст та форми міжрегіонального співробітництва. *Економічний аналіз*. 2013. Вип. 12. Ч. 1. С. 145–149.
13. Максименко С.В., Кіш Є.Б., Лендьял М.О., Студенников І.В. Регіональна політика в країнах Європи : уроки для України. Київ, 2000. 171 с.
14. Бабінова О.О. Міжрегіональне співробітництво: зміст, форми, роль та проблеми реалізації в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2011. Вип. 4 (11). С. 1–8.
15. Ланго В.Т. Механізми державного управління сталим розвитком регіонів на засадах регіонального та транскордонного співробітництва : дис. ... докт. наук з держ. упр. : 25.00.02. Маріуполь, 2015. 476 с.
16. Соболев І.І. Правове регулювання транскордонного співробітництва територіальних громад в Україні. *Публічне урядування*. 2015. № 1. С. 190–200.
17. Alfonso Zardi Council of Europe legal instruments on CBC: are they useful and still relevant. URL: <https://rm.coe.int/council-of-europe-legal-instruments-on-cbc-are-they-useful-and-still-r/16808afb46> (дата звернення: 13.12.2018).
18. Reservations and Declarations for Treaty No.169 – Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation. URL: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/169/declarations?p_auth=WIUsqlC&coconventions_WAR_coeconventionsportlet_enVigueur=false&coconventions_WAR_coeconventionsportlet_searchBy=state&coconventions_WAR_coeconventionsportlet_codePays=U&coconventions_WAR_coeconventionsportlet_codeNature=10 (дата звернення: 10.01.2019).
19. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями від 16 листопада 2009 р. № 995_106. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106 (дата звернення: 03.11.2018).
20. 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> (дата звернення: 03.12.2018).
21. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 23 липня 2020 р. № 280/97-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 09.01.2019).
22. Баймуратов М.О., Вишняков О.К. Нові правові аспекти транскордонного співробітництва. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. С. 4–10.
23. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 03 липня 2020 р. № 586-XIV / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 10.01.2019).

Fetko Yu. I. Modern scientific and normative approaches of the definition and content of interterritorial cooperation of local authorities of public power

Interterritorial cooperation of local authorities of public power practically not studied by legal science, mostly studied by domestic and foreign scientists, specialists in the fields of public administration, political science, economics, history and sociology. Single, works of legal scholars in the sphere of interterritorial cooperation of local authorities of public power essentially are reduced to the consideration of certain issues of legal regulation of relations, what arising in the relevant sphere. To date, there are few definitions of "interterritorial cooperation" instead, there are many definitions of «interregional cooperation» they are all more or less important, and they constitute a sufficient basis to develop a normative definition of interterritorial cooperation of local authorities of public power, for further consolidation at the legislative level.

The article examines the question of defining definition and content of interterritorial cooperation of local authorities of public power through substantiation of existing approaches to its interpretation. The existing legal approaches to the definition and content of interterritorial cooperation of local authorities of public power, are analyzed and developed. Analysis of scientific approaches, international legal acts and national legislation made it possible to formulate the following definition of the concept of "interterritorial cooperation" which will be suitable in the future to consolidate at the legislative level: "interterritorial cooperation – establishment of relations in economic, social, scientific, technological, ecological, cultural and other spheres relations between the subjects, participants of Ukraine with

the corresponding subjects, participants in such relations of other states in addition of cross-border cooperation relations of subjects participants of Ukraine with the corresponding subjects, participants in such relations of neighboring states, including the conclusion of cooperation agreements with subjects, participants of Ukraine with the corresponding subjects, participants in such relations of other states”.

Key words: *interterritorial cooperation, Village Council, City Council, District Council, Regional Council, local state administration.*

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.6>**Т. В. Хмарук**

здобувач кафедри державно-правових дисциплін
Навчально-наукового інституту права імені Іоаннікія Малиновського
Національного університету «Острозька академія»,
секретар Острозької міської ради Рівненської області

ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ПРОЦЕДУРИ РОЗГЛЯДУ ТА УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНИМ СУДОМ УКРАЇНИ

У статті досліджені особливості й проблеми конституційно-правової регламентації процедури розгляду й ухвалення рішень вітчизняним органом конституційної юстиції. Проведено аналіз доктринального визначення понять «рішення Конституційного Суду України», «стадія конституційного провадження», «конституційна процедура». Проаналізовані дослідження вітчизняних і зарубіжних науковців у сфері визначення проблематики правової процедури прийняття рішень органом конституційної юстиції. Визначаються стадії розгляду й ухвалення рішення Конституційного Суду України за вітчизняним законодавством. Проаналізовані особливості кожної зі стадій розгляду й ухвалення рішення Конституційного Суду України. Робляться спроби розв'язання окремих нормативних і практичних проблем застосування процедури ухвалення та розгляду рішення Конституційного Суду України за вітчизняним законодавством. Підіймається питання щодо нормативно закріпленої можливості Конституційним Судом України розвивати й конкретизувати свої юридичні позиції.

Автором виокремлено такі ознаки процедури розгляду й ухвалення рішення Конституційного Суду України щодо кожної стадії вказаної конституційної процедури:

- а) низка процесуальних дій;*
- б) процесуальні дії, які спрямовані на розв'язання конкретних правових ситуацій та остаточне прийняття рішень Конституційного Суду України щодо конкретних справ;*
- в) процесуальні дії, що становлять конституційно-процесуальну стадію, здійснюються відповідно до законів, судової практики, правових звичаїв, сформованих на базі Конституційного Суду України;*
- г) зазначені дії вчиняються виключно Конституційним Судом України й учасниками конституційної процедури.*

Результатом дослідження стали пропозиції та висновки, що відбивають досягнення мети наукової статті й певний внесок у дослідження конституційної процедури в Україні. Прийняття рішення Конституційного Суду України базується на принципі верховенства права й принципі взаємної відповідальності особи й держави, відповідно до якого у взаємовідносинах із державою особа є рівноправним суб'єктом, який наділений можливістю здійснювати захист своїх прав і свобод засобами конституційного судочинства шляхом обґрунтування неконституційності актів суб'єктів владних повноважень.

Ключові слова: Конституційний Суд України, конституційна юстиція, рішення Конституційного Суду України, конституційне подання, конституційна процедура, стадії конституційного провадження.

Постановка проблеми. Інститут конституційної юстиції в Україні був суттєво реформований у результаті проведення конституційної реформи у червні 2016 року. Це зумовило пріоритетність наукових досліджень у сфері формування та діяльності єдиного органу конституційної юстиції. Вітчизняна доктрина конституційного права відзначає посилення ролі

судової практики у генезисі правових форм, що є результатом формальної судової правотворчості. Особливе місце у цій системі належить Конституційному Суду України, у рішеннях якого формалізується конституційна доктрина, що дає їй підстави в перспективі претендувати на роль джерела права. Правова природа актів, що приймаються органом конституційної

юстиції, зумовлює особливе значення Конституційного Суду України у системі стримувань та противаг, а також у механізмі захисту конституційного ладу.

Проблема встановлення балансу владних повноважень та верховенства Конституції України в системі національного законодавства зумовлює необхідність обмеження повноважень кожної державної інституції положеннями Основного Закону та законодавства України. Це повною мірою стосується і Конституційного Суду України, діяльність якого повинна здійснюватись виключно у конституційно визначених, процедурних формах. Тому, якщо раніше вчені досліджували особливості функціонування, повноваження, компетенцію, місце рішень органу конституційної юстиції в системі джерел права, то зараз представляє інтерес ефективність та якість прийнятих рішень, процедурні особливості їх розгляду та ухвалення, а також контроль за їх виконанням, що зумовлює актуальність цього наукового дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Науковий доробок теоретичних і прикладних аспектів функціонування органів конституційної юстиції складають праці Ю.В. Бауліна, А.С. Головіна, С.П. Головатого, М.М. Маркуш, М.І. Козюбри, А.Р. Крусян, П.Ф. Мартиненка, М.І. Мельника, А.О. Селіванова, В.М. Шаповала й багатьох інших. Щодо конституційного процесу в цілому та його окремих стадій, то тут особливої уваги заслуговують праці М.В. Костицького, Н.К. Шаптали, С.С. Шевчука, Я.В. Чистоголяного тощо. Серед наукових досліджень були використані також роботи вчених, які досліджували питання розвитку конституційного судочинства зарубіжних країн (М.В. Вітрука, А.О. Клішаса), правової природи державно-правового конфлікту (Ю.Г. Барабаша) і конституційного конфлікту (А.А. Єзерова).

Мета статті – дослідити правову проблематику та особливості конституційно-правової регламентації процедури розгляду та ухвалення рішень вітчизняним органом конституційної юстиції.

Виклад основного матеріалу. Конституційна реформа правосуддя 2016 року суттєво змінила правовий статус Конституційного Суду України, доповнивши його повноваженнями щодо розгляду конституційної скарги, в той же час виключивши повноваження щодо офіційного тлумачення законів. Складним етапом реформи стала законодавча імплементація конституційних змін, адже лише 13 липня

2017 року було ухвалено Закон України «Про Конституційний Суд України» у новій редакції.

Відповідно до положень статей 83 та 84 Закону України «Про Конституційний Суд України» рішення Конституційного Суду України можуть бути ухвалені за результатами розгляду справ за конституційним поданням щодо відповідності Конституції законодавства України, актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради АРК та офіційного тлумачення положень Конституції України, а також за результатами розгляду справ за конституційними скаргами Великою палатою. Також рішення Конституційного Суду України можуть бути ухвалені Сенатом і стати результатом розгляду справ за конституційною скаргою [1].

М. Кельман відзначає, що рішення Конституційного Суду України за своєю правовою природою поступово набувають статусу правового феномена, і при цьому він обґрунтовує, що вони належать до джерел права [2, с. 15]. У такому ж аспекті визначає правову природу актів Конституційного Суду України М. Савчин, визначає їх джерелами права вторинного характеру, оскільки вони базуються на нормах та принципах Конституції України та перебувають у перманентному зв'язку із ними. Вчений також зазначає, що система рішень Конституційного Суду України становить його прецедентне право [3, с. 10].

У рішенні Конституційного Суду України від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000 зазначено, що рішення Конституційного Суду України мають пряму дію і не потребують підтвердження з боку органів державної влади та місцевого самоврядування. Обов'язок виконання рішень Конституційного Суду України передбачений положеннями Конституції України, яка має найвищу юридичну силу у системі нормативно-правових актів [4].

Аналіз рішень Конституційного Суду України на предмет їх відповідності характеристикам нормативно-правового акта, дає підстави зробити висновок про те, що їм належить більшість цих ознак. Так, рішення приймаються уповноваженим органом державної влади – Конституційним Судом України. Рішення Конституційного Суду України мають відповідати положенням Конституції України, оскільки до повноважень органу конституційної юстиції належить вирішення питання щодо конституційності певних нормативних актів, а також додержання конституційної процедури імпідменту. Рішення

Конституційного Суду України приймаються у відповідній формі із обов'язковим дотриманням процедури, встановленої законодавством.

Проте, рішення Конституційного Суду України не містять нових правових норм, вони не повинні відповідати положенням міжнародних договорів, тому недоцільним є визначення їх як нормативно-правовий акт. Діяльність Конституційного Суду України не є нормотворчістю і має виключно юрисдикційний характер, що підтверджують норми Конституції України, які визначають Конституційний Суд України єдиним органом конституційної юстиції.

Відтак, рішення Конституційного Суду України – це акт конституційної юстиції, прийнятий Конституційним Судом України, в порядку, встановленому Конституцією України та законодавством України, що містить виражені у відповідній документарній формі владні приписи, що є результатом реалізації владних повноважень вітчизняного органу конституційної юстиції як судового органу конституційного контролю, який містить правову позицію Конституційного Суду України, є обов'язковим для виконання на усій території України та не підлягає оскарженню.

Процес прийняття рішення Конституційним Судом України – детально регламентований законодавством України, а також Регламентом Конституційного Суду України. Суддя Конституційного Суду України Шевчук С. С. визначав стадію прийняття рішень як здійснюваний Конституційними Судом України на підставі діючого законодавства, певний комплекс дій щодо з'ясування або роз'яснення волі законодавця в рамках конституційних процедур [5, с. 243].

Враховуючи наведене, вважаємо, що проходження справи в Конституційному Суді України – не проста сукупність процесуальних відносин, а їх система, яка відображає різноманіття їх причинних зв'язків. Ці відносини не виникають одночасно з початку конституційного судового процесу, вони виникають одні за одними, послідовно змінюючи одні одних. І ця послідовність, як зазначалося вище, заздалегідь визначена законом.

На наш погляд, ознаками стадії конституційного провадження щодо розгляду та ухвалення рішення вітчизняним органом конституційної юстиції є такі:

а) кожна стадія цієї конституційної процедури – це низка процесуальних дій;

б) ці процесуальні дії спрямовані на вирішення конкретних правових ситуацій та оста-

точне прийняття рішень Конституційного Суду України щодо конкретних справ;

в) процесуальні дії, що становлять конституційно-процесуальну стадію, здійснюються відповідно до законів, судової практики, правових звичаїв, сформованих на базі Конституційного Суду України;

г) зазначені дії вчиняються виключно Конституційним Судом України й учасниками конституційної процедури.

На основі аналізу Регламенту Конституційного Суду України, можна констатувати, що стадіями конституційного провадження щодо розгляду та ухвалення рішень вітчизняного органу конституційної юстиції є звернення до Конституційного Суду України; попередній розгляд звернення Конституційним Судом України; прийняття звернення до розгляду або відмова у прийнятті звернення; відкриття конституційного провадження, підготовка матеріалів справи до розгляду, розгляд справи у пленарному засіданні, прийняття рішення його офіційне оприлюднення та контроль за його виконанням [6].

Опис позиції заявника з питань про невідповідність Конституції України окремих положень закону є основною, найбільш складною частиною звернення, оскільки вимагає глибоких знань в галузі конституційного права, судової практики, що включає правові позиції Конституційного Суду України, і вміння викласти необхідний матеріал доступно, логічно, переконливо. Заявнику необхідно описати і аргументувати передбачувані порушення положень Конституції України оскаржуваним законом, обов'язково вказати одну або кілька статей Конституції України, яким суперечать, на думку заявника, положення оспорюваного ним нормативно-правового акта. Звернення до Суду мають бути надіслані поштою або подані безпосередньо до Секретаріату. Попередній розгляд звернення Секретаріатом і попереднє вивчення його суддею служить фундаментом розгляду справи по суті в ході судового засідання, що допомагає встановити об'єктивну істину у справі, з'ясувати дійсні права та взаємовідносини сторін. Секретаріат відіграє роль своєрідного фільтру – виконує основну роботу з попереднього розгляду звернень.

Рішення щодо відкриття конституційного провадження у справі приймаються на засіданнях колегії, сенату та Великої палати. Ухвала про відкриття конституційного провадження у справі та у справі постановляється Колегією не пізніше одного місяця з моменту призначення Судді-доповідача [6].

Судовий розгляд є основною стадією конституційного процесу, оскільки саме на цій стадії здійснюється правосуддя, заявник реалізує свої процесуальні права, надає доказові матеріали, а Конституційний Суд України досліджує докази і виносить рішення по суті. На стадії судового розгляду звернення найбільш повною мірою реалізуються принципи конституційного судочинства: гласність, колегіальність, змагальність і рівноправність сторін, незалежність суддів і суду та ін. Розгляд справ, щодо яких відкрито конституційне провадження, здійснюється на пленарному засіданні Сенату та Великої палати. Відкрита частина пленарного засідання Великої палати у формі усного провадження реєструється технічними засобами та фіксується у протоколі судового засідання. Проте ухвалення рішення відбувається на закритій частині судового засідання. Рішення Конституційного Суду вважається ухваленим Великою палатою, якщо за нього проголосували не менше десяти суддів. Слід відзначити, що практика письмового судочинства в конституційних судах (обмеженого, без громадських слухань) поширена в багатьох зарубіжних країнах, наприклад в Бельгії, Південній Кореї. У німецькому конституційному провадженні письмова процедура стала правилом, а усна – винятком [7].

У відповідності до положень рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статті 151-2 Конституції України від 2 грудня 2019 року № 11-р/2019, рішення органу Конституційного Суду України незалежно від їх юридичної форми є результатом реалізації виключних конституційних повноважень, тому вони мають обов'язковий характер і не підлягають оскарженню, що дає підстави для висновку, що відповідно до положень статті 151-2 Конституції України, не підлягають оскарженню будь-які рішення Конституційного Суду України незалежно від форм та видів, ухвалені ним і з питань, пов'язаних зі здійсненням ним конституційного правосуддя, і з питань забезпечення діяльності Конституційного Суду України та реалізації конституційно-правових гарантій незалежності та особистої недоторканності суддів Конституційного Суду України. Це зумовлено особливим правовим статусом Конституційного Суду України, виключною природою його рішень, а також важливістю покладених на нього обов'язків, із забезпечення верховенства Конституції України» [8].

Суддя, який підписав рішення може викласти окрему думку, вона викладається в письмовій

формі, що додається до відповідного Рішення суду та негайно оприлюднюється на офіційному веб-сайті Конституційного Суду. На підставі викладеного можна зробити висновок про особливу природу окремої думки судді органу конституційної юстиції. Так, окрема думка судді Конституційного Суду України може висвітлювати доктринальні моменти, які не були належним чином враховані при постановленні рішення, містити розширене мотивування ухваленого рішення, або мати виключне політико-правове значення [9]. Як зазначає І. Шевчук, якщо суддя не згідний з висновком більшості, перед ним стоїть необхідність, і навіть професійне зобов'язання оприлюднити окрему думку [10, с. 160].

На думку автора, Конституційний Суд України сьогодні не є абсолютно політично нейтральною інституцією, що позбавляє його можливості ефективно виконувати покладені на нього завдання. Саме тому інститут окремої думки судді сприяє утвердженню принципу верховенства права і дозволяє захищати основи конституційного ладу, в умовах політичної залежності органу конституційної юстиції.

Рішення суду за результатами конституційного провадження можуть бути опубліковані на офіційному веб-сайті суду або в окремих випадках оголошені у Залі засідань, але не пізніше наступного робочого дня. Офіційне публікування Рішення здійснюється у «Віснику Конституційного Суду України» та інших офіційних виданнях.

Висновки і пропозиції. Отже, рішення Конституційного Суду України – це акт конституційної юстиції, прийнятий Конституційним Судом України в порядку, встановленому Конституцією України та законодавством України, що містить виражені у відповідній документарній формі владні приписи, що є результатом реалізації владних повноважень вітчизняного органу конституційної юстиції як судового органу конституційного контролю, який містить правову позицію Конституційного Суду України, є обов'язковим для виконання на усій території України та не підлягає оскарженню.

Стадія конституційної процедури – це врегульовані процесуальними приписами, відокремлені в часі і в просторі, вчинені в певній послідовності юридично значимі дії Конституційного Суду України та суб'єктів конституційного провадження, спрямовані на вирішення конкретної конституційно-правової ситуації. Стадіями конституційної процедури розгляду та ухвалення рішення вітчизняним органом конституційної юстиції є:

1) звернення до Конституційного Суду України (при цьому, рішення приймається на підставі конституційного подання та конституційної скарги як новели конституційного судочинства);

2) попередній розгляд звернення Конституційним Судом України (служить фундаментом розгляду справи по суті в ході судового засідання, що допомагає встановити об'єктивну істину у справі, з'ясувати дійсні права та взаємовідносини сторін та прискорити процес розгляду та ухвалення рішення);

3) прийняття звернення до розгляду або відмова у прийнятті звернення (відзначаємо, що у випадку відкликання звернення Сенат та Велика Палата Конституційного Суду України постановляють ухвалу про закриття конституційного провадження);

4) відкриття конституційного провадження (приймається на засіданнях колегії, Сенату та Великої палати);

5) судовий розгляд (основна стадія конституційного процесу, оскільки саме на цій стадії здійснюється правосуддя, заявник реалізує свої процесуальні права, надає доказові матеріали, а Конституційний Суд України досліджує докази і виносить рішення по суті);

6) прийняття рішення та його офіційне оприлюднення (відзначаємо, що реформою правосуддя 2016 року подолано принцип незмінності правових позицій вітчизняного органу конституційної юстиції шляхом закріплення в Законі України «Про Конституційний Суд України» можливості Суду розвивати та конкретизувати свої юридичні позиції).

Список використаної літератури:

1. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (дата звернення: 24.05.2020).
2. Кельман М.С. Конституційний контроль як засіб захисту конституцій у національних правових системах континентального права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право». Київ, 2001. 19 с.
3. Савчин М.В. Конституційний Суд України як гарант конституційного ладу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право». Київ, 2003. 17 с.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про чинність Закону України «Про Рахункову палату», офіційного тлумачення положень частини другої статті 150 Конституції України, а також частини другої статті 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно порядку виконання рішень Конституційного Суду України (справа про порядок виконання рішень Конституційного Суду України) від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-00> (дата звернення: 24.05.2020).
5. Шевчук С.С. Основи конституційної юриспруденції : навчальний посібник. Харків : Консум, 2002. 296 с.
6. Регламент Конституційного Суду України : ухвалений Постановою Конституційного Суду України від 22 лютого 2018 р. № 1-пс/2018 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0001710-18n12> (дата звернення: 24.05.2020).
7. Chafetz & Michael J. Gerhardt, Debate: Is the Filibuster Constitutional. 158 U. Pa L. Rev. PEN. Numbra. 245 (2010).
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статті 151-2 Конституції України від 2 грудня 2019 р. № 11-р/2019 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-19> (дата звернення: 24.05.2020).
9. Окрема думка судді – що за процесуальний феномен? *Круглий стіл. Комітет з процесуального права та Комітет з конституційного права, адміністративного права та прав людини Асоціації правників України*. URL: <https://radako.com.ua/news/okrema-dumka-suddi-shcho-za-procesualniy-fenomen> (дата звернення: 24.05.2020).
10. Шевчук І.М. Правова природа окремої думки судді Конституційного Суду України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. Випуск 23. Частина І. Том 1. 2013. С. 160–163.

Khmaruk T. V. Peculiarities of the constitutional and legal regulation of the procedure for consideration and adoption of decisions by the Constitutional Court of Ukraine

The article investigates the features and problems of the constitutional and legal regulation of the procedure for consideration and decision-making by the domestic body of constitutional justice. The analysis of the doctrinal definition of the concepts "decision of the Constitutional Court of Ukraine", "stage of constitutional proceedings", "constitutional procedure" is accomplished. The investigations of domestic and foreign scientists in the sphere of determining the issues of the legal

procedure of decision – making by the body of constitutional justice are analyzed. The stages of examination and adoption of the decision of the Constitutional Court of Ukraine under domestic legislation are defined. The peculiarities of each of the stages of examination and adoption of the decision of the Constitutional Court of Ukraine are analyzed. Attempts of solving certain normative and practical issues in the application of the procedure for adopting and examination the decision of the Constitutional Court of Ukraine under domestic law are made. The question arises to the normatively enshrined possibility for the Constitutional Court of Ukraine to develop and specify its legal positions.

The author separates the following features of the procedure of examination and adoption of the decision of the Constitutional Court of Ukraine:

- a) each stage of the mentioned constitutional procedure is a series of procedural actions;*
- b) these are procedural actions aimed at solving specific legal situations and final adoption of decisions of the Constitutional Court of Ukraine on specific cases;*
- c) these are procedural actions that form the constitutional-procedural stage, are carried out in accordance with the laws, judicial practice, legal customs organized on the basis of the Constitutional Court of Ukraine;*
- d) these actions are committed exclusively by the Constitutional Court of Ukraine and participants in the constitutional procedure.*

The suggestions and conclusions that reflect the achievement of the purpose of the scientific article and a certain contribution to the study of the constitutional procedure in Ukraine became the result of the study. The decision of the Constitutional Court of Ukraine is based on the principle of the rule of law and the principle of mutual responsibility of the person and the state, according to which in mutual relations with the state a person is an equal subject, empowered to protect their rights and freedoms by the means of constitutional proceedings, by substantiating the unconstitutionality of subjects' acts and powers.

Key words: *Constitutional Court of Ukraine, constitutional justice, decision of the Constitutional Court of Ukraine, constitutional submission, constitutional procedure, stages of constitutional proceedings.*

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО

УДК 347.238.1 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.7>**В. П. Магдич**аспірант кафедри цивільного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

ОБ'ЄКТИ ПРАВА СПІЛЬНОЇ СУМІСНОЇ ВЛАСНОСТІ СПІВВЛАСНИКІВ У БАГАТОКВАРТИРНОМУ БУДИНКУ

Статтю присвячено проведенню дослідження об'єктів права спільної сумісної власності співвласників у багатоквартирному будинку на основі норм чинного законодавства України, здійснено їх класифікацію. Установлено, що об'єкти спільної сумісної власності співвласників багатоквартирного будинку в переважній більшості не підлягають державній реєстрації (крім права власності або постійного користування земельною ділянкою під багатоквартирним будинком, а також інших прав, реєстрація на які передбачена законом). Сформульовано висновки, згідно з якими, до об'єктів права спільної сумісної власності співвласників у багатоквартирному будинку належить майно, яке передбачене п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» – приміщення загального користування, допоміжні приміщення, несучі огорожувальні конструкції будинку, механічне, електричне, сантехнічне та інше обладнання всередині або за межами будинку, яке обслуговує більше одного житлового або нежитлового приміщення, а також будівлі та споруди, котрі призначені для задоволення потреб співвласників багатоквартирного будинку та розташовані на прибудинковій території, а також права на земельну ділянку, на якій розташований багатоквартирний будинок і належні до нього будівлі та споруди, його прибудинкова територія. А також майно, котре придбане об'єднанням співвласників багатоквартирного будинку за кошти співвласників – власників квартир та нежитлових приміщень у багатоквартирному будинку, відповідно до ст. 4 Закону України Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку».

Досліджено права та обов'язки співвласників багатоквартирного будинку, згідно із нормами Закону України «Про особливості здійснення права власності в багатоквартирному будинку». Здійснено класифікацію обов'язків співвласників багатоквартирного будинку щодо утримання об'єктів спільної сумісної власності в такому будинку.

Відповідно до поставленої мети та завдань у статті використано такі загальнонаукові та спеціальні методи: формально-юридичний; діалектичний; логічний; метод аналізу. Окрім того, автором продовжуються здійснюватись і подальші розвідки тематики інституту спільної сумісної власності співвласників багатоквартирних будинків.

Ключові слова: об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, співвласник, спільна сумісна власність в багатоквартирних будинках.

Постановка проблеми. За загальним правилом, нормативно-правові акти не передбачають здійснення державної реєстрації більшості об'єктів права спільної сумісної власності співвласників багатоквартирного будинку (як-от: приміщення загального користування, несучі огорожувальні конструкції будинку тощо). Утім, є окремі об'єкти права спільної сумісної власності співвласників багатоквартирного будинку,

котрі підлягають державній реєстрації (як-от земельна ділянка, на якій розташовані багатоквартирний будинок і належні до нього будівлі та споруди, його прибудинкова територія). Указана тематика є малодослідженою, саме тому потребує наукового розроблення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання спільної сумісної власності співвласників у багатоквартирному будинку піднімаються

вітчизняними вченими юристами. Зокрема, О.В. Пефтієв провів дослідження питання щодо майна об'єднання співвласників багатоквартирного будинку та його правового режиму [1, с. 41]. Б.В. Бондаренко та М.В. Мазур провели дослідження питання щодо оформлення прибудинкової території для ОСББ [2]. Проте в наукових публікаціях не проводилось комплексного дослідження об'єктів права спільної сумісної власності співвласників у багатоквартирному будинку.

Мета статті полягає в дослідженні об'єктів права спільної сумісної власності співвласників у багатоквартирному будинку.

Виклад основного матеріалу. Згідно з п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про особливості здійснення права власності в багатоквартирному будинку, спільне майно багатоквартирного будинку – це приміщення загального користування, допоміжні приміщення, несучі огорожувальні конструкції будинку, механічне, електричне, сантехнічне та інше обладнання всередині або за межами будинку, яке обслуговує більше одного житлового або нежитлового приміщення, а також будівлі та споруди, які призначені для задоволення потреб співвласників багатоквартирного будинку та розташовані на прибудинковій території, а також права на земельну ділянку, на якій розташований багатоквартирний будинок і належні до нього будівлі та споруди і його прибудинкова територія [3].

Указана норма закону, орієнтовано окреслює об'єкти спільної сумісної власності у багатоквартирному будинку.

Визначення поняття «спільне майно багатоквартирного будинку» яке закріплене у вищевказаному законі, не є вичерпним. До спільного майна співвласників багатоквартирного будинку може належати й інше будь-яке майно (рухоме або нерухоме). Залежить правовий статус такого майна від його джерела походження з урахуванням ст. 4 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», яка з-поміж іншого визначає, що майно, придбане об'єднанням за внески та платежів співвласників, є їхньою спільною власністю.

Таким чином, якщо об'єднання співвласників багатоквартирного будинку придбало за кошти співвласників відповідне майно, з урахуванням ст. 4 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», таке майно варто вважати спільною сумісною власністю співвласників багатоквартирного будинку, незважаючи на те, що в законодавчо закріпле-

ному визначенні поняття «спільне майно багатоквартирного будинку» таке майно відсутнє. Окрім того, варто відзначити, що придбане об'єднанням співвласників багатоквартирного будинку майно, є спільною сумісною власністю співвласників такого будинку, таке майно також автоматично буде і об'єктом права спільної сумісної власності співвласників багатоквартирного будинку.

До об'єктів спільної сумісної власності у багатоквартирному будинку, у співвласників виникають відповідні права та обов'язки. Згідно зі ст. 6 Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку», співвласник має право: 1) вільно користуватись спільним майном багатоквартирного будинку з урахуванням умов та обмежень, установлених законом або рішенням співвласників; 2) одержувати інформацію про технічний стан спільного майна багатоквартирного будинку, умови його утримання та експлуатації, витрати на утримання спільного майна багатоквартирного будинку та надходження, отримані від його використання; 3) на відшкодування винною особою збитків, завданих спільному майну багатоквартирного будинку, в розмірі, що відповідає частці кожного співвласника; 4) брати участь в управлінні багатоквартирним будинком особисто або через представника тощо [3].

Згідно зі ст. 7 Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку», співвласники зобов'язані: 1) забезпечувати належне утримання та належний санітарний, протипожежний і технічний стан спільного майна багатоквартирного будинку; 2) забезпечувати технічне обслуговування та у разі необхідності проведення поточного й капітального ремонту спільного майна багатоквартирного будинку; 3) використовувати спільне майно багатоквартирного будинку за призначенням; 4) дотримуватись вимог правил утримання багатоквартирного будинку і прибудинкової території, правил пожежної безпеки, санітарних норм; 5) виконувати рішення зборів співвласників; 6) забезпечувати додержання вимог житлового й містобудівного законодавства щодо проведення реконструкції, реставрації, поточного й капітального ремонтів, технічного переоснащення приміщень або їх частин; 7) відшкодовувати збитки, завдані майну інших співвласників та спільному майну багатоквартирного будинку; 8) дотримуватись чистоти в місцях загального користування і тиші згідно

з вимогами законодавства; 9) забезпечувати поточний огляд і періодичне обстеження прийнятого в експлуатацію в установленому законодавством порядку багатоквартирного будинку протягом усього життєвого циклу будинку та нести відповідальність за неналежну експлуатацію згідно із законом; 10) своєчасно сплачувати за спожиті житлово-комунальні послуги.

Кожний співвласник несе зобов'язання щодо належного утримання, експлуатації, реконструкції, реставрації, поточного й капітального ремонтів, технічного переоснащення спільного майна багатоквартирного будинку пропорційно до його частки співвласника [3].

Обов'язки співвласників багатоквартирного будинку щодо об'єктів права спільної сумісної власності у такому будинку, можливо класифікувати: 1) на ті, які виникають із нормативно-правових актів (зокрема – це обов'язок співвласника багатоквартирного будинку забезпечувати належне утримання та належний санітарний, протипожежний і технічний стан спільного майна багатоквартирного будинку); 2) ті, які виникають із рішень загальних зборів співвласників багатоквартирного будинку (зокрема – це рішення загальних зборів щодо встановлення співвласниками багатоквартирного будинку суми відрахувань до ремонтного або будь-якого іншого фонду). Згідно зі ст. 15 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», співвласник зобов'язаний виконувати рішення статутних органів, прийняті в межах їхніх повноважень [4].

З огляду на вищезазначене рішення загальних зборів співвласників багатоквартирного будинку є обов'язковим для усіх співвласників такого будинку. У разі його невиконання, або неналежного виконання, у об'єднання співвласників багатоквартирного будинку виникає право на стягнення таких сум із боржника в судовому порядку із застосуванням штрафних санкцій, передбачених законом.

Окрім того, об'єкти права спільної сумісної власності співвласників у багатоквартирному будинку у своїй переважній більшості не підлягають державній реєстрації (крім права власності або постійного користування земельною ділянкою під багатоквартирним будинком, та іншого спільного майна, державна реєстрація якого передбачена законом). Згідно зі ст. 125 Земельного кодексу України, право власності на земельну ділянку, а також право постійного користування земельною ділянкою

виникають із моменту державної реєстрації цих прав [5].

Саме тому об'єкти права спільної сумісної власності співвласників у багатоквартирному будинку варто класифікувати на: а) об'єкти, які підлягають державній реєстрації (земельна ділянка, на якій розташовані багатоквартирний будинок і належні до нього будівлі та споруди, і його прибудинкова територія, транспортні засоби); б) об'єкти, які не підлягають державній реєстрації (приміщення загального користування, несучі огорожувальні конструкції будинку, механічне, електричне, сантехнічне та інше обладнання всередині або за межами будинку).

Варто зазначити, що реєстрація права власності або постійного користування земельною ділянкою, на якій розташований багатоквартирний будинок, а також належні до нього будівлі, споруди та прибудинкова територія, можлива лише за рішенням співвласників багатоквартирного будинку.

Висновки і пропозиції. До об'єктів права спільної сумісної власності співвласників у багатоквартирному будинку, належить: 1) майно яке передбачене п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» – приміщення загального користування, допоміжні приміщення, механічне, електричне, сантехнічне та інше обладнання всередині або за межами будинку тощо; 2) майно яке придбане об'єднанням співвласників багатоквартирного будинку за кошти співвласників – власників квартир та нежитлових приміщень у багатоквартирному будинку згідно ст. 4 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку».

Обов'язки співвласників багатоквартирного будинку щодо об'єктів права спільної сумісної власності у такому будинку класифіковано: 1) на ті, які виникають із нормативно-правових актів; 2) ті, які виникають із рішень загальних зборів співвласників багатоквартирного будинку.

Об'єкти права спільної сумісної власності співвласників у багатоквартирному будинку класифіковано на: 1) об'єкти які підлягають державній реєстрації; 2) об'єкти які не підлягають державній реєстрації.

Перспективи подальших розвідок у поданому напрямі. Наведені міркування можуть бути базисом для проведення подальших досліджень об'єктів спільної сумісної власності співвласників у багатоквартирному будинку.

Список використаної літератури:

1. Пефтієв О.В. Майно об'єднання співвласників багатоквартирного будинку та його правовий режим. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. Запоріжжя, 2013 № 1. С. 41–48. URL: <http://www.law.journalsofznu.zp.ua/visnik-1-2013> (дата звернення: 18.05.2020).
2. Бондаренко Б.В., Мазур М.В. Оформлення прибудинкової території: практичний посібник для ОСББ / Східноукраїнський центр громадських ініціатив. Луганськ : СПД Рєзніков В.С., 2011. 100 с.
3. Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку: Закон України від 14.05.2015 № 417-VIII. «Законодавство України» / *ВР України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/417-19/paran143#n143> (дата звернення: 18.05.2020).
4. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: Закон України від 29.11.2001 № 2866-III. «Законодавство України» / *ВР України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2866-14/ed20011129> (дата звернення: 18.05.2020).
5. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. «Законодавство України» / *ВР України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 18.05.2020).

Mahdych V. P. Subjects of joint mutual ownership of co-owners in a multiple-dwelling building

Based on the current legislation of Ukraine, a study of the objects of the right on joint mutual ownership of co-owners in a multiple-dwelling building was carried out. It is established that the objects of joint mutual ownership of co-owners in a multiple-dwelling building are, in most cases, not subjects to state registration (except for the right of ownership or permanent use of land under the apartment building, as well as other rights for registration provided by law). Conclusions were made, according to which the objects of the right of joint mutual ownership of co-owners in a multiple-dwelling building include the property provided for in paragraph 6 of Part 1 of Art. 1 of the Law of Ukraine "On the peculiarities of the ownership of a multiple-dwelling building" - common areas, ancillary premises, load-bearing enclosing structures of the building, mechanical, electrical, plumbing and other equipment inside or outside the house, which serves more than one residential or non-residential premises, and as well as buildings and structures that are designed to meet the needs of co-owners of a multiple-dwelling building and are located on the adjacent territory, as well as the right to land, on which the multiple-dwelling building and constructions belonging to it and its adjoining territory are located. In addition, the property purchased by the association of co-owners of a multiple-dwelling building at the expense of co-owners - owners of apartments and non-residential premises in an apartment building under Art. 4 of the Law of Ukraine "On the association of co-owners of a multiple-dwelling building".

The rights and regulations of co-owners of a multiple-dwelling building in accordance with the norms of the Law of Ukraine "On the peculiarities of exercising the right of ownership in a multiple-dwelling building" were studied. The responsibilities of the co-owners of a multiple-dwelling building for the maintenance of jointly owned objects in such building were classified.

According to the set goals and objectives, the article uses the following general and special methods: formal-legal; dialectical; logical; method of analysis. In addition, the author carries out the further research on the institution of joint mutual ownership of co-owners of multiple-dwelling buildings.

Key words: *association of apartment house co-owners, co-owner, common joint property in apartment houses.*

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.62

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.8>

О. І. Кадикало

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри менеджменту та соціально-гуманітарних дисциплін
Львівського навчально-наукового інституту
Державного вищого навчального закладу «Університет банківської справи»

ВІДНОСИНИ ФОНДУ ГАРАНТУВАННЯ ВКЛАДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ ТА БАНКІВСЬКИХ УСТАНОВ: ДИСКУСІЙНІ АСПЕКТИ

Статтю присвячено визначенню особливостей відносин Фонду гарантування вкладів фізичних осіб із банківськими установами з моменту отримання установою банківської ліцензії й до моменту визнання банку неплатоспроможним, початком процедури його виведення з ринку та загалом ліквідації. Наголошено, що банк стає учасником Фонду в момент отримання банківської ліцензії і з цього моменту має сплатити початковий внесок та здійснювати регулярний річний внесок, за розрахунку розміру якого не відбувається диференціація залежно від ступеня ризикованості діяльності певної банківської установи. Такий підхід відрізняється від порядку розрахунку зазначеного показника в економічно розвинутих країнах.

Здійснено деталізацію проблемних аспектів взаємодії Фонду та банків, визнаних неплатоспроможними, у процесі їх виведення з ринку. Зокрема, зауважено низьку якість діяльності тимчасових адміністрацій, які призначаються в непрозорий спосіб, недоліки процедур продажу активів банків під час ліквідаційних процедур, низький розмір гарантованої суми виплати вкладу тощо. Визначені наслідки, зумовлені зазначеними недоліками, а саме: поглиблення недовіри до банківської системи та її регулятора, підвищення неспроможності банків до кредитування, адже іпотечне кредитування перейшло у фазу стагнації.

Окреслені недоліки чинного законодавства, котрі сприяють порушенню прав вкладників та провокують низький рівень довіри до національної банківської системи. Серед недоліків визначено відсутність фінансово-правового механізму забезпечення фінансової стабільності в частині, яка стосується усунення ризиків, пов'язаних із неплатоспроможністю філій іноземних (як наслідку неплатоспроможності головного банку в іншій державі). А також те, що, відповідно до чинного законодавства, Фонд не здійснює виведення з ринку філій іноземних банків, акредитованих на території України Національним банком України, що не передбачає відшкодування вкладникам таких установ.

За результатами дослідження окресленої проблематики доведено необхідність удосконалювати чинне законодавство щодо гарантування банківських вкладів, що дозволить зміцнити банківську систему України та підсилити рівень довіри до неї вкладників.

Ключові слова: Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, банк, банківська установа, неплатоспроможність банку, ліквідація банку, виведення банку з ринку.

Постановка проблеми. Сьогодні стабільність банківської системи є запорукою відновлення економічної стійкості національної економіки. Проте зазначене неможливе без динамічного розвитку ринку банківських депозитів, для чого потрібний достатній рівень

захищеності ресурсів депонентів від ризику їх неповернення власникам. Такий рівень забезпечується належним функціонуванням системи гарантування вкладів, яка в Україні представлена Фондом гарантування вкладів фізичних осіб (далі – ФГВФО). Саме ФГВФО забезпечує

функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків із ринку. У цьому процесі ФГВФО активно з банківськими установами, як із тими, які нормально функціонують, так і з тими, яких визнано фінансово неплатоспроможними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанням, пов'язаним з особливостями взаємодії ФГВФО з банками, у своїх працях приділяла увагу низка сучасних науковців, серед яких С. Алексєєв, К. Алексійчук, Д. Бахрах, Я. Берназюк, А. Бобанич, В. Бобиль, Т. Бойчук, М. Брагинський, А. Бухтіарова, І. Бучко, Л. Воронова, Л. Василенко, Н. Галайко, С. Глужовська, Ж. Довгань, В. Копейчиков, С. Козьменко, М. Кучерявенко, Т. Мазур, Д. Мейєр, І. Михайловська, Л. Недеря, А. Нечай, В. Огієнко, О. Орлюк, Ю. Пасічник, П. Пацурківський, З. Руденко, С. Савченко, В. Саєнко, Ю. Самура, Ю. Серпінова, О. Скакун, Є. Ходак, О. Шебанов, І. Школьник тощо. Водночас до сьогодні залишаються окремі спірні питання в досліджуваній проблематиці, які досі не висвітлені.

Мета статті – здійснити аналіз основних аспектів взаємодії ФГВФО з банками, виявлення їх недоліків та розроблення пропозицій щодо їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до чинного законодавства ФГВФО є установою, яка виконує спеціальні функції у сфері гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків із ринку й ліквідації банків. З огляду на це можна зрозуміти, що відносини між ФГВФО та банками починаються з моменту визнання банку неплатоспроможним, початком процедури його виведення з ринку та його ліквідації. Проте відносини між цими суб'єктами починаються значно раніше – в момент отримання установою банківської ліцензії.

Відповідно до Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» учасниками ФГВФО є банки, участь яких у Фонді є обов'язковою та які набувають статусу учасника Фонду гарантування в день отримання ними банківської ліцензії. Саме в момент отримання банківської ліцензії банк стає учасником ФГВФО і як учасник має сплачувати початковий внесок – у розмірі 1% від свого статутного капіталу та регулярний річний внесок у розмірі 0,5% бази нарахування в національній валюті та 0,8% бази нарахування в іноземній валюті. Водночас не передбачена диференціація розміру регулярного внеску залежно від ступеня ризикованості діяльності певної банківської

установи. Найбільш доцільним вважаємо підхід, за якого, визначаючи розміри регулярних зборів до ФГВФО, враховуватимуть ступінь ризикованості діяльності банківської установи – чим ризикованіше, тим більший розмір базової річної ставки збору. Ми погоджуємось із тим, що такий підхід, з одного боку, дозволить попередити виникнення проблеми «морального ризику» – коли вкладники й банки перекладають ризики на систему гарантування залучених ресурсів [1, с. 27], а з іншого боку – це дозволить збільшити ресурсну базу ФГВФО [2, с. 78].

Також, як було зазначено вище, відносини ФГВФО та банків є не лише на етапі отримання банківської ліцензії та подальшої діяльності банку, але й на етапі визнання банку неплатоспроможним. Адже Фонду надані досить великі повноваження щодо проведення процедури банкрутства банків. Зокрема, ФГВФО може виводити неплатоспроможні банки з ринку – він отримує повне та виняткове право управляти неплатоспроможними банками та проводити процедуру ліквідації банку, яких Національним банком України було віднесено до категорії неплатоспроможних, за винятком випадку, коли ліквідація здійснюється за ініціативою власників банку. ФГВФО розпочинає процедуру виведення неплатоспроможного банку з ринку та запровадження тимчасової адміністрації. Під час роботи в банку тимчасової адміністрації Фонд має повне й виняткове право управляти банком та вживати дії, передбачені планом врегулювання. У плані врегулювання на підставі оцінки фінансового й майнового стану банку визначаються заходи щодо виведення неплатоспроможного банку з ринку одним із п'яти способів:

- ліквідація банку з відшкодуванням із боку Фонду коштів за вкладами фізичних осіб у порядку, встановленому Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб»;

- ліквідація банку з відчуженням у процесі ліквідації всіх або частини його активів і зобов'язань на користь приймаючого банку;

- відчуження всіх або частини активів і зобов'язань неплатоспроможного банку на користь приймаючого банку з відкликанням банківської ліцензії неплатоспроможного банку та подальшою його ліквідацією;

- створення та продаж інвестору перехідного банку з передачею йому активів і зобов'язань неплатоспроможного банку й подальшою ліквідацією неплатоспроможного банку;

– продаж неплатоспроможного банку інвестору.

ФГВФО вносить Національному банку України пропозицію про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку відповідно до плану врегулювання або в разі закінчення строку повноважень тимчасової адміністрації банку або невиконання плану врегулювання.

Водночас, як зазначено в рішенні Великої Палати Верховного Суду України [3], ФГВФО діє не самостійно у відносинах банківської неспроможності, а фактично як орган банку, тоді як усі права та обов'язки, зокрема юрисдикційні, виникають у неспроможного банку. Таким чином, зазначеним Рішенням було фактично поставлено «кріпку» в питанні про роль ФГВФО та уповноваженої особи цієї організації у відносинах банківської неспроможності.

Ще один аспект взаємодії ФГВФО та банків, який виникає під час нагляду за діяльністю банків, віднесених до категорії проблемних, – окремі додаткові повноваження щодо нагляду щодо таких банків. Зокрема, за клопотанням ФГВФО його фахівці мають бути залучені Національним банком України до проведення інспекційних перевірок проблемних банків, шляхом їх долучення до інспекційної групи.

Отже, ФГВФО вступає у відносини з банками, керуючись основними завданнями своєї діяльності – захист інтересів вкладників банків. Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» передбачено, що Фонд та Національний банк України укладають договір про співпрацю, який визначає засади їх співробітництва у процесі регулювання й нагляду за діяльністю банків, застосування заходів впливу, інспекційних перевірок, здійснення заходів із виведення неплатоспроможних банків із ринку. Логічним продовженням останньої тези є часткове розподілення між Національним банком України та ФГВФО реалізації частини функцій щодо нагляду та регулювання діяльності проблемних та неплатоспроможних банків, а також виконання повноважень щодо здійснення ліквідації банків, що відбулось відповідно до положень зазначеного Закону України.

Отже, ФГВФО здійснює всі контрольні функції щодо неплатоспроможного банку та виконує владно-розпорядчі функції щодо банків, у яких здійснюється тимчасова адміністрація чи які виводяться з ринку. Водночас спостерігається неефективність окремих аспектів взаємодії ФГВФО та банків, зокрема, низька якість діяльності тимчасових адміністрацій, які признача-

ються в непрозорий спосіб, недоліки процедур продажу активів банків під час ліквідаційних процедур, низький розмір гарантованої суми виплати вкладу тощо.

Зокрема, державою гарантовано лише виплата вкладу в розмірі 200 000,00 грн., причому деяка категорія вкладників та кредиторів узагалі позбавлена її отримання (вклад у металах, за вкладами у філіях іноземних банків, вклад за субординованим боргом та інші). Водночас виникає суперечність між національним та міжнародним законодавством. Наприклад, п.п. 23 та 26 Директиви 2014/49/ЄС Європейського Парламенту й Ради від 16.04.2014 [4], рівень відшкодування вкладів кожного вкладника в державах-членах Європейського союзу становить 100 000 євро. Такий розмір відшкодування встановлений із тим, щоб не допустити ризику підриву довіри вкладників. У Директиві передбачено, що має бути забезпечено рівні умови та фінансову стабільність на внутрішньому ринку, з урахуванням ризиків підриву довіри вкладників. Тому держави-члени повинні мати можливість застосовувати більш високий рівень покриття, якщо вони передбачають рівень охоплення, який був вище гармонізованого рівня. Такий вищий рівень покриття повинен бути обмеженим за часом та за масштабом, а відповідні держави-члени повинні пропорційно коригувати цільовий рівень та внесок, котрий має бути сплачений як відшкодування.

Водночас, відповідно до чинного законодавства, максимальний розмір відшкодування складає 200 000 грн, що майже унеможливорює повернення банківського вкладу в розмірі, який перевищує граничний. Такий підхід порушує положення ст. 1 Першого Протоколу Європейської Конвенції із прав людини й основоположних свобод, підписаного та ратифікованого Україною [5]. Запропонована позиція спирається на те, що майже всі юридичні особи, котрі тримають кошти в таких банках – їх утрачають, оскільки перебувають у сьомій черзі, що є малоймовірним у поверненні коштів.

Сьогодні є певні недоліки у відносинах ФГВФО та банків [6], до яких можна віднести:

- відсутність контролю над органом, який здійснює ліквідацію банків,
- непрозорість процедури ліквідації банку;
- фактично непрацюючі альтернативні шляхи виведення неплатоспроможного банку з ринку, за винятком його ліквідації;
- відсутність законодавчо закріпленого механізму відновлення діяльності банків за наявності

судових рішень щодо скасування відповідних постанов Національного банку України щодо ліквідації та відкликання банківської ліцензії;

- непрозорість процедури ліквідації банку;
- черговість задоволення вимог до банку, котрий перебуває у стадії ліквідації, з боку вкладників (кредиторів – фізичних осіб, юридичних осіб, вкладників за банківськими металами), яка визначена після Національного Банку України, що компенсує свої вимоги поза чергово, та ФГВФО.

Наведені вище особливості відносин ФГВФО та банківських установ спровокували певні негативні прояви у фінансовій системі України, зокрема, поглибилась недовіра до банківської системи та її регулятора, а також посилилась неспроможність банків до виконання своєї основної функції – кредитування, адже в активній фазі лишилось споживче кредитування, а, наприклад, іпотечне кредитування перейшло у фазу стагнації.

ФГВФО фактично після того, як відшкодував вкладникам банку гарантовану суму, стає кредитором цієї установи на суму відшкодованих коштів та на суму витрат, котрі пішли на його ліквідацію.

Крім викладених спірних аспектів є ще один, що суттєво порушує права вкладників банку, в діяльності якого виникли суттєві проблеми. Ідеться про те, що ФГВФО не здійснює виведення з ринку філій іноземних банків, акредитованих на території України Національним банком України. Ми погоджуємось із тим, що, незважаючи на стабільність банківських систем окремих країн, іноземні банки можуть визнаватись неплатоспроможними [7, с. 62], що провокує виникнення питання щодо забезпечення прав вкладників філій таких банків.

Порядок виведення неплатоспроможних банків із ринку у країнах – учасниках Європейського Союзу визначений у низці міжнародних нормативно-правових актів. Зокрема, Директивою 2001/24/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про реорганізацію та ліквідацію кредитних установ» визначається порядок дій щодо філій кредитної установи, яка має головний офіс поза межами ЄС, але має філії принаймні у двох Державах-членах ЄС [8].

Реорганізаційні заходи повинні застосовуватись згідно із законами, нормами і процедурами, котрі діють у Державі походження. Проте в чинному законодавстві відсутнє закріплення повноважень ФГВФО виведення з ринку філій іноземних банків, акредитованих на території України

[8]. Також справедливим є твердження, що в законодавстві України відсутній фінансово-правовий механізм забезпечення фінансової стабільності саме в частині, яка стосується усунення ризиків, пов'язаних із неплатоспроможністю філій іноземних (як наслідку неплатоспроможності головного банку в іншій державі) [7, с. 63].

Висновки і пропозиції. Ураховуючи викладене, не викликає сумніву той факт, що відносини ФГВФО та банків не позбавлені певних недоліків, а саме: відсутня диференціація розміру регулярного внеску банку до ФГВФО залежно від ступеня ризикованості діяльності певної банківської установи; максимальний розмір відшкодування, встановлений на рівні 200 000 грн, що призводить до відсутності можливості повернути банківський вклад у більшому розмірі; організаційні особливості процедури ліквідації банків, що знижує рівень довіри до національної банківської системи; відсутність правових підстав забезпечити відшкодування вкладникам неплатоспроможних філій іноземних банків тощо. Тому є нагальна необхідність удосконалювати чинне законодавство в досліджуваному напрямі, що дозволить зміцнити банківську систему України та підсилити рівень довіри до неї вкладників.

Список використаної літератури:

1. Бобиль В. Удосконалення системи гарантування вкладів в умовах сучасної фінансової кризи. *Вісник Національного банку України*. 2012. № 7. С. 24–29.
2. Мельник Т. Функціонування системи гарантування залучених ресурсів у контексті забезпечення стабільності фінансової системи України. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»*. 2013. Випуск 22. С. 75–78.
3. Постанова Великої Палати Верховного Суду України від 16 трав. 2018 р. у справі № 910/17448/16, провадження № 12-17rc18. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74188562>.
4. Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014. Електронний ресурс. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0049>.
5. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 20 бер. 1952 р. Електронний ресурс. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535.
6. Пояснювальна записка до проекту закону України №10437 від 10 лип. 2019 р. Електронний ресурс. URL : search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH81X00A.html.

7. Швагер О.А. Фінансово-правове регулювання діяльності ФГВФО в Україні в частині виконання функції виведення неплатоспроможних банків з ринку. *Правові горизонти*. 2017. № 3. С. 60–63.
8. Про реорганізацію та ліквідацію кредитних установ : Директива 2001/24/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 4 квіт. 2001 р. Електронний ресурс. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/994_179.
9. Положення про виведення неплатоспроможного банку з ринку : Рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб № 2 від 05 лип. 2012 р. Електронний ресурс. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1581-12/page>.

Kadykalo O. I. The Deposit guarantee fund and banking institutions: controversial aspects

The peculiarities of the relationship between Deposit Guarantee Fund of individuals and banking institutions from the moment the institution obtains a banking license until the moment bank is declared insolvent, the beginning of the procedure of its withdrawal from the market and liquidation in general are determined. It is emphasized that bank becomes a member of the Fund at the time of obtaining banking license and from that moment must pay the down payment and make a regular annual fee, when calculating the amount of which there is no differentiation depending on the risk of a particular banking institution. This approach differs from the procedure for calculating this indicator in economically developed countries.

The problematic aspects of the interaction between the Fund and banks declared insolvent were detailed during their withdrawal from the market. In particular, the low quality of activities of temporary administrations, which are appointed in a non-transparent manner, the shortcomings of the procedures for the sale of bank assets during liquidation procedures, the low amount of the guaranteed amount of deposit payment, etc. were noted. The consequences caused by these shortcomings have been identified, namely: deepening distrust in the banking system and its regulator, increasing the inability of banks to lend, as mortgage lending has entered a phase of stagnation.

The shortcomings of the current legislation that contribute to the violation of depositors' rights and provoke a low level of confidence in the national banking system are outlined. Among the shortcomings is the lack of financial and legal mechanism to ensure financial stability in terms of eliminating the risks associated with the insolvency of foreign branches (as a consequence of the insolvency of the parent bank in another country). And also that according to the current legislation the Fund does not carry out withdrawal from the market of branches of foreign banks accredited on the territory of Ukraine by the National Bank of Ukraine, which does not provide compensation to depositors of such institutions.

According to the results of the study of the outlined issues, the need to improve the current legislation on guaranteeing bank deposits has been proved, which will strengthen the banking system of Ukraine and strengthen the level of confidence of depositors in it.

Key words: Deposit Guarantee Fund, bank, banking institution, bank insolvency, bank liquidation, withdrawal of a bank from the market.

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.9>

І. С. Андрієнко

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільно-правових дисциплін
Одеського державного університету внутрішніх справ

НУЖДЕННІСТЬ В АСПЕКТІ ПРАВА НА ДЕРЖАВНУ СОЦІАЛЬНУ ДОПОМОГУ

Статтю присвячено дослідженню окремих теоретичних аспектів надання державної соціальної допомоги у сфері соціального захисту. З'ясовано сутність категорії «нужденність» в аспекті надання права на державну соціальну допомогу, а також проаналізовано критерії для визначення суб'єктів-одержувачів допомоги.

Визначено, що наука права соціального забезпечення визначає нужденність як загальну та універсальну підставу для соціально-забезпечувальних надань та найчастіше розглядається як матеріальне становище, за якого індивідуальний дохід громадянина або середньодушовий дохід сім'ї через причини, які від них не залежать, є нижчим, ніж прожитковий мінімум, установлений державою. Досліджено критерії нужденності та характерні ознаки поданої категорії.

З'ясовано, що основним критерієм визначення кола суб'єктів-одержувачів у праві соціального забезпечення є нужденність особи (сім'ї), стан, за якого виникає потреба в отриманні державної підтримки для задоволення основних життєвих потреб. Причинами нужденності є важкі життєві обставини: бездомність, безробіття, малозабезпеченість, хвороба, похилий вік тощо.

Наголошено, що категорія «нужденність» не може розглядатись виключно як матеріальна незабезпеченість, а особою, котра потребує державної підтримки, може стати будь-який громадянин, що перебуває у складній життєвій ситуації. Виявлено, що за умови виникнення складних життєвих обставин є необхідність виокремлення за допомогою якихось чітко визначених критеріїв кола осіб, яких держава дійсно зобов'язана забезпечувати. Звуження кола забезпечуваних має здійснюватись за допомогою введення різних додаткових умов.

Звернута увага на те, що у разі надання державної підтримки має відслідковуватись тісний зв'язок між станом нужденності особи й так званими «незалежними від неї причинами». З'ясовано, що відсутність єдиного законодавчого закріплення переліку таких незалежних причин призводить до того, що під час надання державної соціальної допомоги зазначені фактори можна тлумачити або широко, або вузько, що може приводити до істотного розширення або звуження кола суб'єктів-одержувачів державної соціальної допомоги. Визначено зв'язок нужденності із принципом адресності соціального забезпечення.

Ключові слова: соціальний захист, державна соціальна допомога, важкі життєві обставини, адресність, малозабезпеченість.

Постановка проблеми. В умовах загострення економічної кризи збільшення кількості соціальних ризиків призводить до розширення кола суб'єктного складу одержувачів різних видів соціальних надань. Чисельність громадян, котрі потрапляють у скрутне матеріальне

становище, постійно зростає не лише у зв'язку зі зниженням доходів або втрати його джерел, а й у тому, що є особливі категорії осіб, які є найбільш соціально вразливими. Додаткового соціального захисту найчастіше потребують пенсіонери, інваліди, багатодітні сім'ї,

вимушені переселенці, біженці, безпритульні діти тощо. Водночас стан соціально-забезпечувального законодавства характеризується суттєвою нестабільністю, наявністю суперечностей, а також незабезпеченістю економічного й фінансового обґрунтування механізму реалізації. А тому вдосконалення чинної системи соціального захисту України передбачає прийняття законодавства, яке б відповідало сьогодишнім реаліям.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різноманітним аспектам теоретичного та практичного змісту реформування законодавства у сфері соціального захисту присвячені численні праці Н.Б. Болотіної, С.М. Прилипка, І.М. Сироти, Н.М. Стаховської, Б.С. Стичинського, Б.І. Сташківа тощо. Водночас поява для науки права соціального забезпечення нових термінів та категорій потребує додаткового їх вивчення та переосмислення. Окрім того, не менш актуальним є питання чіткого виокремлення кола осіб, що дійсно потребують підтримки з боку держави.

Мета статті – з'ясування сутності категорії «нужденність» в аспекті надання права на державну соціальну допомогу, а також вибір критеріїв для визначення суб'єктів-одержувачів допомоги.

Виклад основного матеріалу. Категорія «нужденність» є доволі витребуваною наукою права соціального забезпечення, котра розглядає її як загальну та універсальну підставу для соціально-забезпечувальних надань. Однак, незважаючи на велику кількість робіт, юридична наука ще й досі не визначилася щодо єдиного розуміння нужденності. У науковій літературі застосовують різні терміни, якими позначають стан матеріального незабезпечення особи. Зокрема, в теорії права його визначають як малозабезпеченість, а економісти та соціологи його характеризують як бідність.

Вітчизняне законодавство взагалі не використовує поняття «нужденність», натомість найбільш уживаним є термін «малозабезпеченість», а інколи – «бідність». Водночас законодавство України містить достатньо велику кількість нормативно-правових актів, котрі передбачають надання державної підтримки з урахуванням незабезпеченості (нужденності) особи. Зокрема, це такі: державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям; допомога особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам; допомога малозабезпеченій особі, котра проживає разом з інвалідом I чи II групи внаслідок

лідок психічного розладу, який, за висновком лікарської комісії медичного закладу, потребує постійного стороннього догляду, на догляд за таким інвалідом; субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу та твердого палива; грошова допомога біженцям, внутрішньо переміщеним особам та інші допомоги, котрі відповідають зазначеним ознакам.

Для визначення сутності категорії «нужденність», перш за все, необхідно з'ясувати етимологічне значення поданого поняття. Великий тлумачний словник сучасної української мови нужденність розглядає як недолік у необхідному, бідність або ж надзвичайну убогість, злиденність, жебрацтво [1, с. 794].

З погляду економічної теорії, нужденність є оціночним поняттям та найчастіше розглядається в аспекті визначення рівня життя.

Соціологічна наука трактує нужденність із позиції реалізації соціальною підсистемою суспільства функції визначення потреби конкретної особи в заходах соціальної підтримки, соціальної допомоги, соціального обслуговування, з огляду на рівень доходів, ступінь втрати самообслуговування через хворобу, старість або інвалідність, ступінь втрати потенціалу самозабезпечення (старість, інвалідність I, II груп) [2, с. 89].

У будь-якому разі нужденність пов'язують із матеріальним становищем людини, яке ставить під загрозу її фізіологічне та соціальне існування, що вона самотійно без сторонньої допомоги подолати не може.

Наука права соціального забезпечення визначає нужденність як певний рівень потреб, за наявності яких особа отримує право на їх задоволення завдяки соціальним фондам. З іншого боку, нужденність варто розглядати як матеріальне становище, за якого індивідуальний дохід громадянина або середньодушовий дохід сім'ї з незалежних від них причин є нижчим прожиткового мінімуму встановленого на регіональному або державному рівні [3, с. 12].

О.Є. Мачульська зазначає, що суб'єктами соціальної допомоги мають визнаватись лише малозабезпечені особи або сім'ї, підставою ж надання такої допомоги повинні бути розмір індивідуального або сукупного доходу сім'ї. Якщо він нижчий від величини прожиткового мінімуму, то сім'я (окрема особа) вважається малозабезпеченою й має право на отримання державної соціальної допомоги. Таким чином, право на соціальну допомогу не визначається

участю у трудовій діяльності або сплатою страхових внесків, а зумовлюються станом нужденності. Головним критерієм, котрий визначає право на соціальну допомогу, є нужденність [4, с. 442].

Таким чином, теоретики права «нужденність» найчастіше ототожнюють із категорією «малозабезпеченість», під якою розуміють зумовлену об'єктивними обставинами неспроможність особи (сім'ї) задовольняти основні, а у випадках, передбачених законодавством, і додаткові потреби власного життя на рівні прожиткового мінімуму.

Водночас «малозабезпеченість», як правова категорія, вітчизняним законодавством не визначається. Натомість законодавство містить поняття «малозабезпеченої сім'ї» або «малозабезпеченої особи». Але навіть у цьому разі виникає певна плутанина термінів. Так, Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 01.06.2000 р. визначає малозабезпечену сім'ю як сім'ю, яка з поважних або незалежних від неї причин має середньомісячний сукупний дохід нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї, що розраховується як сума прожиткових мінімумів, розрахованих та затверджених відповідно до законодавства [5]. Натомість інший законодавчий акт Закон України «Про соціальні послуги» від 17.01.2019 р. вважає малозабезпеченою особою ту особу, середньомісячний сукупний дохід якої за останніх шість календарних місяців, котрі передують місяцю звернення за наданням соціальних послуг, не перевищує двох прожиткових мінімумів для відповідної категорії осіб [6]. Тобто в одному разі малозабезпеченість визначається як стан незабезпечення нижче встановленого розміру (одного) прожиткового мінімуму, в іншому – малозабезпеченість визначається на рівні двох прожиткових мінімумів. Розбіжності в різних законах з одного й того ж питання ускладнює можливість їх безпосереднього застосування, а це й собі не сприяє розв'язанню проблеми бідності та підвищення ефективності соціального захисту.

Отже, нужденність пропонується визначати як стан матеріального незабезпечення особи, за якого вона потребує та може претендувати на підтримку з боку держави.

Водночас дослідники цього питання категорію нужденності пропонують визначати з урахуванням таких додаткових критеріїв у їх сукупності: зв'язок із розміром прожиткового мінімуму; обрахування всіх доходів та майна

особи; врахування причин нужденності, котрі не мають залежати від самої особи [7, с. 230]. Такий підхід, на думку фахівців, надає можливість детальніше дослідити категорію «нужденність», відмежувати поняття доходу від прожиткового мінімуму та розглянути їх окремо.

Окремої уваги заслуговує виділення характерних ознак нужденності, серед яких виділяють такі: по-перше, нужденність – це досить тривалий за часом стан, причому в будь-який момент нужденна особа має право розраховувати на допомогу з боку держави. По-друге, стан нужденності передбачає нездатність особи самостійно задовольнити свої аліментарні потреби, задоволення яких зобов'язується забезпечити держава шляхом направлення на адресу нужденної особи тих чи інших соціальних надань. По-третє, поняття нужденності може використовуватись лише щодо людини як живої та розумної істоти або ж об'єднання людей, яким є сім'я [8, с. 198].

Водночас виказується погляд, за якого зміст соціально-аліментарних надань не може бути зведений виключно до фінансової підтримки таких осіб, а категорія «нужденність» не може розглядатись виключно як матеріальна незабезпеченість.

Відносини соціального забезпечення є правовими, тобто мають чітко виокремлене коло учасників і чітко визначені варіанти їх можливої поведінки. Одними з учасників таких правовідносин завжди є фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства), які, відповідно до законодавства, в разі настання соціального ризику мають право на соціальне забезпечення. Іншою стороною є державний орган, до компетенції якого належить призначення й надання конкретного виду забезпечення. Таким чином, як суб'єкт-одержувач соціальних благ держава визнає фізичну особу, що зазнала певного соціального ризику.

Усі суб'єкти-одержувачі того чи іншого виду соціального забезпечення об'єднані однією загальною для них властивістю. Кожен із цих осіб є нужденним, тобто таким, що потребує допомоги з боку, оскільки складна життєва ситуація, в якій він опинився через будь-які обставини, не дозволяє йому самостійно її подолати, або він може впоратись самостійно. Ця потреба і змушує людину використовувати ті можливості, що надані їй правом соціального забезпечення. Тому особою, котра потребує державної підтримки, може стати будь-який громадянин, що перебуває у складній життєвій ситуації.

Зокрема, Закон України «Про соціальні послуги» [6] до складних життєвих обставин відносить обставини, котрі негативно впливають на життя, стан здоров'я та розвиток особи, функціонування сім'ї, які особа/сім'я не може подолати самотійно. Чинниками таких обставин, відповідно до законодавства, можуть бути: похилий вік; часткова або повна втрата рухової активності, пам'яті; невиліковні хвороби, хвороби, які потребують тривалого лікування; психічні та поведінкові розлади, зокрема внаслідок уживання психоактивних речовин; інвалідність; бездомність; безробіття; малозабезпеченість особи; поведінкові розлади в дітей через розлучення батьків; ухилення батьками або особами, котрі їх замінюють, від виконання своїх обов'язків із виховання дитини; втрата соціальних зв'язків, зокрема під час перебування в місцях позбавлення волі; жорстоке поводження з дитиною; насильство за ознакою статі; домашнє насильство; потрапляння в ситуацію торгівлі людьми; шкода, завдана пожежею, стихійним лихом, катастрофою, бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією.

Отже, основним критерієм визначення кола суб'єктів-одежувачів у праві соціального забезпечення є нужденність особи (сім'ї), стан, за якого виникає потреба в отриманні державної підтримки для задоволення основних життєвих потреб.

Водночас за умови виникнення складних життєвих обставин є необхідність виокремлення за допомогою якихось чітко визначених критеріїв кола осіб, яких держава дійсно зобов'язана забезпечувати. Звуження кола забезпечуваних має здійснюватись за допомогою введення різних додаткових умов. Наприклад, критерієм для виплати щомісячної допомоги малозабезпеченим сім'ям, відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» [5], є стан малозабезпеченості (співвідношення сукупного доходу сім'ї із прожитковим мінімумом для сім'ї). Так, кожна малозабезпечена сім'я, а саме – сім'я, яка з поважних або незалежних від неї причин має середньомісячний сукупний дохід, нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї, може претендувати на державну грошову допомогу. Закон України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» від 18 травня 2004 р. [8] передбачає надання допомоги малозабезпеченій особі, котра досягла відповідного віку або є інвалідом

і не одержує пенсію та постійно проживає на території України. Відповідно до Закону України «Про психіатричну допомогу» від 22 лютого 2000 р. надається допомога на догляд за інвалідом унаслідок психічного розладу [9].

Звертає на себе увагу той факт, що в разі надання державної підтримки має відслідковуватись тісний зв'язок між станом нужденності особи та так званими «незалежними від неї причинами». Фахівці зазначають, що юридичне значення має причина нужденності. Вона повинна носити об'єктивний характер і підлягати перевірці, як і середньодушовий дохід, за умови призначення державної допомоги [7, с. 230]. Тобто особа, котра претендує на отримання державної соціальної допомоги, повинна мати дохід, нижчий величини прожиткового мінімуму з незалежних від неї причин. Водночас у законодавстві України поняття «незалежні причини» не закріплено. Можна допустити, що причини, які можна вважати незалежними від громадян, перераховані у Законі України «Про соціальні послуги» в розумінні «складна життєва обставина». Однак відсутність єдиного законодавчого закріплення переліку таких незалежних причин приводить до того, що під час надання державної соціальної допомоги зазначені фактори можна тлумачити або широко, або вузько, що може приводити до істотного розширення або звуження кола суб'єктів-одежувачів державної соціальної допомоги.

Цікавим аспектом у визначенні категорії «нужденність» вбачається можливість запровадження заявної системи соціального захисту. А саме: будь-який вид соціального забезпечення має призначатись не автоматично, а лише тому, хто звернувся, тобто заявив про свою потребу. Унаслідок цього посилюється дія принципу адресності, який на сьогодні визнається галузевим для права соціального забезпечення.

Висновки і пропозиції. Отже, нужденність є загальною (універсальною) підставою надання державної соціальної допомоги. Під нужденністю пропонується розуміти неможливість задоволення базових (тобто необхідних для життя забезпечення) потреб особи, а в низці випадків і сім'ї, своїми власними зусиллями. Причинами нужденності є важкі життєві обставини, наприклад, безробіття, малозабезпеченість, хвороба, похилий вік тощо. Застосування у праві соціального забезпечення категорії «нужденність» зумовлюється реалізацією принципу адресності в наданні видів соціального забезпечення.

Список використаної літератури:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ. Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
2. Новикова К.Н., Социология социальной защиты населения : учебное пособие. Москва : РГСУ, 2013. 378 с.
3. Кожевников Д.Е. Кто имеет право на социальную помощь? Критерии, определяющие право на государственную социальную помощь в России и странах Европы. *Социальное право*. 2010. URL: http://www.juristlib.ru/book_7203.html (дата звернення 15.11.2018).
4. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения. Учебник. Москва : ИД Юрайт, 2010.
5. Про державну соціальну допомогу мало-забезпеченим сім'ям : Закон України від 1 черв. 2000 р. № 1768. *Голос України*. 2000. 21 липня.
6. Про соціальні послуги : Закон України від 17 січ. 2019 р. № 2671. *Голос України*. 2019. 27 квітня.
7. Лушников А.М., Лушникова М.В., Барышникова Т.Ю. Теория права социального обеспечения: прошлое и настоящее : учебное. пособие Ярославль : ЯрГУ, 2008. 288 с.
8. Бутенко Е.И. Понятие и признаки нуждаемости в праве социального обеспечения. *Российский юридический журнал*. 1/2010. С. 195–202.
9. Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам: Закон України від 18 трав. 2004 р. № 1727. *Голос України*. 2004. 22 червня.
10. Про психіатричну допомогу : Закон України від 22 лютого 2000 р. № 1489. *Голос України*. 2000. 4 квітня.

Andrienko I. S. The need for the aspect of the right to state social assistance

The scientific article examines some theoretical aspects of state social assistance in the field of social protection. The essence of the category "need" in terms of granting the right to state social assistance is clarified, as well as the criteria for determining the subjects-recipients of assistance are analyzed.

It is determined that the science of social security law defines need as a general and universal basis for social security benefits and is often seen as a financial situation in which the individual income or average family income for reasons beyond their control is below the subsistence level set by the state. The criteria of need and the characteristic features of this category are studied.

It was found that the main criterion for determining the range of subjects of clothing in the right to social security is the need of the person (family), a condition in which there is a need for state support to meet basic living needs. The causes of need are difficult life circumstances: homelessness, unemployment, poverty, illness, old age, and so on. It is emphasized that the category of "need" cannot be considered solely as material insecurity, and a person in need of state support can be any citizen who is in a difficult life situation. It has been found that in the event of difficult life circumstances, it is necessary to single out, by means of some clearly defined criteria, the circle of persons whom the state is really obliged to provide. Narrowing the range of secured should be done by introducing various additional conditions.

Attention is drawn to the fact that in the case of state support, there should be a close connection between the state of need of the person and the so-called "reasons beyond his control". It was found that the lack of a single legislative consolidation of the list of such independent reasons leads to the fact that when providing state social assistance, these factors can be interpreted either broadly or narrowly, which can lead to a significant expansion or narrowing of the recipients of state social assistance. The connection of need with the principle of targeting social security is determined.

Key words: social protection, state social assistance, difficult life circumstances, targeting, poverty.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.10>**В. А. Мамай**

аспірантка кафедри цивільно-правових дисциплін
та трудового права імені професора О. І. Процевського
Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИСДИКЦІЇ СУДУ ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ ТРУДОВОГО СПОРУ: АНАЛІЗ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ

Статтю присвячено дослідженню питання визначення юрисдикції суду у процесі розгляду трудового спору, практичних проблем її вибору та варіантів вирішення вказаної проблеми.

Зміст статті зводиться не лише до суто вивчення та аналізу положень нормативно-правових актів, а й до дослідження судової практики (зокрема практики Верховного Суду) з вирішення цього питання.

Так, перш за все, у статті вказується на те, що під час визначення юрисдикції суду з питання розгляду трудового спору варто враховувати два критерії – спеціалізацію та територіальність.

Якщо говорити про перший критерій – спеціалізацію, то вказується на те, що найбільше питань виникає з розмежуванням цивільної та господарської юрисдикцій під час розгляду «майнових трудових спорів». У статті зазначаються норми Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Кодексу України із процедур банкрутства, які регламентують порядок вирішення цього питання, також наводяться приклади судових рішень, а саме – постанов Верховного Суду, в яких суд сформулював чітку правову позицію з розмежування цивільної й господарської юрисдикцій.

Крім розмежування цивільної та господарської юрисдикцій, у статті вказується на відмінність цивільної та адміністративної юрисдикцій під час вирішення трудових спорів. Так, окрім положень Кодексу адміністративного судочинства України, зазначається також правова позиція Верховного Суду, відповідно до якої вирішується практична проблема співвідношення трудового та адміністративного права з питання розгляду трудових спорів під час проходженні публічної служби.

Щодо іншого критерію – територіальності, то вказується на те, що спорів та практичних проблем із цього питання виникає менше, але все ж вони є. Під час дослідження цієї проблеми було проаналізовано судову справу, у процесі вирішенні якої особі було відмовлено у відкритті провадження у справі із причини звернення не до відповідного суду. Зазначено правові позиції Верховного Суду щодо визначення територіальності суду під час розгляду трудових спорів, указано на основні принципи, які застосовуються у процесі вибору суду за критерієм територіальності.

У статті зроблено висновок про те, що визначення юрисдикції залежить не тільки від волі законодавця (імперативної норми) або волі позивача (у разі диспозитивної норми й можливості вибору суду), але й волі Верховного Суду (правові висновки).

Ключові слова: юрисдикція, суд, трудовий спір, територіальність, спеціалізація, розмежування юрисдикцій.

Постановка проблеми. Звертаючись до суду за захистом своїх трудових прав, особа постає перед певними проблемами вибору тих чи інших процесуальних елементів для правильного та ефективного судового розгляду. Зокрема, такими можуть бути питання вибору представника, проблема визначення предмету спору, питання доказів і доказування тощо.

Але найбільш вагомим питанням на початковому етапі, яке підлягає ретельному розгляду,

є проблема визначення суду, до якого необхідно звернутись під час розгляду трудового спору, тобто визначення юрисдикції суду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню теоретичного дослідження розгляду трудових спорів приділяли увагу такі науковці, як В.Я. Буряк, В.С. Венедиктов, С.І. Запара, М.І. Іншин, В.В. Лазор, О.Т. Панасюк, С. М. Прилипко, О. І. Процевський, А.М. Слюсар, С.І. Сільченко, О.О. Штефан, О.М. Ярошенко.

Але у зв'язку з розвитком трудових правовідносин та внесенням змін до нормативно-правових актів, які стосуються розгляду трудових спорів, необхідне вивчення не тільки теоретичного, а і практичного аспекту розгляду трудових спорів, зокрема проблеми визначення юрисдикції.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до статті 125 Конституції України, судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації й визначається законом [1].

Таким чином, у процесі вирішення питання юрисдикції суду щодо розгляду трудового спору необхідно брати до уваги одночасно два показники – спеціалізацію та територіальність. Передусім пропонуємо розглянути питання першого критерію – спеціалізації.

Відповідно до ч. 1 статті 19 Цивільного процесуального Кодексу України (далі – ЦПК України) суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи, які виникають із цивільних, земельних, трудових, сімейних, житлових та інших правовідносин, крім справ, розгляд яких здійснюється в порядку іншого судочинства. [2].

Тобто, за загальним правилом, розгляд трудових спорів відбувається в порядку цивільного судочинства, але все ж є винятки.

Якщо говорити про питання розмежування юрисдикцій, то варто звернути увагу на судову практику з цього питання, зокрема, Верховний Суд у своїй Постанові від 13 листопада 2019 року по справі № 761/24489/17 дійшов висновку, що загальні суди не мають чітко визначеної предметної юрисдикції та розглядають справи про захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, котрі виникають із цивільних, земельних, трудових, сімейних, житлових та інших правовідносин завжди, за винятком справ, розгляд яких прямо визначений за правилами іншого судочинства.

Критеріями відмежування справ цивільної юрисдикції від інших є, **по-перше**, наявність у них спору про право цивільне, **по-друге**, суб'єктний склад такого спору (однією зі сторін у спорі є, як правило, фізична особа), **по-третє**, пряма вказівка закону про вирішення спору в порядку певного судочинства.

Під час вирішення питання щодо можливості розгляду справи в порядку цивільного судочинства необхідно керуватися завданнями цивільного судочинства, передбаченими у статті 1 ЦПК України.

Водночас суди повинні враховувати також принцип правової визначеності й не допускати

наявності проваджень, а отже, й судових рішень, ухвалених у спорі між тими ж сторонами, з того ж предмета, але судами різних юрисдикцій [3].

Варто зазначити, що чи не найбільше питань точиться саме щодо **розмежування цивільної та господарської юрисдикції** з питання вирішення «майнових» трудових спорів» (стягнення заборгованості із заробітної плати тощо).

Так, відповідно до п. 8 ч.1 статті 20 Господарського процесуального Кодексу України (далі – ГПК України), господарські суди розглядають справи про банкрутство та справи у спорах із майновими вимогами до боржника, щодо якого відкрито провадження у справі про банкрутство, зокрема справи у спорах про визнання недійсними будь-яких правочинів (договорів), укладених боржником; стягнення заробітної плати; поновлення на роботі посадових та службових осіб боржника, за винятком спорів про визначення та сплату (стягнення) грошових зобов'язань (податкового боргу), визначених відповідно до Податкового кодексу України, а також спорів про визнання недійсними правочинів за позовом контролюючого органу на виконання його повноважень, визначених Податковим кодексом України. [4].

Необхідно зазначити, що 21 жовтня 2019 року був введений у дію Кодекс України із процедур банкрутства одночасно із чим втратив свою чинність Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом».

Відповідно до ч. 2 ст. 7 Кодексу України зі процедур банкрутства, господарський суд, у провадженні якого перебуває справа про банкрутство, в межах цієї справи вирішує всі майнові спори, стороною в яких є боржник; спори з позовними вимогами до боржника та щодо його майна; спори про визнання недійсними результатів аукціону; спори про визнання недійсними будь-яких правочинів, укладених боржником; спори про повернення (витребування) майна боржника або відшкодування його вартості відповідно; спори про стягнення заробітної плати; спори про поновлення на роботі посадових та службових осіб боржника; спори щодо інших вимог до боржника [5].

Певну ясність у питанні розмежування цивільної і господарської юрисдикції під час вирішення трудових спорів уніс Верховний Суд, який у своїх рішеннях дійшов висновку про те, що вирішуючи питання про визначення юрисдикції (предметної підсудності) справи у спорах фізичної особи з майновими вимогами до

боржника, суди повинні враховувати та брати до уваги дату порушення господарським судом провадження у справі про банкрутство боржника.

19 січня 2013 року набрав чинності Закон України від 22 грудня 2011 року № 4212-VI, яким ЗУ «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», викладено в новій редакції.

Відповідно до Закону України від 02 жовтня 2012 року № 5405-VI, розділ X «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 2343-XII доповнено пунктом 1-1, яким визначено, що положення цього Закону застосовуються господарськими судами під час розгляду справ про банкрутство, провадження в яких порушено після набрання чинності цим Законом.

Справи про банкрутство боржника, порушені господарськими судами до 19 січня 2013 року, не впливають на визначення юрисдикції цих спорів [6], [7], [8].

Таким чином, якщо справа про банкрутство була порушена після 19 січня 2013 року, то трудовий спір буде розглядатись у порядку господарського судочинства тим судом, який розглядає справу про банкрутство. Варто зазначити, що вищевказане стосується лише «майнових» трудових спорів. Трудові спори, які не носять майнового характеру розглядаються в порядку цивільного судочинства.

Крім вирішення порядку розмежування господарської та цивільної юрисдикцій у процесі розгляду трудових спорів, варто зазначити про відмінність цивільної та адміністративної юрисдикцій.

Так, відповідно до п. 2 ч. 1 статті 20 Кодексу адміністративного судочинства України юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи в публічно-правових спорах, зокрема спорах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби [9].

Верховний суд у своїй постанові від 20 листопада 2019 року у справі № 623/1656/16-ц, роз'яснив співвідношення норм адміністративного та трудового права, дійшовши висновку, що «публічна служба є різновидом трудової діяльності, відносини публічної служби як окремий різновид трудових відносин знаходяться на стику двох галузей права – трудового та адміністративного, тому правовідносини, пов'язані із прийняттям на публічну службу, її проходженням та припиненням, регламентуються нормами як трудового, так і адміністративного законодавства, а спори, які виникають із таких право-

відносин, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства» [10].

На відміну від критерію спеціалізації, з питанням територіальності спорів трапляється менше, адже ст. ст. 28, 27 ЦПК України чітко передбачені принципи вибору того чи іншого суду за цим критерієм. Але все ж наявні практичні прогалини щодо цього питання.

Так, у справі №755/11180/18 про стягнення середнього заробітку у зв'язку із затримкою виконання рішення суду про поновлення на роботі та стягнення моральної шкоди, особі було відмовлено у відкритті провадження у зв'язку з тим, що вона повинна була звернутися до суду, який безпосередньо розглядав справу про поновлення на роботі.

У Постанові Верховного суду від 30 січня 2019 року у справі № 755/11180/18, Верховний суд дійшов висновку, що трудовий спір про поновлення позивача на роботі розглядався судом, а тому з позовом про стягнення середнього заробітку за час затримки виконання рішення про поновлення на роботі він повинен був звернутись саме до суду, як органу, уповноваженого на розгляд такого питання.

Водночас безпосередньо процедура судового розгляду та юрисдикційні питання, пов'язані зокрема з вирішенням питання територіальної юрисдикції та обранням повноважного суду, регламентуються відповідним процесуальним кодексом.

Чинним цивільним процесуальним законом не встановлено обов'язку особи звертатись із позовом про стягнення середнього заробітку за час затримки виконання рішення про поновлення на роботі саме до того суду, який вирішував спір про поновлення на роботі.

Питання територіальної юрисдикції цивільних справ регламентуються ЦПК України, а положення статті 236 КЗпП України не обмежує процесуальної можливості позивача обрати, до якого суду звернутись із позовом про стягнення середнього заробітку за час затримки виконання рішення про поновлення на роботі: за загальним правилом частини другої статті 27 ЦПК України чи відповідно до частини другої статті 28 ЦПК України [11].

Висновки і пропозиції. Отже, трудовий спір може розглядатись в межах різних юрисдикцій. Визначення останньої залежить не тільки від волі законодавця (імперативної норми) або волі позивача (в разі диспозитивної норми й можливості вибору суду), але й волі Верховного Суду (правові висновки).

Критеріями віднесення трудового спору до тих, які розглядаються в порядку господарського судочинства, є наявність «майнового» характеру спору та дата порушення господарським судом провадження у справі про банкрутство боржника (після 19 січня 2013 року).

Щодо вирішення питання відмежування цивільної та адміністративної юрисдикцій, варто зазначити, що в разі виникнення трудового спору у сфері проходження публічної служби такі справи варто розглядати в порядку адміністративного судочинства.

Якщо говорити про визначення юрисдикції по принципу територіальності, то в цьому разі варто керуватися правилами, передбаченими ст.ст.27, 28 ЦПК України. У разі виникнення спірних питань для їх вирішення вважаємо за необхідне звертатись до судової практики, зокрема, але не виключно, практики Верховного Суду.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4761> (дата звернення 14.03.2020).
2. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон від 18.03.2004 № 1618-IV. База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#n6210> (дата звернення 14.03.2020).
3. Постанова Верховного суду від 13.11.2019 у справі № 761/24489/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/86036696> (дата звернення 14.03.2020).
4. Господарський процесуальний кодекс України. Закон від 06.11.1991 № 1798-XII. База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12> (дата звернення 14.03.2020).
5. Кодекс України з процедур банкрутства. Закон від 18.10.2019 № 2597-VIII. База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19> (дата звернення 14.03.2020).
6. Постанова Верховного суду від 02.10.2019 у справі № 265/2063/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/84788872> (дата звернення 14.03.2020).
7. Постанова Верховного суду від 18.09.2019 у справі № 552/2191/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/84375824> (дата звернення 14.03.2020).
8. Постанова Верховного суду від 23.10.2019 у справі № 263/3949/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85415069> (дата звернення 14.03.2020).
9. Кодекс адміністративного судочинства. Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n9685> (дата звернення 14.03.2020).
10. Постанова Верховного суду від 20.11.2019 у справі № 623/1656/16-ц. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/86036698?1584057366> (дата звернення 14.03.2020).
11. Постанова Верховного суду від 30.01.2019 у справі № 755/1118018. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79988706> (дата звернення 14.03.2020).

Mamai V. A. Problems of determining the jurisdiction of the court in the consideration of a labor dispute: analysis of judicial practice

The article explores the issues of determining the jurisdiction of a court in the consideration of an employment dispute, the practical problems of its choice, and options for solving the said problem.

The content of the article is reduced not only to the pure study and analysis of the provisions of regulations, but also to the study of jurisprudence (in particular the practice of the Supreme Court) to resolve this issue.

First of all, the article points out that when determining the jurisdiction of a court to consider a labor dispute, two criteria must be considered - specialization and territoriality.

If we talk about the first criterion - specialization, it indicates that most issues arise with the distinction between civil and commercial jurisdictions when considering "property labor disputes". The article sets out the rules of the Civil Procedure Code of Ukraine, the Commercial Procedure Code of Ukraine, the Bankruptcy Code of Ukraine, which regulate the procedure for resolving this issue, and provides examples of court decisions, namely the Supreme Court rulings in which the court formulated a clear legal position on the delimitation civil and commercial jurisdictions.

In addition to the distinction between civil and commercial jurisdictions, the article points out the difference between civil and administrative jurisdictions in resolving labor disputes. Thus, in addition to the provisions of the Code of Administrative Judiciary of Ukraine, the legal position of the Supreme Court is also noted, according to which the practical problem of correlation

of labor and administrative law on the issue of labor disputes in the course of public service is solved.

Regarding the other criterion - territoriality, it is pointed out that there are fewer disputes and practical problems on this issue, but they still exist. In investigating this problem, a court case was analyzed, in which case the person was refused the right to open proceedings in the case because he did not appeal to the appropriate court. The legal positions of the Supreme Court regarding the determination of the territoriality of the court in the consideration of labor disputes are outlined, the basic principles that are applied in the choice of the court on the criterion of territoriality are indicated.

The article concludes that the determination of jurisdiction depends not only on the will of the legislator (imperative norm) or the will of the plaintiff (in the case of the dispositive norm and the possibility of choosing a court), but also the will of the Supreme Court (legal conclusions).

Key words: *jurisdiction, court, labor dispute, territoriality, specialization, delimitation of jurisdictions.*

О. М. Рим

кандидат юридичних наук,
докторант кафедри соціального права
Львівського національного університету імені Івана Франка

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИЗНАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КВАЛІФІКАЦІЇ ОСОБИ ДЛЯ ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Стаття присвячена окремим аспектам процедури визнання професійної кваліфікації осіб, які мають намір працевлаштуватися в одній із країн Європейського Союзу. Проаналізовано передумови закріплення спеціальних наднаціональних правил підтвердження кваліфікації особи в разі здобуття відповідної освіти в іншій державі-члені, аніж держава бажаного працевлаштування. Зазначається, що розрізняють два види професійного визнання: фактичне та юридичне. Основна відмінність між ними полягає в тому, що юридичне визнання стосується регульованих професій, тоді як фактичне – нерегульованих. Автор акцентує увагу на тому, що на рівні Європейського Союзу не закріплено, які професії вважати регульованими. Натомість встановлюються загальні критерії та рівні кваліфікації, документальне підтвердження яких є підставою для професійного визнання. Доводиться, що правове забезпечення визнання кваліфікації для регульованих професій здійснюється у двох площинах: законодавчій і судовій. Наголошується, що спеціальних правових інструментів щодо визнання кваліфікації для нерегульованих професій у Європейському Союзі немає, а доступ до них здійснюється завдяки свободі вільного пересування осіб. Підкреслюється, що в основі професійного визнання для регульованих професій лежить принцип взаємності, що є одним із засобів забезпечення свобод внутрішнього ринку Європейського Союзу. Згідно з ним, кваліфікація, здобута відповідно до законів і правил в одній державі-члені, повинна бути визнана такою в іншій державі-члені. Тобто законна сила документів про освіту, які видала іноземна держава, що є членом Європейського Союзу, підтверджується уповноваженими національними органами іншого члена Європейського Союзу з метою доступу до навчання чи професійної діяльності. Підсумовується, що у Європейському Союзі визнання професійної кваліфікації засвідчує достатність отриманої кваліфікації для здійснення професійної діяльності за конкретною спеціальністю в країні перебування. А способи підтвердження кваліфікації відрізняються залежно від типу професії та наявності громадянства Союзу.

Ключові слова: Європейський Союз, працевлаштування, професійна кваліфікація, принцип взаємності, регульована професія.

Постановка проблеми. Створення єдиного ринку праці Європейського Союзу зумовлює потребу надати громадянам однієї держави-члена право працювати в іншій державі-члені. Водночас окремі сфери діяльності потребують фахівців із відповідною професійною підготовкою. Наприклад, лікарі, пілоти, архітектори, агрономи, вчителі, юристи й інші. Наведене засвідчує необхідність забезпечити взаємне визнання між державами-членами Європейського Союзу (далі – ЄС) національних дипломів, свідоцтв та інших документів, які надають доступ до відповідних професій і засвідчують кваліфікацію працівника.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правового регулювання процедур визнання документів про освіту й підтвердження кваліфікації особи з метою подальшого працевлаштування в ЄС вивчали багато науковців. Різноманітні аспекти взаємного визнання професійної кваліфікації як основи ефективної трудової та академічної мобільності громадян ЄС були предметом дослідження таких учених, як: І. Борута, Є. Гамарська, О. Дарморіс, Т. Заплатіна, А. Коротаєва, В. Муравйов, Г. Чанишева, А. Четверіков і багатьох інших. Проте певні аспекти цієї проблеми залишаються поза увагою науковців і потребу-

ють детального вивчення. А саме, необхідно комплексно проаналізувати способи й умови визнання професійної кваліфікації на рівні ЄС, адже євроінтеграційні прагнення України вимагають приведення вітчизняного законодавства у відповідність з європейськими стандартами.

Метою статті є вивчення процедури підтвердження професійної кваліфікації осіб, які мають намір працевлаштуватися в одній із країн Європейського Союзу, хоч навчалися поза її межами.

Виклад основного матеріалу. У Європейському Союзі визнання кваліфікації здійснюється для академічних і професійних цілей. Академічне визнання пов'язане винятково з процесом навчання. Воно стосується випадків зміни країни проживання студентами й кореспондує цьому вибору: або продовжити на новому місці навчання, яке вже було розпочате, або ж розпочати нові навчальні програми за кордоном. Такі процедури здійснюються за правилами Болонського процесу й відповідно до Лісабонської конвенції про визнання кваліфікацій щодо вищої освіти в європейському регіоні (1997 р.)². Однак після завершення навчання студенти розпочнуть пошук роботи. Деякі з них бажатимуть переїхати до іншої держави-члена, аніж країна навчання, і от тоді потребуватимуть визнання їхньої професійної кваліфікації.

Визнання професійної кваліфікації належить до компетенції ЄС ще з часів Римського договору (1957 р.). Нині основою професійного визнання є стаття 53 Договору про функціонування ЄС. Згідно з нею, Європейський Парламент і Рада уповноважені ухвалювати директиви щодо взаємного визнання дипломів, сертифікатів та інших документів, що засвідчують кваліфікацію, а також щодо узгодження положень, встановлених у законах, підзаконних або адміністративних актах держав-членів про започаткування та ведення діяльності самозайнятими особами.

У літературі розрізняють два види професійного визнання: фактичне (*de facto*) і юридичне (*de jure*) [2, с. 45]. Основна відмінність між ними полягає в тому, що юридичне визнання стосується регламентованих професій³, тоді як фактичне – нерегульованих.

Спеціальних правових інструментів щодо визнання кваліфікації для нерегульованих професій в ЄС немає, адже доступ до таких здійс-

нюється завдяки свободі вільного пересування осіб. Водночас відсутність вимог для визнання кваліфікації щодо нерегульованих професій призводить до того, що роботодавець, який розглядає можливість найму іноземного фахівця, самостійно вирішуватиме, чи є кваліфікація останнього достатньою для виконання необхідних робіт [3]. За такої умови роботодавець повинен оцінити не лише документи, які підтверджують кваліфікацію, отриману працівником за результатами академічного навчання, а й ті, що засвідчують його практичний досвід.

Відсутність спеціального правового акту з питань професійного визнання для нерегульованих професій в ЄС компенсує Рекомендація Європейського Парламенту й Ради від 23 квітня 2008 р. «Про створення Європейської кваліфікаційної рамки для навчання протягом усього життя» [4]. Зокрема, вона допомагає роботодавцям краще розуміти й порівнювати рівні кваліфікацій у різних країнах, різних системах освіти й навчання.

Правове забезпечення визнання кваліфікації для регульованих професій здійснюється у двох площинах: законодавчій і судовій. Уже звикло Суд ЄС докласти чимало зусиль для однакового розуміння положень відповідних правових актів ЄС. Зокрема, в 1991 р. Суд ЄС в справі *Irène Vlassopoulou v Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg* [5] сформулював один з основних принципів професійного визнання. За матеріалами справи, Суду необхідно було з'ясувати, чи мають національні вимоги щодо кваліфікаційних характеристик та їхнього документального підтвердження пріоритет над фактичною кваліфікацією особи та її практичним досвідом, здобутими в іншій державі-члені, в контексті професійного визнання. Суд відповів, що пріоритету немає. Держави-члени повинні враховувати всі дипломи, посвідчення та інші докази кваліфікації, отримані в другій державі-члені. Отже, грецька юристка, яка захистила докторський ступінь у Німеччині й співпрацювала з німецькою юридичною фірмою, надаючи останній консультації, отримала право працювати в Німеччині, хоч і не навчалась у німецькому університеті юриспруденції та не складала двох обов'язкових державних іспитів. Практичний досвід, який вона отримала як у державі походження, так і в приймальній державі, на думку Суду ЄС, також повинен бути оцінений у контексті професійного визнання.

В основі професійного визнання для регульованих професій лежить принцип взаємності,

² Конвенція була спільно розроблена Радою Європи та ЮНЕСКО [1].

³ Регульованими вважаються професії, доступ до яких надається відповідно до спеціальних правових актів.

що є одним з основних принципів лібералізації транскордонних економічних відносин і вважається одним із засобів забезпечення свобод внутрішнього ринку ЄС [6, с. 1785]. Згідно з ним, кваліфікація, здобута відповідно до законів і правил в одній державі-члені, повинна бути визнана такою в іншій державі-члені. Тобто, законна сила документів про освіту, які видала іноземна держава, що є членом ЄС, підтверджується уповноваженими національними органами іншого члена ЄС з метою доступу до навчання чи професійної діяльності.

Початково гармонізація вимог щодо визнання дипломів і кваліфікації здійснювалась за окремими професіями, що було незручно й неефективно [7, с. 81]. Тому 7 вересня 2005 р. у результаті реформування п'ятнадцяти чинних на той час директив було скасовано й ухвалено одну [6, с. 1788]. А саме, Директиву 2005/36/ЄС [8], що й натеper залишається основним правовим актом ЄС із питань визнання кваліфікації, який регулює доступ до ринків праці держав-членів, де професіонал займається регульованою професією.

Положення цієї Директиви поширюються на усіх громадян держав-членів, які хочуть займатися регульованою професією в державі-члені, тобто професійною діяльністю, доступ до якої можна отримати лише за умови відповідності необхідній кваліфікації. До сфери її застосування належать будь-які регульовані професії, в тому числі й ті, які вимагають здобуття диплому про юридичну освіту як передумову отримання доступу до неї [9, с. 137]. Винятком із цього правила є лише державні нотаріуси, які призначаються офіційним актом органу публічної влади. Щоправда, цей виняток є умовним, адже кожна держава-член самостійно може вирішувати, на яких умовах і в якому порядку кваліфікація нотаріуса, отримана за її межами, вважатиметься достатньою для здійснення відповідної діяльності [10].

Крім цього, у 2013 р. дію положень Директиви 2005/36/ЄС було розширено. Це відбулось у результаті її суттєвого оновлення, яке було здійснене за допомогою Директиви 2013/55/ЄС [11], і тепер вона також стосується всіх громадян держави-члена, які пройшли професійне стажування за межами своєї країни-члена.

Які саме професії вважатимуться регульованими, кожна держава вирішує самостійно. Це, звісно, спричиняє виникнення суттєвих відмінностей національного правового регулювання із

цього питання⁴. А проте, сім професій регулюються у всіх державах-членах ЄС. Це, зокрема, лікарі, медичні сестри загальної терапії, стоматологи, ветеринари, акушерки, фармацевти й архітектори [2, с. 51].

На виконання вимог Директиви 2005/36/ЄС фахівці цих професій автоматично отримують професійне визнання у всіх державах-членах. Це стало можливим через уніфікацію освітніх стандартів для їхньої підготовки. Наприклад, навчання для медичних сестер загальної терапії в кожній країні-члені повинно містити як мінімум три роки навчання, що складається з теоретичної та клінічної частини, зміст яких також узгоджений. Крім того, Директива 2005/36/ЄС описує знання, уміння та навички, якими повинна володіти медсестра загальної терапії після закінчення курсу навчання. Отже, якщо особа пройшла таке стандартизоване навчання, то її професійна кваліфікація вважається підтвердженою. У додатку 5 Директиви наводяться допустимі докази формальної кваліфікації, характерні для держав-членів. Та часом кваліфікація медичної сестри загальної терапії може не відповідати критеріям, встановленим у системі автоматичного підтвердження. У цій ситуації вона все ж може розраховувати на подальше працевлаштування, здобувши професійне визнання на загальних підставах.

Таким чином, розмежовують автоматичне й загальне професійне визнання [12, с. 150]. За загальним правилом, фахівці регульованих професій можуть отримати доступ до своєї професії в іншій державі-члені за умови відповідності одному з п'яти рівнів кваліфікації. Офіційними документами, які засвідчують отримання відповідного рівня кваліфікації, є:

- a) атестаційний документ про компетенції, виданий на підставі освітнього курсу, який не є частиною свідоцтва або диплома;
- b) атестаційний документ, що засвідчує успішне закінчення курсу середньої освіти;
- c) диплом, що засвідчує успішне закінчення навчання на рівні середньої спеціальної освіти тривалістю не менше, ніж рік;
- d) диплом, який підтверджує успішне закінчення навчання на рівні вищої освіти тривалістю не менше трьох років;
- e) диплом, який підтверджує успішне закін-

⁴ Дізнатись, які професії належать до регульованих у конкретних країнах-членах ЄС, можна за посиланням: European Commission. "Regulated professions database". URL: <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/>.

чення навчання на рівні вищої освіти тривалістю не менше чотирьох років.

Якщо доступ до регламентованої професії в приймальній державі-члені залежить від опанування певною професійною кваліфікацією, компетентний орган цієї держави-члена надає доступ до цієї професії та право займатися нею на тих самих умовах, що й для власних громадян, тим заявникам, які мають документи про кваліфікацію або інші допустимі докази.

Доступ до регульованої професії також можуть отримати особи, які здійснювали діяльність за професією протягом одного року на основі повної зайнятості або протягом еквівалентного періоду на основі часткової зайнятості за попередні 10 років у будь-якій державі-члені ЄС, що не відносить цю професію до регульованих, за умови представлення одного або декількох свідоцтв (документів) на підтвердження професійної компетенції.

Таким чином, на рівні ЄС не закріплено, які ж професії вважати регульованими. Натомість встановлюються загальні критерії та рівні кваліфікації, документальне підтвердження яких є підставою для професійного визнання.

Якщо ж кваліфікація заявника все ж не відповідає необхідному рівню в приймальній державі-члені, то підтвердити таку допоможуть компенсаційні заходи. Відповідно до статті 14 Директиви 2005/36/ЄС, такі заходи мають форму адаптаційного періоду (стажування) або тесту на придатність (кваліфікаційний іспит). Особа самостійно може обирати серед запропонованих заходів, але в певних випадках її можуть позбавити цього права. Наприклад, у разі, якщо особа претендує на визнання кваліфікації для здійснення діяльності, що полягає в застосуванні національного права держави-члена, що приймає працівника, й суттєвим і постійним елементом якої є консультування з питань національного права. Як засвідчує практика, вибір між проходженням тесту на придатність та адаптаційним стажуванням забезпечує достатні гарантії щодо встановлення рівня професійної кваліфікації особи, тому будь-який відступ від цього вибору повинен бути обґрунтований потребою захисту загальних інтересів.

Держави-члени, в яких особа прагне здобути професійне підтвердження, можуть вимагати проходження адаптаційного періоду тривалістю до трьох років або складання тесту на професійну придатність лише в разі, якщо:

- тривалість навчання особи є щонайменше на рік коротшою, ніж вимагається у приймальній державі-члені;

- освіта, яку вона здобула, охоплює істотно інший матеріал, ніж той, що викладають у приймальній державі-члені ЄС;

- регульована професія в приймальній державі-члені ЄС охоплює один або кілька видів регульованої професійної діяльності, що не існують в рамках відповідної професії в державі походження [12, с. 209].

Якщо ж відмінності між кваліфікаційним рівнем особи й вимогами щодо регульованої професії в державі-члені настільки суттєві, що зацікавленій особі довелося б пройти повний цикл перенавчання в приймальній державі-члені, то таким професіоналам можуть запропонувати лише частковий доступ. Цей підхід утвердився завдяки судовій практиці [13; 14], а у 2013 році відповідні положення доповнили Директиву 2005/36/ЄС. Згідно з ними, професіонали можуть отримати частковий доступ до регульованої професії в іншій державі, що є членом ЄС, якщо вони в країні свого громадянства вважаються повністю кваліфікованими, однак нормативні вимоги до такої ж професійної кваліфікації в державі-члені, на працевлаштування в якій претендує особа, істотно інакші. Водночас види діяльності, які в рамках часткового визнання може виконувати професіонал, обмежені. Фактично особі дозволять займатися лише окремими видами діяльності в рамках відповідної професії.

Ще один випадок, який знайшов своє розв'язання в Директиві, стосується доступу до ринку праці громадян ЄС, що навчалися за його межами. Відповідно до Директиви, їхня кваліфікація вважатиметься достатньою, лише якщо вони матимуть трирічний професійний досвід роботи в державі-члені, яка визнала таку кваліфікацію відповідною до національних правил, за винятком випадків, коли професіонал здійснює одну із семи вищенаведених регульованих професій. Таким чином професіонал, який отримав кваліфікацію за межами ЄС, може претендувати на працевлаштування в державах-членах ЄС лише в разі, якщо знайде одну з держав-членів, яка визнає його кваліфікацію та пропрацює там щонайменше три роки. За таких обставин будь-який документ про освіту, виданий у третій країні, коли його власник має трирічний професійний досвід за відповідною професією на території держави-члена, яка визнала вказаний документ і посвідчила відпо-

відний професійний досвід, є достатньою підставою для професійного визнання.

Наведений варіант діє лише щодо громадян ЄС, а от щодо підтвердження професійної кваліфікації громадян третіх держав уже не застосовується. Однак вони можуть працевлаштуватися в ЄС відповідно до комунітарних правил про легальну імміграцію.

Директива 2005/36/ЄС також не перешкоджає ухваленню на рівні ЄС інших правових актів із питань визнання кваліфікації для визначених професій. До того ж у разі ухвалення такого спеціального акту його положення матимуть пріоритет перед Директивою 2005/36/ЄС, навіть якщо прийняті в часі раніше за неї. Нині спеціальні правила професійного визнання закріплені:

– Директивою 98/5/ЄС від 16 лютого 1998 р. про полегшення юридичної практики на постійній основі в державі-члені, відмінній від тієї, де було отримано кваліфікацію [15];

– Директивою 2006/43/ЄС від 17 травня 2006 р. про обов'язковий аудит річної та консолідованої бухгалтерської звітності [16];

– Регламентом 1071/2009 від 21 жовтня 2009 р. про загальні правила щодо умов, яких треба дотримуватися для здійснення професійної діяльності оператора автомобільних перевезень [17];

– Директивою 2016/97 від 20 січня 2016 р. про страхове розподілення [18];

– Директивою 2017/2397/ від 12 грудня 2017 р. про визнання професійних кваліфікацій у внутрішньому судноплаванні [19].

Висновки і пропозиції. Таким чином, в Європейському Союзі визнання професійної кваліфікації засвідчує достатність отриманої кваліфікації для здійснення професійної діяльності за конкретною спеціальністю в країні перебування. А способи підтвердження кваліфікації відрізняються залежно від типу професії та наявності громадянства Союзу. Наприклад, взаємне визнання дипломів лікаря-стоматолога дозволяє випускнику німецького медичного вишу практикувати у Франції або Італії, а випускнику французького вишу лікувати пацієнтів в Іспанії або Швеції й так далі.

Визнання кваліфікації важливе для підвищення рівня мобільності для професіоналів, тому правове регулювання відповідних відносин вимагає чіткості й прозорості. Ухвалена у 2005 р. Директива 2005/36/ЄС після значного оновлення у 2013 р. все ж не змогла усунути всіх перешкод для реалізації основних економічних

свобод, які пов'язані з визнанням професійних кваліфікацій. Зокрема, оцінювання кваліфікації осіб нерегульованих професій на практиці часто не проводиться на належному рівні. Недостатнє знання освітньої системи інших держав-членів і відсутність документальних підтверджень професійної кваліфікації призводять до небажання роботодавців брати на роботу громадян ЄС з іноземною кваліфікацією. Тому ухвалення нових актів вторинного права ЄС із цих питань для вдосконалення чинної системи визнання та спрощення життя фахівців різних професій, у тому числі й за межами ЄС, вкрай актуальне.

Список використаної літератури:

1. Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region No. 165. Lisbon, 11/04/1997. URL: <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f2c7>).
2. Kortese L. Exploring professional recognition in the EU: a legal perspective. *Journal of International Mobility*. 2016/1. No. 4. Pp. 43–58.
3. Non-regulated professions. *ENIC-NARIC*: website. URL: <http://www.enicnaric.net/non-regulated-professions.aspx>.
4. Recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning. OJ C 111. 06.05.2008. Pp. 1–7.
5. Judgment of the Court of 7 May 1991. Irène Vlassopoulou v Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg. Case C-340/89. ECLI:EU:C: 1991:193.
6. Гамарская Е.С. Правовые проблемы регулирования признания профессиональных квалификаций в Европейском Союзе. *Актуальные проблемы российского права*. 2014. № 8 (45). С. 1785–1790.
7. Право Европейского Союза : в 2 т. / С.Ю. Кашкин, П.А. Калиниченко и др. Т. 2 : Особенная часть. Основные отрасли и сферы регулирования права Европейского Союза. Правовые аспекты участия России в европейских интеграционных процессах. Москва : Юрайт, 2013. 1023 с.
8. Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications. OJ L 255. 30.09.2005. Pp. 22–142.
9. Четвериков А.О. Правовое регулирование взаимного признания образования и квалификаций в Европейском Союзе: опыт системного анализа. *Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2018. № 5. С. 132–145.
10. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 24 May 2011. *European Commission v Kingdom*

- of Belgium. Case C-47/08. ECLI identifier: ECLI:EU:C: 2011:334.
11. Directive 2013/55/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 amending Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications and Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System (the IMI Regulation'). OJ L 354. 28.12.2013. Pp. 132–170.
 12. Заплата Т.С. Режим взаимного признания профессиональных квалификаций как основа эффективности осуществления трудовой и академической мобильности граждан Европейского Союза. *Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2018. № 5. С. 146–152.
 13. Judgment of the Court (First Chamber) of 19 January 2006. *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos v Administración del Estado*. Case C-330/03. ECLI identifier: ECLI:EU:C: 2006:45.
 14. Judgment of the Court (First Chamber), 27 June 2013. *Eleftherios-Themistoklis Nasiopoulos v Ipourgios Igiass kai Pronias*. Case C-575/11. ECLI identifier: ECLI:EU:C: 2013:430.
 15. Directive 98/5/EC of the European Parliament and of the Council of 16 February 1998 to facilitate practice of the profession of lawyer on a permanent basis in a Member State other than that in which the qualification was obtained. OJ L 77. 14.03.1998. Pp. 36–43.
 16. Directive 2006/43/EC of the European Parliament and of the Council of 17 May 2006 on statutory audits of annual accounts and consolidated accounts, amending Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC and repealing Council Directive 84/253/EEC. OJ L 157. 09.06.2006. Pp. 87–107.
 17. Regulation 1071/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing common rules concerning the conditions to be complied with to pursue the occupation of road transport operator and repealing Council Directive 96/26/EC. OJ L 300. 14.11.2009. Pp. 51–71.
 18. Directive 2016/97 of the European Parliament and of the Council of 20 January 2016 on insurance distribution (recast). OJ L 26. 02. 2.2016. Pp. 19–59.
 19. Directive 2017/2397 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2017 on the recognition of professional qualifications in inland navigation and repealing Council Directives 91/672/EEC and 96/50/EC. OJ L 345. 27.12.2017. Pp. 53–86.

Rym O. M. Legal regulation of the professional qualification recognition of a person for employment in the European Union

The article deals with some aspects of the procedure of professional qualification recognition of persons who intend to work in one of the countries of the European Union. The preconditions for the establishment of special supranational rules for recognizing a person's qualifications in the case of receiving the appropriate education in a Member State other than the country of the desired job are analyzed. It is noted that there are two types of professional recognition: factual and legal. The main difference between them is that legal recognition applies to regulated professions, while actual recognition applies to unregulated professions. The author emphasizes that at the EU level it is not specified which professions are considered regulated. Instead, general criteria and levels of qualification are established, the documentary evidence of which is the basis for professional recognition. It is argued that the legal regulation of recognition of qualifications for regulated professions is carried out in two areas: legislative and judicial. It is emphasized that there are no special legal instruments on the recognition of qualifications for unregulated professions in the EU, and access to such is provided through the freedom of free movement of persons. It is highlighted that professional recognition for regulated professions is based on the principle of reciprocity, which is one of the basic principles of liberalization of cross-border economic relations and is considered one of the means of ensuring the freedoms of the EU internal market. According to it, a qualification obtained under the laws and regulations of one Member State must be recognized as such in another Member State. That is, the validity of educational documents issued by a foreign state that is a member of the EU is confirmed by the authorized national authorities of another EU member for access to education or professional activities. It is concluded that in the European Union the recognition of professional qualifications certifies the sufficiency of the obtained qualification for carrying out professional activity in a specific specialty in the host country. And the methods of proving qualifications differ depending on the type of profession and the availability of citizenship of the Union.

Key words: European Union, employment, professional qualification, principle of reciprocity, regulated profession.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.12>

А. М. Апаров

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри права та методики викладання правознавства
Сумського державного педагогічного університету імені А. С. Макаренка

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ МЕЖ КЛЮЧОВИХ ПРОБЛЕМНИХ ПИТАНЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА І ПРОЦЕСУ ТА ЇХ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ГАЛУЗІ РЕГУЛЮВАННЯ

Статтю присвячено відображенню спроби визначення меж ключових проблемних питань адміністративного права і процесу та їх значення для розвитку адміністративно-правової галузі регулювання.

Актуальність теми дослідження ґрунтується на визнанні ключових питань адміністративного права та процесу орієнтирами розвитку адміністративно-правової галузі регулювання суспільних відносин у цілому, а також окремих правових інститутів та механізмів. Водночас площина порушених у поданій роботі питань стосується досить широких меж адміністративно-правового регулювання.

Окрема увага звертається на те, що порушені питання наявності низки проблем у галузі адміністративно-правового регулювання знаходять свою особливу актуальність саме в межах відповідної сфери, оскільки означена площина має особливу теоретичну і прикладну значимість і безпосередньо пов'язана з такими напрямками життєдіяльності суспільства, як функціональна діяльність держави та органів влади, а також із питанням належного забезпечення суспільних прав, свобод та законних інтересів людини органами публічного адміністрування.

У змісті роботи наголошується, що думки правників щодо розглядуваних питань часто мають звужений характер, адже знаходяться в межах того чи іншого підходу, що свідчить про відсутність комплексності юридичного погляду.

Відповідно, в роботі розглянуті загальні правові тенденції порушених питань. Зокрема: окреслені питання уніфікації та належного визначення з межами розуміння основоположних категорій адміністративно-правової галузі; питання уточнення меж предмета регулювання адміністративного права та адміністративного законодавства й, відповідно, – розмежування сфер їх регулювання зі сферами регулювання інших галузей права та законодавства, питання співвідношення і збалансування між собою правових механізмів забезпечення публічних та приватних інтересів; питання уніфікації засобів і методів, способів та форм, інструментів адміністративно-правового регулювання окремих сфер суспільної реальності; питання вдосконалення підходів у питанні розвитку запровадженого в Україні процесу децентралізації влади та підвищенню ефективності діяльності державно-владного апарату тощо.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративний процес, проблеми регулювання, прогалини права, правова доктрина, юридична практика.

Постановка проблеми. Наразі в межах будь-якої галузі правового регулювання суспільних відносин є низка проблемних та спірних питань теоретичного і практичного характеру. Не є винятком з указанного питання й галузь адміністративного права та процесу. Причому необхідно зауважити те, що порушене питання наявності низки проблем у галузі адміністративно-правового регулювання знаходить свою особливу актуальність саме в межах відповідної сфери, оскільки означена площина має особливу теоретичну та прикладну значимість і безпосередньо пов'язана з такими напрямками життєдіяльності суспільства, як функціональна діяльність держави та органів влади, а також із питанням належного забезпечення суспільних прав, свобод та законних інтересів людини органами публічного адміністрування.

Останній тезис дедалі посилює свою актуальність у часі, про що свідчить кардинальна зміна тенденцій розвитку адміністративно-правової галузі в напрямі посилення уваги до інститутів правового забезпечення суспільних прав, свобод та законних інтересів людини органами публічної влади. Зважаючи на це, в порушеному контексті доводиться констатувати особливу важливість держави та її публічного апарату в питанні належного забезпечення правового регулювання суспільних відносин у площині створення, забезпечення та розвитку публічно-правових інститутів реалізації, захисту та охорони суспільних суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів, що не викликає жодних заперечень у представників сучасної доктрини адміністративного права, а також у практиків застосування норм адміністративного законодавства у своїй професійній діяльності.

Безумовно, що особливу увагу в порушеному контексті привертають ключові питання адміністративного права та процесу, оскільки такі є орієнтиром розвитку адміністративно-правової галузі регулювання суспільних відносин загалом, а також окремих правових інститутів та механізмів регулювання означеної сфери. Водночас площина порушених питань стосується значної кількості аспектів адміністративно-правового регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досліджуваному питанню присвячується значна увага правників. Однак зазвичай їх думки щодо цього мають звужений характер, адже пов'язані з обґрунтуванням того чи іншого підходу, що свідчить про відсутність комплексності юри-

дичного погляду. Тому, розглядуване питання потребує свого додаткового дослідження.

Мета статті – дослідити межі ключових проблемних питань адміністративного права і процесу.

Виклад основного матеріалу. Серед означених вище проблемних аспектів найперше необхідно зауважити питання по-іменування та розуміння природи ключових понять, категорій, явищ і процесів в адміністративному праві. Між іншим, ідеться про публічне (адміністративне) управління, публічне (адміністративне) регулювання, публічне адміністрування, публічний (адміністративний) контроль, публічний (адміністративний) нагляд, адміністративний процес, адміністративні процедури, адміністративні правовідносини тощо. Уважаємо, що вирішення означених питань сприятиме розвитку та вирішенню низки завдань галузі адміністративного права і процесу, зокрема:

1) уточненню меж предмета регулювання адміністративного права та адміністративного законодавства й, відповідно, – розмежуванню сфер їх регулювання зі сферами регулювання інших галузей права та законодавства. У цьому контексті варто зазначити те, що, як справедливо йдеться в юридичній літературі [1, с. 15], в останні роки адміністративно-правова наука саме й була зосереджена на проблемах формування нової доктрини, напрацюванні її концептуальних засад, серед яких найголовнішою залишається визначення предмета адміністративного права, окреслення меж адміністративно-правового регулювання суспільних відносин;

2) співвідношенню і збалансуванню між собою правових механізмів забезпечення інтересів публічних інституцій та правових механізмів й інститутів прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина у площині як приватно-правових, так і публічно-правових аспектів. Необхідно зазначити, що вказане питання посилює свою актуальність з огляду на комплексний характер адміністративно-правових конструкцій та механізмів регулювання, а також з урахуванням їх присутності в інших галузях правового регулювання (додержання адміністративно-правових механізмів у комплексні галузі права та міжгалузеві чи комплексні нормативно-правові акти, як, наприклад, у господарське право, податкове право, митне право, фінансове право тощо), а в кінцевому підсумку – справляє значну роль у питаннях належного співвідношення та збалансування між собою приватно-правових і публічно-

правових інтересів у межах однорідних або ж комплексних типів суспільних відносин;

3) уніфікації засобів і методів, способів та форм, інструментів адміністративно-правового регулювання окремих сфер суспільної реальності. Щодо цього варто вказати, що є досить очевидною та обставина, що уніфіковане розуміння тих чи інших правових категорій, уніфікована нормативна й теоретико-правова їх визначеність сприяють досягненню адекватності, ефективності та однозначності правового регулювання, усуненню колізійних та інших ситуацій, пов'язаних із прогалинами правового регулювання, забезпеченню ефективності та однозначності судової практики розв'язання спірних ситуацій у галузі адміністративно-правового регулювання суспільних відносин тощо;

4) масштабному підвищенню ефективності та адекватності адміністративно-правового регулювання суспільних явищ та процесів загалом, оскільки уніфіковане розуміння ключових категорій та понять, механізмів та інститутів, інших правових елементів і конструкцій адміністративно-правової сфери регулювання суспільних відносин дозволяє окреслити площину основних функцій та завдань адміністративного права і процесу загалом, означити основні напрями їх подальшого розвитку;

5) адекватному розумінню, співвідношенню між собою, а також застосуванню в повсякденній правничій практиці основних понять, категорій, явищ та процесів адміністративного права у площині комплексності їх змісту та різногалузевої приналежності. У цьому ракурсі правового погляду необхідно зазначити, що вказане стосується комплексного характеру адміністративно-правових інституцій, а також їх присутності в інших галузях правового регулювання. Зокрема, йдеться про залучення адміністративно-правових механізмів регулювання в комплексні галузі права та міжгалузеві чи комплексні нормативно-правові акти. Відповідно, під час вирішенні практичних питань забезпечення належного адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, а також за досягнення розуміння в тих чи інших теоретичних питаннях адміністративного права, необхідно враховувати як загально-правовий характер природи тих чи інших адміністративно-правових утворень, так і функціонально-галузевий, що зумовлюється особливостями відповідної галузі застосування адміністративно-правових механізмів;

6) удосконаленню підходів у питанні розвитку запровадженого в Україні процесу децен-

тралізації влади та підвищенню ефективності діяльності державно-владного апарату. Причому зазначене питання набуває своєї особливої актуальності в розрізі євроінтеграційних процесів України, щодо чого неодноразово зверталась увага у правничій літературі, оскільки з огляду на значний перелік умов, які підлягають виконанню Україною для вступу до Європейського Союзу, однією з найважливіших залишається децентралізація державної влади [1, с. 9];

З урахуванням зазначеного можна дійти висновку, що однією із ключових тематик адміністративно-правової галузі регулювання та актуальних перспектив розвитку адміністративного права загалом є питання уніфікації та належного визначення з «межами розуміння» основоположних категорій адміністративно-правової галузі, оскільки такі закладаються в основу правового регулювання в загальному масштабі. Водночас оскільки йдеться про поняття публічно-правових механізмів управління, регулювання, адміністрування тощо, то із власного досвіду розгляду сутності відповідних понять у господарському праві [2], де наявний комплексний зміст правових норм і, відповідно, – використання в теорії права та законодавстві категорій інших галузей права, зокрема адміністративного, варто згадати, що відповідні категорії є спеціальними, комплексними тощо, адже такі використовуються в різних галузях права, мають особливі й нетипові структури побудови правових норм, формують особливі правові механізми регулювання тощо.

Відповідно, наразі є достатньо підстав стверджувати, що правові конструкції та механізми адміністративного права характеризуються особливою специфікою своєї юридичної природи, оскільки формують спеціальні юридичні механізми, спеціальні юридичні засоби, спеціальні правові категорії, спеціальні норми тощо, які, доповнюючись у своєму змісті комплексним та універсальним характером, широко застосовуються як у галузі адміністративних правовідносин, так і в інших галузях правового регулювання суспільних відносин на умовах, визначених (допущених) межами принципів відповідних інших галузей правового регулювання. Причому доречно зауважити, що таке застосування є значно ширшим, ніж механізми аналогій права та аналогій закону, й підкріплюється нормативно-визначеною можливістю втручання держави в будь-яку сферу суспільної життєдіяльності, однак лише на умовах, прямо

визначених законом, і за умови дотримання основоположних принципів правового й адміністративно-управлінського регулювання. Зазначене надає достатньо підстав наголошувати на універсальності категорій та понять адміністративно-правових механізмів і конструкцій, що водночас доповнюється особливою специфікою комплексного та спеціального характеру.

Щодо комплексного та спеціального характеру елементів адміністративно-правових конструкцій та механізмів, а разом з тим і щодо розуміння понять конструкцій, механізмів тощо, зауважимо таке.

Загалом, під юридичними конструкціями в теорії права, як правило, розуміються технічні засоби юридичної техніки правотворчості, котрі є спеціальними побудовами нормативного матеріалу, які складаються з визначеного компонування суб'єктивних прав, пільг, заохочень, зобов'язань, заборон, покарань тощо [3, с. 162]. Щодо цього не можемо не погодитись із визначенням юридичних конструкцій як закріплених у законодавстві ідеальних й узагальнюючих моделей структури правових явищ, створюваних для формування регулятивних, охоронних, захисних нормативно-правових приписів і досягнення точності й визначеності законів. Також зазначається, що для формування регулятивних приписів використовуються здебільшого відповідні галузеві конструкції регулятивних правовідносин, змістом яких є міра можливої та необхідної правомірної поведінки суб'єктів права; для формування охоронних приписів – відповідні конструкції правоохоронних відносин, змістом яких є суб'єктивне право й обов'язок відповідного компетентного органу держави щодо призначення правопорушнику міри юридичної відповідальності й суб'єктивний обов'язок правопорушника зазнати примусового позбавлення певних благ і цінностей, котрі йому належали; для формування захисних приписів – відповідні конструкції захисних правовідносин, змістом яких є суб'єктивне право потерпілого на захист свого порушеного права й суб'єктивний обов'язок правопорушника відновити порушене право потерпілого [4, с. 8–9].

Водночас необхідно звернути увагу на те, що поняття юридичної конструкції є досить багатоаспектним, а тому не можемо не погодитись із твердженнями про те, що, зважаючи на багатогранність характеру юридичних конструкцій як засобів пізнання правових явищ, логічно вважати, що останні знаходять свій вияв у будь-якій правовій системі поглядів, що означає те,

що норми права є певною системою, котра фактично є конструкцією; також норми права закріплюються в законах та інших джерелах права за допомогою юридичних конструкцій як засобів юридичної, зокрема законодавчої, техніки; неможливо реалізувати (застосувати) норми права, не використавши відповідних юридичних конструкцій [5, с. 58].

Зазначене вище настановляє на думку про те, що юридичні конструкції, будучи певними ідеальними та універсальними моделями структури правових явищ, які спрямовані на формування та розвиток моделей регулювання, охорони та захисту суспільних відносин, відіграють ключову роль для механізму правового регулювання суспільних відносин і, відповідно, – правового режиму такого регулювання. Як бачимо, означене стосується і сфери адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

Підсумовуючи зазначене, наголосимо на тому, що в межах адміністративного права та процесу історично сформувались, розвиваються й об'єктивно функціонують універсальні та водночас спеціальні правові утворення (конструкції), котрі знаходять своє зовнішнє відображення в якісно однорідних і відносно відособлених системах адміністративно-правових норм. Спеціальний характер відповідних категорій знаходить свій вияв в особливому характері й режимі регулювання, особливих і відособлених механізмах правового впливу на суспільні відносини, котрі відрізняються від подібних правових категорій інших галузей правового регулювання. Водночас універсальний характер конструкцій та механізмів адміністративного права, з огляду на свою природу, вказує на можливість їх ефективного застосування в інших галузях правового регулювання, де відповідне регулювання видається можливим і допустимим із погляду правових постулатів та нормативних приписів закону, а також раціональним під кутом зору забезпечення адекватності та доцільності в досягненні ефективності та позитивного результату правового регулювання.

Щодо понять комплексних та спеціальних правових конструкцій, засобів і механізмів зауважимо таке.

Спеціальні норми елементів правового регулювання компонують відповідні інститути права та знаходять свою матеріалізацію й відповідне нормативне закріплення в положеннях актів спеціального, а в деяких випадках – загального

законодавства. За своєю природою, спеціальні правові конструкції – це певні універсальні моделі правових явищ, котрі спрямовані на формування та розвиток спеціальних моделей правового регулювання, охорони та захисту суспільних відносин та які komponуються з низки правових елементів, насамперед правових норм, і, відповідно, знаходять свій вияв у спеціальних інститутах, механізмах та засобах права.

Відносно правових засобів видається за можливе сприйняти позицію О.В. Малько, відповідно до якої під такими варто розуміти правові явища, котрі знаходять своє вираження в інструментах (установленнях) і діяннях (технології), за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення соціально корисних цілей. Водночас також зазначається, що як правові засоби виступають норми та принципи права, правозастосовні акти, договори, юридичні факти, суб'єктивні права, юридичні обов'язки, заборони, пільги, міри заохочення, міри покарання, акти реалізації прав та обов'язків тощо. Юридичні засоби, на думку зазначеного науковця, виконують функцію універсального «будівельного матеріалу», з якого формується система права, адже правові засоби уніфікують усі ті явища, з яких складається право – юридичний факт, суб'єктивне право, зобов'язання, заохочення, покарання, норма, інститут, підгалузь, галузь тощо. Водночас komponуючись певним чином, правові засоби виступають елементами дії права, функціональної сторони механізму правового регулювання, правових режимів [3, с. 223–225].

Останнє твердження наштовхує на думку про те, що правові засоби, знаходячи своє закріплення у правових нормах, є складниками правових механізмів, а також юридичних конструкцій. Водночас нагадаємо, що дозволи, позитивні зобов'язання та заборони, які за своєю природою є правовими засобами та формують механізм правового регулювання, також є ключовими елементами правового режиму.

Щодо правового механізму регулювання, то під таким необхідно розуміти процес переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, здійснюваний за допомогою системи правових засобів і форм із метою задоволення публічних і приватних інтересів, забезпечення правопорядку («належне» у праві стає «сущим», тобто норми права перетворюються на правомірну поведінку суб'єктів права) [6, с. 265]. Або ж згідно з іншим змістовним під-

ходом, котрий досить часто використовується та береться за основу в юридичній літературі, механізм регулювання – це певна система послідовно організованих юридичних засобів, які застосовуються з метою впорядкування суспільних відносин, сприяння задоволенню інтересів суб'єктів права [3, с. 249].

Так чи інакше, не заглиблюючись у сутність означених юридичних категорій і понять, підкреслимо те, що правові засоби, механізми та інші правові конструкції знаходять своє закріплення у правових нормах. Водночас необхідно акцентувати увагу й на тому, що правові норми, котрі системно регулюють окрему групу (вид) взаємозалежних суспільних відносин, формують інститути права. У нашому разі йдеться про спеціальні норми права, які, на відміну від загальних правових норм, мають пріоритет у правозастосованні, а їх дія поширюється лише на окремі визначені види відносин та/або стосуються лише певного кола учасників таких відносин. Також необхідно вказати, що в цьому разі наявна істотна специфіка правового регулювання і правового режиму. У контексті останніх тверджень показово навести висловлювання О.Р. Зельдіної про те, що принцип пріоритету спеціальних норм права над загальними обґрунтовано у вітчизняній і зарубіжній науковій літературі, а також закріплений низкою нормативно-правових актів [7, с. 12].

Отже, підкреслимо, що розглядувані положення про відповідні спеціальні правові конструкції мають характер спеціальних, адже в них відображені правові знання про спеціальні правові норми та спеціальні нормативно-правові акти та їх положення, котрі, відповідно, формують/установлюють/визначають спеціальні інститути, механізми й засоби права та законодавства. Водночас визначальними ознаками для ідентифікації їх як спеціальних є те, що вони мають пріоритет у юридичній силі, а з огляду на це – пріоритет у практичному застосованні, порівняно із загальними правовими нормами, інститутами, механізмами, засобами та іншими загальними конструкціями права й законодавства. Відповідні спеціальні правові інститути та їх норми й, відповідно, спеціальні механізми та засоби права й законодавства, що ними встановлюються, стосуються лише окремих видів суспільних відносин та/або певного кола учасників таких відносин і характеризуються водночас особливою специфікою правового регулювання і правового режиму.

Водночас, як нам уже відомо, характер адміністративно-правових конструкцій, механізмів,

норм виявляється також в універсальності характеру, що дає змогу відповідним правовим елементам, наділеним спеціальним та особливим характером правового регулювання й застосування, мати свій вплив на суспільні відносини, що не є суто адміністративними у своїй природі. В інших галузях права такі випадки окреслюються в межах комплексної природи відповідних галузевих утворень. Так чи інакше, а відповідні універсальні, щодо адміністративної галузі регулювання, правові механізми та конструкції запозичуються саме з відповідної адміністративно-правової галузі правових утворень. Зважаючи на це, застосовуючись в означений спосіб у межах неадміністративно-правових суспільних відносин, відповідні адміністративно-правові елементи виявляють свій характер універсальності та водночас задають особливий характер конструкціям та механізмам інших галузей права, в яких вони знаходять своє застосування, що надає комплексного режиму та характеру правової природи цим відповідним галузям правового регулювання.

Отже, достатньо підстав стверджувати, що низка правових конструкцій та механізмів універсального характеру з об'єктивною необхідністю застосовуються в інших галузях правових утворень, тим самим komponуючи їх комплексний характер, спрямовуючись у кінцевому підсумку на забезпечення ефективного регулювання суспільних відносин.

Необхідно зазначити те, що в означений площині досить часто виникають суперечки теоретичного і практичного характеру щодо природи правових явищ та процесів, котрі відбуваються внаслідок процесів проєктування адміністративно-правових категорій та механізмів на неадміністративні відносини. Доречно погодитися з тим, що вирішення зазначеного питання й досягнення в цьому зв'язку науково-правового консенсусу, як бачимо, є досить необхідним і нагальним завданням юридичної науки, адже наявні на сьогодні підходи в різних галузях права фундаментально відрізняються за своїм змістом, що породжує формування різних поглядів на моделі та механізми регулювання тих чи інших суспільних відносин. Актуальність вирішення порушеного питання та необхідність обрання у зв'язку з цим універсального підходу особливо виявляються у площині правозастосовної практики, яка, з огляду на різноманітність поглядів, не завжди має універсальний та усталений характер. Зокрема, в подібних за змістом випадках різні суб'єкти застосовують норми

різногалузевого законодавства, що, відповідно, зумовлює настання для учасників суспільних відносин різних за змістом юридично значимих наслідків в умовах подібних життєвих ситуацій. Як наслідок, щодо цього є й відповідна судова практика. Так чи інакше, але найперше повинно йти про досягнення компромісів у поглядах на рівні наукової доктрини, практиків застосування чинного законодавства, окремих представників органів законодавчої та іншої нормотворчої діяльності, що створить необхідні перспективи для створення уніфікованого правового поля та його універсального розуміння.

Отже, в сучасних умовах розвитку першочерговим завданням для адміністративно-правової галузі регулювання, а також для правової доктрини загалом є досягнення консенсусу серед спеціалістів права та обрання у зв'язку з цим єдиного підходу, а тому, відповідно, сприйняття певної єдиної моделі правової конструкції адміністративного права, що надасть змогу зосередити увагу на розробці та прискоренні реалізації подальших напрямів розвитку національного адміністративного регулювання. Водночас не викликає жодних сумнівів те, що досягнення відповідного консенсусу щодо юридичної природи основних категорій, механізмів, конструкцій адміністративного права та обрання єдиного й максимального прогресивного вектору його розвитку, за умови оптимально-позитивного розвитку подій, спроможне прискорити посилення ролі та статусу нашої держави у світовому просторі, вирішити низку проблем політичного та управлінського характеру, а також слугуватиме запорукою розвитку українського суспільства та держави загалом.

Окремо зазначимо, що порушене питання стосується і площини законодавства та практики його застосування. З огляду на це актуальним залишається питання, пов'язане із проблематикою прийняття нормативно-правових актів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, у яких містяться категорії та поняття, котрі не мають свого теоретичного розроблення науковими кадрами та практичного випробування практикою застосування законодавства, зокрема у площині судочинства. Як приклад, згадаємо випадок прийняття у свій час Кодексу адміністративного судочинства України, в якому, як справедливо зазначається у правничій літературі, містився нормативно закріплений категоріальний апарат, не розроблений ученими та не випробуваний судовою практикою [8, с. 5].

Висновки і пропозиції. Узагальнюючи зазначене, зазначимо, що навіть саме собою точне окреслення меж основоположних актуальних питань адміністративного права та процесу надасть змогу внести адекватні та необхідні пропозиції в доктрину правової науки в частині вдосконалення змісту та форм правового регулювання в тій чи іншій сфері суспільних відносин, насамперед – у сфері адміністративно-правового регулювання.

Список використаної літератури:

1. Комзюк А.Т. Публічне адміністрування й сучасна доктрина адміністративного права. Сучасні проблеми адміністративного права та процесу : тези доп. учасників Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 черв. 2017 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, каф. адмін. права і процесу ф-ту № 3. Харків, 2017. 295 с.
2. Апаров А.М., Онищенко О.М. Господарське право України: навчальний посібник у 2 т. / Т. 2. Особлива (Спеціальна) частина. Київ : Істина, Державний університет інфраструктури та технологій. 2018. 448 с.
3. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права : учебник (изд. стереотипное). Юрист, 2004. 512 с.
4. Дутко А.О. Юридичні конструкції та їх використання в законотворчій практиці України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. 2010. 229 с.
5. Зінченко О.В. Функції юридичних конструкцій: теоретико-правовий аналіз. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. 424 с.
6. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 520 с.
7. Зельдіна О.Р. Теоретичні аспекти спеціального режиму господарювання : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Київ, 2007. 35 с.
8. Рябенко О.П. Проблемні питання розвитку сучасної доктрини адміністративного права і процесу. *Юрист України*. 2011. № 1(14). 72 с.

Aparov A. M. To the definition of the boundaries of key problem issues of administrative law and process and their importance for the development of administrative law

This work substantively reflects the attempt to define the boundaries of key issues of administrative law and process and their importance for the development of administrative law.

The relevance of the research topic is based on the recognition of key issues of administrative law and process as guidelines for the development of the administrative and legal field of regulation of public relations in general, as well as individual legal institutions and mechanisms. At the same time, the level of issues raised in this paper concerns a rather broad framework of administrative and legal regulation.

Particular attention is drawn to the fact that the issues of a number of problems in the field of administrative and legal regulation are particularly relevant in the relevant field, as this area has special theoretical and applied significance and is directly related to such areas of society as functional activities of the state and authorities, as well as the issue of proper provision of public rights, freedoms and legitimate human interests by public administration bodies.

The content of the work emphasizes that the opinions of lawyers on the issues under consideration are often narrowed, because they are within one or another approach, which indicates the lack of complexity of the legal view.

Accordingly, the paper considers the general legal trends of the issues raised. In particular: the issues of unification and proper definition with the limits of understanding of the basic categories of the administrative and legal field are outlined; the issue of clarifying the boundaries of the subject of regulation of administrative law and administrative legislation and, accordingly, the delimitation of their areas of regulation with the areas of regulation of other branches of law and legislation, the relationship and balancing of legal mechanisms to ensure of public and private interests; issues of unification of means and methods, methods and forms, tools of administrative and legal regulation of different spheres of social reality; issues of improving approaches to the development of the process of decentralization of power introduced in Ukraine and increasing the efficiency of the state apparatus, etc.

Key words: administrative law, administrative process, problems of regulation, gaps in law, legal doctrine, legal practice.

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.13>**Г. А. Гончаренко**

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент спеціальної кафедри № 1 «Правові засади державної безпеки»
Інституту підготовки юридичних кадрів для Служби безпеки України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

КОМПЕТЕНЦІЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ В УПРАВЛІННІ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Статтю присвячено розгляду змісту та обсягу компетенції Кабінету Міністрів України в управлінні сектору безпеки в контексті розвитку науки адміністративного права та теорії управління. З'ясовано, що Кабінет Міністрів України є вищим органом системи органів виконавчої влади в управлінні сектору безпеки. Розкрито окремі повноваження Кабінету Міністрів України в управлінні сектору безпеки щодо такого: охорони та захисту державного кордону України й території України; зміцнення національної безпеки України, розробки та затвердження державних програм із цих питань; керівництва єдиною системою цивільного захисту України, мобілізаційною підготовкою національної економіки та переведенням її на режим роботи в умовах надзвичайного чи воєнного стану тощо. З'ясовано, що Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови й розпорядження, які є обов'язковими до виконання в секторі безпеки. Кабінет Міністрів України призначає на посади та звільняє з них за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, котрі належать до сектору безпеки.

Установлено, що Кабінет Міністрів України має повноваження в управлінні сектору безпеки щодо проведення комплексного огляду сектору безпеки й оборони, зокрема і: 1) оборонного огляду, 2) огляду громадської безпеки та цивільного захисту, 3) огляду оборонно-промислового комплексу, 4) огляду розвідувальних органів України, 5) огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, 6) огляду стану кіберзахисту державних інформаційних ресурсів та критичної інформаційної інфраструктури. Аргументовано, що Кабінет Міністрів України є суб'єктом демократичного цивільного контролю, який здійснює контроль за дотриманням законодавства та реалізацією державної політики у сфері національної безпеки, звітує із цих питань перед Президентом України й Верховною Радою України. Установлено, що Кабінет Міністрів України забезпечує цивільний демократичний контроль за діяльністю Державної спеціальної служби транспорту, Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби України, інших органів виконавчої влади, котрі входять до сектору безпеки України.

Ключові слова: повноваження, уряд, демократичний цивільний контроль, органи виконавчої влади, адміністративно-правові аспекти.

Постановка проблеми. Сучасний стан суб'єктів сектору безпеки не дозволяє забезпечити гарантоване реагування на актуальні загрози національній безпеці України. Концепцією розвитку сектору безпеки й оборони України визначається, що нерозв'язаними проблемами в секторі безпеки залишаються такі: незавершеність процесу побудови ефективної системи управління ресурсами у кризових ситуаціях, котрі загрожують національній безпеці; недосконала й неефективна взаємодія між

центральними та місцевими органами державної влади, насамперед із питань запобігання й боротьби з тероризмом; недостатня ефективність діяльності суб'єктів сектору безпеки й оборони України у протидії кіберзагрозам воєнного, розвідувального, кримінального, терористичного та іншого характеру [1]. Одним із шляхів вирішення цієї ситуації є раціональний розподіл завдань у секторі безпеки й оборони, формування системи управління силами безпеки, залежно від типу кризової ситуації, вдоскона-

лення державного управління та керівництва сектором безпеки й оборони. Водночас зазначимо, що важливу роль в управлінні сектору безпеки відіграє саме Кабінет Міністрів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У юридичній науці окремим аспектам повноважень суб'єктів управління приділяли увагу такі вчені, як В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, В.М. Гаращук, Н.П. Матюхіна, В.А. Ліпкан, та інші. А повноваження Кабінету Міністрів України досліджували в наукових джерелах такі науковці: О.В. Совгиря [2]; С.М. Мельник [3]; С.П. Пономарьов [4]; В.В. Курзова [5] тощо. Однак питання компетенції Кабінету Міністрів України в управлінні сектору безпеки в наукових джерелах детально не розкрито, що вказує на актуальність поданої роботи та її практичне значення.

Мета статті – з'ясування компетенції Кабінету Міністрів України в управлінні сектору безпеки.

Виклад основного матеріалу. Кабінет Міністрів України є вищим у системі органів виконавчої влади, який забезпечує державний суверенітет й економічну самостійність України, права і свободи людини і громадянина, національну безпеку України [6]. У юридичних наукових джерелах можна знайти чимало дефініцій понять «виконавча влада», «органи виконавчої влади». Так, Ю.П. Битяк під органом виконавчої влади розуміє організацію, яка є частиною державного апарату, має відповідну компетенцію, структуру й територіальний масштаб діяльності, створюється у встановленому законом чи іншим правовим актом порядку, володіє певними методами роботи, наділена повноваженнями виступати від імені й за дорученням держави, покликана в порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом й адміністративно-політичною діяльністю [7, с. 66].

На думку В.Я. Малиновського, котрий зі свого боку, трактує органи державної влади як самостійний вид органів, які, відповідно до конституційного принципу поділу державної влади, покликані виконувати функції, покладені на виконавчу гілку влади, й наділені для цього певною компетенцією [8, с. 381]. В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко формулюють визначення органа виконавчої влади як «носія державної виконавчої влади, котрий реалізує свою компетенцію в закріпленій сфері державного управління й має юридичний (нормативно-зафіксований) статус органу державної виконавчої

влади» [9, с. 91]. Ю.М. Козлова та Л.Л. Попова вважають, що правовий статус органів державного управління знаходить своє конкретне вираження в їх компетенції. У ній закріплюються завдання, функції, права та обов'язки, форми й методи діяльності цих органів, тобто їхня адміністративна правоздатність та дієздатність [10, с. 456]. Варто погодитись із думкою Ю.П. Битяка, що компетенція органу державної влади – це владні повноваження органу, той чи інший обсяг державної діяльності, покладений на певний орган, або коло передбачених правовим актом питань, які може вирішувати цей орган, сукупність функцій і повноважень органу з усіх установлених для нього предметів відання [7, с. 76].

Варто зазначити, що компетенція Кабінету Міністрів України закріплюється в нормативно-правових актах (спеціальних або так званих компетенційних (статусних), а її складником є повноваження відповідного владного суб'єкта [2, с. 155]. Компетенція Кабінету Міністрів України в управлінні сектору безпеки визначена як у Конституції України [6], так і в Законах України «Про Кабінет Міністрів України», «Про національну безпеку України» [11] та в інших законодавчих актах. Так, у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII висвітлено завдання, функції й повноваження уряду як вищого органу в системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України [12], тобто має повноваження щодо всіх ланок виконавчої влади. На думку В.Б. Авер'янова, компетенція (права і обов'язки) є головним складником змісту правового статусу кожного органу, котрий доповнюється такими важливими елементами, як його завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як за «вертикаллю», так і за «горизонталлю»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань [13, с. 247]. Ураховуючи вищенаведене, варто зазначити, що компетенцією Кабінету Міністрів України є повноваження та предмети відання державного органу і просторові межі його діяльності. Тобто у структурі компетенції Кабінету Міністрів України необхідно виділити повноваження, його відповідальність, правові засоби, форми та методи реалізації прав і виконання обов'язків.

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», систему цен-

тральних органів виконавчої влади становлять міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Система центральних органів виконавчої влади є складником системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави [14]. З огляду на положення Закону України «Про національну безпеку України» до складу сектору безпеки належать саме: Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки й оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику. Інші державні органи та органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, що належать до сектору безпеки й оборони (ст. 12) [11]. Окремо зазначимо, що в Концепції розвитку сектору безпеки й оборони України до його складу, який визначений на законодавчому рівні, також додано: Президента України, Раду національної безпеки й оборони України, координаційний орган із питань розвідувальної діяльності при Президенті України тощо [1].

В Україні функціонують міністерства, котрі мають у своєму підпорядкуванні низку державних служб, і серед них зокрема такі, які мають повноваження у сфері гарантування національної безпеки [4, с. 38]. Так, наприклад, Адміністрація Державної прикордонної служби України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і котрий реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. Ця Служба також координує діяльність військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаних із захистом державного кордону, а також діяльність державних органів, що здійснюють різні види контролю під час перети-

нання державного кордону або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму й режиму в пунктах пропуску через державний кордон тощо. [15].

Згідно зі ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII повноваження Кабінету Міністрів України в управлінні сектору безпеки врегульовані, а саме він: здійснює заходи щодо охорони та захисту державного кордону України і території України; здійснює заходи щодо зміцнення національної безпеки України, розробляє та затверджує державні програми із цих питань; вживає заходів щодо забезпечення обороноздатності України, оснащення Збройних Сил України та інших утворених відповідно до закону військових формувань; здійснює керівництво єдиною системою цивільного захисту України, мобілізаційною підготовкою національної економіки та переведенням її на режим роботи в умовах надзвичайного чи воєнного стану тощо [12].

Відповідно до ст. 27 Закону України «Про національну безпеку України» Кабінет Міністрів України має повноваження щодо проведення комплексного огляду сектору безпеки й оборони. Такий огляд охоплює проведення: оборонного огляду, огляду громадської безпеки та цивільного захисту, огляду оборонно-промислового комплексу, огляду розвідувальних органів України, огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, огляду стану кіберзахисту державних інформаційних ресурсів та критичної інформаційної інфраструктури. Кабінет Міністрів України організовує, контролює та попередньо схвалює результати їх проведення [11].

Кабінет Міністрів України, в межах своєї компетенції, видає постанови й розпорядження, які є обов'язковими до виконання (ст. 117) [6]. Так, наприклад, постановою Кабінету Міністрів України затверджено Порядок проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ [16]. Крім того, Кабінет Міністрів України за результатами розгляду вносить Стратегію громадської безпеки та цивільного захисту України до Ради національної безпеки й оборони України для схвалення та подальшого затвердження указом Президента України (ст.29). Державні органи, відповідальні за формування й реалізацію державної політики у сферах національної безпеки: вносять у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України та Ради національ-

ної безпеки і оборони України пропозиції щодо стратегічних документів у сферах національної безпеки й оборони, а також із коригування державних цільових оборонних (правоохоронних, розвідувальних та інших) програм (ст. 33) [11].

Згідно зі статтею 116 Конституції України Кабінет Міністрів України призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, котрі не входять до складу Кабінету Міністрів України (п.9²) [6]. Так, керівництво Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України здійснює Голова, який призначається на посаду та звільняється з неї за поданням Прем'єр-міністра України (ст. 22) [11].

Далі розкриємо контрольні повноваження Кабінету Міністрів України у сфері управління сектору безпеки. Так, беззаперечно, сектор безпеки України підлягає демократичному цивільному контролю, елементом якого є контроль, який здійснюється Кабінетом Міністрів України (ст.4) [11]. У ст. 7 Закону України «Про національну безпеку України» зазначається, що Кабінет Міністрів України здійснює контроль за дотриманням законодавства та реалізацією державної політики у сфері національної безпеки, звітує із цих питань перед Президентом України й Верховною Радою України (ч. 1 ст. 7). Кабінет Міністрів України забезпечує цивільний контроль за діяльністю Збройних Сил України, Державної спеціальної служби транспорту, Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, інших органів виконавчої влади, котрі належать до сектору безпеки й оборони України (ч.2 ст.7). Кабінет Міністрів України подає до Верховної Ради України щорічні письмові звіти про діяльність складників сектору безпеки (ст.6) [11]. Важливим також є те, що Кабінет Міністрів України спрямовує та координує через Міністра внутрішніх справ діяльність таких органів сектору безпеки, як Національна поліція України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій та Державна міграційна служба України (ч. 3 ст. 18) [11].

Для всебічності розгляду необхідно виокремити також інші органи виконавчої влади у сфері гарантування національної безпеки. Наприклад,

Національне агентство України з питань державної служби, Національне агентство України з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Також до переліку органів, які під керівництвом Кабінету Міністрів України гарантують національну безпеку, необхідно віднести місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування (що реалізують делеговані повноваження), котрі забезпечують вирішення питань у сфері національної безпеки, віднесених законодавством до їх компетенції, наприклад, забезпечують оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності кордонів; протидіють зовнішнім загрозам [4, с. 41].

Висновки і пропозиції. Отже, Кабінет Міністрів України є вищим органом системи органів виконавчої влади в управлінні сектору безпеки. Компетенція Кабінету Міністрів України закріплюється у спеціальних нормативно-правових актах на законодавчому рівні. Компетенція Кабінету Міністрів України охоплює повноваження уряду та предмети відання, а також його відповідальність, правові засоби, форми та методи реалізації прав і виконання обов'язків. Основні повноваження Кабінету Міністрів України в управлінні сектору безпеки – це:

- 1) забезпечує державний суверенітет та економічну самостійність України;
- 2) видає постанови й розпорядження, котрі є обов'язковими до виконання в управлінні сектору безпеки;
- 3) призначає на посади та звільняє з них окремих керівників центральних органів виконавчої влади, які входять до сектору безпеки;
- 4) має контрольні повноваження за органами виконавчої влади, що належать до сектору безпеки України, а також є суб'єктом здійснення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки.

Список використаної літератури:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4.03.2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: *Указ Президента України від 14.03.2016 р. № 92/2016*. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016#n2> (дата звернення: 19.05.2020).
2. Совгіря О.В. Загальні питання компетенції Кабінету Міністрів України: конституційно-правовий аспект. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 4(8). С. 155–165.

3. Мельник С.М. Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері військового управління: сучасний стан та шляхи удосконалення. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 211–216.
4. Пономарьов, С.П. Компетенція і повноваження Кабінету Міністрів України в системі сектора безпеки і оборони держави. *Право.ua*. 2018. № 1. С. 35–42.
5. Курзова В.В. Щодо питання правового статусу Кабінету Міністрів України в сфері забезпечення біобезпеки. *Митна справа*. 2001. № 4. С. 193–200.
6. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2010. 624 с.
8. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник. Луцьк : Ред.-вид. відд. «Вежа», 2000. 558 с.
9. Колпаков В.К. Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
10. Административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. Москва, 2001. 728 с.
11. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
12. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 13. Ст.222.
13. Адміністративне право України: академ. курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ, 2004. 584 с.
14. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
15. Про затвердження Положення про Адміністрація Державної прикордонної служби України: постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 533. *Офіційний вісник України*. 2014. № 85. Ст. 2390.
16. Про затвердження Порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 22 травня 2019 р. № 507. *Офіційний вісник України*. 2019. № 49. Ст. 1656.

Goncharenko G. A. The competence of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the offices of the security sector: administrative regulation

The article considers the content and scope of competence of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the management of the security sector in the context of the development of the science of administrative law and management theory. It was found that the Cabinet of Ministers of Ukraine is the highest body of the system of executive bodies in the management of the security sector. Separate powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the management of the security sector for: protecting and protecting the state border of Ukraine and the territory of Ukraine are disclosed; strengthening the national security of Ukraine, develops and approves state programs on these issues; leadership of the unified civil protection system of Ukraine, mobilization preparation of the national economy and its transfer to a mode of operation in a state of emergency or martial law, etc.

It was found that the Cabinet of Ministers of Ukraine, within its competence, issues decrees and orders that are binding on the management of the security sector. The Cabinet of Ministers of Ukraine appoints and dismisses on the proposal of the Prime Minister of Ukraine the heads of the central executive bodies that are part of the security sector.

It has been established that the Cabinet of Ministers of Ukraine has authority in managing the security sector to conduct a comprehensive review of the security and defense sectors regarding: 1) defense review; 2) considering public safety and protection; 3) considering the military-industrial complex; 4) considering intelligence agencies of Ukraine; 5) taking into account the national system for combating terrorism; 6) examining the state of cyber defense of state information resources and critical information infrastructure.

It is argued that the Cabinet of Ministers of Ukraine is a subject of democratic civilian control, which monitors compliance with the law and the implementation of state policy in the field of national security, reports on these issues to the President of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine. It is established that the Cabinet of Ministers of Ukraine provides civilian control over the activities of the State Special Transport Service, the National Police of Ukraine, the National Guard of Ukraine, the State Border Service of Ukraine, the State Service of Ukraine for Emergencies, the State Migration Service of Ukraine and other executive bodies that are part of the security sector Ukraine.

Key words: authority, government, democratic civilian control, executive authorities, administrative and legal aspects.

Н. В. Добровольськакандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного та господарського права
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова**О. П. Хамходера**кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОФІС ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ЯК ДЕРЖАВНИЙ ОРГАН (У КОНТЕКСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА)

Статтю присвячено проблемним питання розуміння категорії «державний орган» (у межах наданої Законом України «Про запобігання корупції» офіційної дефініції), з'ясуванню правової природи Офісу Президента України та встановленню її відповідності/невідповідності галузевому розумінню державних органів. Розкрито підходи до співвідношення термінів «державний орган» і «орган державної влади», обстоюється необхідність їх тотожного сприйняття (як мінімум, у сучасний період розвитку вітчизняної правової системи). Здійснено критичний аналіз нормативних словосполучень «від імені держави» та «на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю»; визнається їх загальнодоктринальна справедливність, але обґрунтовується інструментально-контекстна неприйнятність (невідповідність меті тематичного регулювання – для першого; зайва дискриптивність формулювання і, як наслідок, звуженість наповнення – для другого). Характеризуються мотиви, якими керувався Верховний Суд, коли не зараховував допоміжний орган Глави держави до кола державних органів (Постанова від 29 березня 2019 р.), розкриваються негативні системні наслідки подібної правозастосовної позиції, приводяться додаткові (не розглядані під час конкретного провадження) докази протилежного трактування (наголошується на ситуативній значимості переліку посад із високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків). Установлено, що зміни до Закону «Про запобігання корупції» від 02 жовтня 2019 р. прямо закріпили антикорупційну суб'єктність очільників Офісу Президента (знявши для них прикладну дилему «чи необхідно декларувати?»), але сформовані попередньо погляди (зокрема вищої судової інстанції) на природу відповідної допоміжної інституції залишаються актуальними і проблемними (для питань звітності, організації антикорупційного фінансового контролю, сприяння викривальництву, отримання переваг суб'єктами владних повноважень тощо). Надається низка формальних доказів на користь віднесення Офісу Президента до кола державних органів (учасник судового процесу; формулювання, котрі використовуються в судових рішеннях; формулювання актів вищої юридичної сили; формування штату переважно з державних службовців), але визнається їх допоміжне (не онтологічно-змістовне) значення.

Ключові слова: апарат органу, владні управлінські функції, декларант, допоміжний орган, забезпечення, запобігання корупції, орган державної влади, юрисдикція.

Постановка проблеми. Питання про віднесення тих чи інших публічних інституцій до кола державних органів є надзвичайно важливим у контексті антикорупційного законодавства. Від його вирішення залежить не лише обсяг застосовуваних до конкретного утворення організаційних вимог, але й суб'єктні межі тематичного регулювання. Адже серед осіб, на

яких поширюється дія Закону України (далі – Закон) «Про запобігання корупції» (далі – Закон № 1700), є «посадові та службові особи інших державних органів» (пп. «и» п. 1 ч. 1 ст. 3 [1]); згадка про «інших» у цитованому формулюванні обумовлена попереднім визнанням антикорупційної суб'єктності за окремими видами публічних функціонерів (зокрема державними

службовцями, державними політичними діячами) та представниками конкретно-названих одиниць публічного апарату (зокрема Головою НБУ, членами ЦВК). Якщо ж виявиться, що посадовець (виконує організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські повноваження), котрий не є прямо артикульований (за тією чи іншою ознакою) як особа, на яку поширюється дія Закону «Про запобігання корупції», то відповідне поширення може відбутись за умови його служби саме в державному органі. Чіткість і зрозумілість ознак останнього набуває важливого правозастосовного значення, від їх ідентифікації може залежати навіть результат юрисдикційних проваджень. Хоча кваліфікація якогось утворення у зрізі «орган чи не орган» зазвичай є доволі простою, можливі і складні/спірні випадки. Один із таких був розв'язаний Постановою Верховного Суду (у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду) від 29 березня 2019 р. (справа № 826/17479/18), якою Суд визнав відсутність у Заступника Глави Адміністрації Президента України обов'язку подавати електронну декларацію через те, що відповідне допоміжне утворення не охоплюється змістом категорії «державний орган». Цей підхід/випадок залишається актуальним щодо Офісу Президента України (який фактично є перейменованою «Адміністрацією», без статусних змін), не позбавлений підстав альтернативного кваліфікаційного припущення та виступає хорошою основою для здійснення понятійно-категоріального аналізу антикорупційного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематика державних органів загалом та допоміжних державних органів при вищих владних інституціях зокрема (їх поняття, ознаки, види, термінологічна специфіка відображення) розглядалась у працях багатьох правників: В.Б. Авер'янов, О.О. Берназюк, В.В. Галунько, Н.В. Коваль, Р.С. Мельник, І.В. Ткач, І.П. Яковлев тощо. Проте специфіка розуміння категорії «державний орган» у контексті антикорупційного законодавства, її інструментально-прикладний характер та результати екстраполяції на Офіс Президента України (далі – Офіс або ОПУ) чи структури-попередники, системні галузеві наслідки цього, поки що не ставали предметом наукового пошуку.

Мета статті полягає в дослідженні проблемних аспектів тематичного трактування категорії «державний орган» (визначеної в Законі № 1700), з огляду на гіпотезу про охоплення її

змістом Офісу Президента України (на противагу пануючому в доктрині та правозастосовній практиці підходу), висуванні та верифікації доказів (і сутнісних, і техніко-юридичних) на підтвердження висхідного пізнавального припущення, перевірки його істинності, з'ясуванні системного значення для антикорупційного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 1 Закону № 1700, «державний орган – орган державної влади, зокрема колегіальний державний орган, інший суб'єкт публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи, якому, згідно із законодавством, надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції, юрисдикція котрого поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю». У цитованому визначенні викладено три ключових ознаки дефінієндуму, керуючись якими, Верховний Суд (згадувана Постанова від 29 березня 2019 р.) дійшов висновку про те, що Адміністрація (за сучасним позначенням – «Офіс») Президента України «не є державним органом у розумінні Закону України «Про запобігання корупції» [2]. Розкриємо їх більш детально.

І. Організаційно-інституційний критерій: державний орган – «орган державної влади, зокрема, колегіальний державний орган, інший суб'єкт публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи». Як бачимо, термін «державний орган» розкривається за допомогою терміну «орган державної влади», питання про співвідношення яких потребує уваги, оскільки в низці законодавчих формулювань вони застосовуються поряд і таким способом, який говорить про їх змістовну нетотожність. Наприклад, частиною 1 ст. 43 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України адміністративна процесуальна правоздатність визнається за: «<...> органами державної влади, іншими державними органами (тут і далі виділення цитат здійснюється автором), органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, <...>» [3]. Водночас під час указівки на суб'єктів владних повноважень більшість інших приписів кодексу не застосовує словосполучення «інші державні органи», що робить логічним припущення про наявність за ним додаткового змістовного навантаження. Сутність же самої словесної конструкції «орган державної влади, інший державний орган» говорить про

більший обсяг «державних органів», котрі охоплюють «органи державної влади». Проаналізувавши доктринальні джерела, вдалося виявити декілька способів обґрунтування відмінностей:

1) шляхом посилання на етимологію «орган державної влади», яка прив'язується до конкретного виду влади, що може втілюватись різними додатковими суб'єктами (на підставі делегованих повноважень, коли їх носій організаційно перебуває поза межами публічного апарату);

2) шляхом аналізу статей 5 і 6 Основного Закону, на підставі якого обґрунтовується поділ органів державної влади (зважаючи на диференціацію влади) на законодавчі, виконавчі та судові (відносячи до «інших державних органів» апаратні сегменти, котрі не належать до жодної із традиційних «гілок» – Президент і його допоміжні органи, прокуратура, Центральна виборча комісія тощо);

3) шляхом віднесення до органів державної влади лише первинних (непохідних) державних органів (коли вказівку «орган державної влади, інший державний орган» можна замінити на «Верховна Рада, Президент України, інший державний орган») [див. 4; 5, с. 53; 6, с. 65–67]. Останній підхід хоча й підтримується деякими сучасними дослідниками, походить із радянського періоду. У колишніх соціалістичних країнах утілювалась моноцефальна модель побудови державного апарату, котра ґрунтувалась на марксистсько-ленінській ідеї повновладдя представницьких органів; у зв'язку із цим на конституційному рівні термін «органи державної влади» використовувався лише щодо Рад народних депутатів, залишаючи осторонь виконавчі та судові структури (останні були лише «державними органами») [див. 4; 7, с. 19]. Конституція України (ст. 5, 6 та інші) розширила застосування терміну «орган державної влади», позначивши ним сукупність органів усіх трьох гілок. На підставі вказаного вважаємо ірраціональним застосування у вітчизняному законодавстві формулювань, котрі отримують узгоджений зміст, з огляду на нормативні засади часів СРСР. Саме тому більш зваженим видається підхід дослідників, котрі обґрунтовують тотожність термінів «орган державної влади» та «державний орган».

Справедливість означеного бачення не усуває інерційності категоріального апарату, в якому поняття державного органу все ще сприймається ширшим від поняття органу державної влади (показово, що подібне диференціювання В.Б. Авер'янов і визнавав, і водночас

називав штучним [8, с. 52–53]). Така об'ємно-кількісна традиційність відображена в антикорупційному законі, котрим державні органи визначаються як сукупність органів державної влади (тобто, первинних владних одиниць, не похідних – віддаючи данину ретроспективі), державних колегіальних органів (наприклад: ЦВК, Нацрада з питань телебачення й радіомовлення) та *інших суб'єктів публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи*. Остання підгрупа, маючи узагальнено-абстрактне позначення, покликана охопити максимально широке коло владно-апаратних одиниць, які створені на підставі приписів публічного права, діють відповідного до нього та забезпечують його реалізацію. Розширювальна тенденція проявляється й через нівелювання статусу юридичної особи, котрим володіє більшість державних органів. Окремі ж утворення, які не мають відповідного статусу (зокрема й Офіс Президента України, територіальні органи центральних відомств як структурні підрозділи їх апарату) можуть бути визнані охопленими організаційним критерієм державного органу саме шляхом зарахування до підгрупи «інші суб'єкти публічного права <...>».

II. Компетенційно-функціональний критерій: державному органу «надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції». Зауважимо, що категорія владних управлінських функцій хоча й застосовується в законодавстві, але не отримала офіційного визначення. Її кількісне освоєння необхідно ґрунтувати на матеріально-змістовному підході, зараховуючи до управління (а на основі нього й до подальшого пошуку управлінських функцій) усю публічно-владну діяльність держави, окрім тієї, яка належить до правосуддя, законотворчості або політики. Окремі фахівці обстоюють підхід до розуміння управління як виключно зовнішньонаправленої діяльності [9, с. 97]; проте елементи організаційно-впорядковуючої активності суб'єктів владних повноважень, маючи єдине змістовне наповнення, не можуть протиставлятися один одному, зважаючи на векторний критерій [10, с. 38]. Керуючись цим, підтримуємо переважаючу у вітчизняній публічно-правовій теорії думку про охоплення поняттям владної управлінської діяльності як зовнішньо, так і внутрішньо спрямованої виконавчо-розпорядчої активності. Пленум Вищого адміністративного суду, справедливо нехтуючи векторною ознакою, у 2013 р. зазначав: «для цілей і завдань адміністративного судочинства

владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень із виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань» [11, п. 3].

Функції управління (як основні напрями його реалізації) отримують узгоджене доктринальне трактування, хоча й зазнають розрізненого групування в науковій літературі: за спрямованістю (соціальноорганізаційні та внутрішньоорганізаційні); за змістом (основні (організація, регулювання, прогнозування, планування, координація, контроль), спеціальні, допоміжні) тощо. Автори науково-практичного коментаря до КАС України (2009 р.) віднесли до владних управлінських функцій такі:

- 1) вироблення (формулювання) політики;
- 2) правове регулювання;
- 3) надання адміністративних послуг;
- 4) нагляд і контроль [12, с. 6].

Сьогодні видається можливим розширити відповідний перелік (орієнтуючись на закріплені в чинному законодавстві види «завдань і функцій держави», які можуть виконуватись державними службовцями), додавши до владних управлінських функцій:

- 1) забезпечення формування та реалізації державної політики (на різних рівнях адміністрування);
- 2) забезпечення надання адміністративних послуг;
- 3) здійснення державного нагляду й контролю;
- 4) управління державними фінансовими/майновими ресурсами та персоналом державних органів;
- 5) реалізації інших визначених законодавством повноважень державних органів.

На думку науковців, такий перелік функцій (як узагальнення зазначених в офіційній дефініції ч. 1 ст. 1 Закону «Про державну службу»):

- 1) корелює із основними функціями органів виконавчої влади (Уряд і міністерства – забезпечення формування/реалізації державної політики; інспекції – контроль/нагляд; служби – адміністративні послуги; агентства – управління об'єктами державної власності);
- 2) містить функцію з управління персоналом як наскрізну (характерну для всіх рівнів влади) правомочність державних службовців, що перебувають на керівних посадах;
- 3) відсилає до «інших» повноважень державних органів задля повного охоплення (сучасного та перспективного) компетенції публічних адміністрацій [13, с. 353].

Таким чином, до владних управлінських функцій Офісу можемо долучити, зокрема, такі із передбачених його статусним актом [14] правомочності: підготовка пропозицій із питань формування та реалізації внутрішньої і зовнішньої політики держави; здійснення в установленому порядку експертизи прийнятих Верховною Радою України законів, котрі надійшли на підпис Президентів України; опрацювання й подання на підпис Президентів України проєктів указів, розпоряджень Президента України; підготовка проєктів законів, які вносяться Президентом України до Верховної Ради України; забезпечення контролю за виконанням указів, розпоряджень, доручень Президента України; розгляд в установленому порядку запитів народних депутатів України; реалізація державної політики щодо державної таємниці. Хоча діяльність ОПУ і є переважно внутрішньоапаратною та забезпечувальною, це не виключає наявності в нього владно-управлінської активності. Указане додатково ілюструється тим фактом, що Офіс виступає самостійним суб'єктом правовідносин щодо питань прийняття, проходження та припинення державної служби в його структурі, щодо опрацювання запитів про доступ до публічної інформації та звернень громадян до Президента України тощо. Останнє підтверджується і практикою адміністративного судочинства, коли відповідачем визнається не Глава держави, а саме Офіс. Щодо його попередника (який мав аналогічні повноваження), Вищий адміністративний суд неодноразово зазначав таке: «з огляду на функції, які належать до компетенції Адміністрації Президента України, є підстави вважати, що цей орган є самостійним суб'єктом владних повноважень» [див. 15]. Системне сприйняття логіки КАС України теж детермінує зроблений вище висновок посередністю трьох тез: якщо ОПУ виступає самостійним учасником справи (відповідачем), значить, його діяльність може породжувати публічно-правовий спір; публічно-правовий спір може виникати лише з питань здійснення публічно-владних управлінських функцій, надання адміністративних послуг або проведення виборів/референдумів (п. 2 ч. 1 ст. 4 кодексу); оскільки спори щодо розгляду інформаційних запитів чи проходження публічної служби не носять сервісного або безпосередньо-демократичного характеру, вони пов'язані з утіленням владних управлінських функцій.

Заслуговує на увагу й означений офіційною дефініцією державних органів суб'єкт, котрий

репрезентується у здійснюваній компетенції – «від імені держави». Це словосполучення не отримало позитивноправового трактування, але застосовується в актах вищої юридичної сили під час характеристики низки носіїв публічної влади (НАБУ; керівники та службовці апарату НАЗК; поліція; працівники ДБР; установа, уповноважена МОЗ України на здійснення обміну анатомічними матеріалами людини в межах міжнародного співробітництва; державні виконавці; судді тощо). Ураховуючи всю ширину випадків формалізації названої ознаки, в діяльності ОПУ теж можемо знайти прояви активності, що відбувається на відповідних засадах. Наприклад, згідно із п. 9 статусного положення: «Державні службовці та інші працівники Офісу призначаються на посади і звільняються з посад Керівником Апарату Офісу Президента України» [14]. У цьому разі Керівник Апарату виступає суб'єктом призначення на посади державної служби, яка діє «від імені держави» (згідно з п. 7 ч. 1 ст. 2 Закону «Про державну службу»). Утім, незважаючи на зазначене та на відсутність чіткого нормативного чи теоретичного окреслення змісту вказаного репрезентативного позначення, відчувається його першочергова придатність/властивість первинним публічно-владним інституціям. Другорядні ж утворення (органи органів), до яких належить і Офіс, утілюють свої повноваження від імені обслуговуваної одиниці державного апарату, а не всього такого апарату й вираженої в ньому політико-правової форми організації суспільства.

Офіс Президента України є постійно функціонуючим *допоміжним органом*, утвореним Президентом України, відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України. Основними завданнями Офісу є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше *забезпечення здійснення Президентом України визначених Основним Законом повноважень* (п. 1 та п. 3 статусного положення). Така обумовленість і сервісність природи ОПУ стала однією з підстав відмежування його від державних органів і теоретиками [див. 5, с. 54–55; 17, с. 28–29], і Верховним Судом у згадуваній постанові [2, п. 48–50]. Видається необхідним зауважити два аспекти:

– Бувають ситуації, коли забезпечувальний характер компетенції не перешкодив формально визнавати утворення державним органом. Так, «Державне управління справами є спеціальним *державним органом* із матеріаль-

но-технічного, соціально-побутового та іншого *забезпечення* діяльності Президента України, Верховної Ради України <...>» [18, п. 1].

– У сфері протидії корупції провідного значення для ідентифікації суб'єктності відіграє критерій наявності/відсутності службових повноважень, становища чи можливостей, які потенційно можуть бути використані особою задля отримання неправомірної вигоди. Якщо такий криміногенний ресурс властивий функціонеру або публічній структурі, вони мають зазнавати регулятивного впливу. Термін «державний орган» визначений у Законі № 1700 якраз для окреслення прикладних меж дії антикорупційних приписів, а тому вказівка в його дефініції на здійснення повноважень «від імені держави» є тематично некоректною, вона суперечить меті галузевого законодавства (для якого сутнісним є факт наявності/відсутності компетенції як владного ресурсу потенційної корупції, але байдужими є походження та номінація такого ресурсу). У зв'язку із цим швидше необхідно говорити про контекстну зайвисть припису «від імені держави», ніж гіперболізувати її вагу.

III. Просторові межі предметних повноважень: юрисдикція державного органу поширюється «на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю». Цей аспект традиційної структури адміністративно-правового статусу владних суб'єктів дещо не корелює із природою ОПУ як дорадчого та обслуговуючого органу з міжтериторіальною (або швидше – «позатериторіальною») компетенцією. Однак зазначене зовсім не перешкоджає зарахувати Офіс до кола державних органів. Навпаки, виникають підстави критики використання цитованого формулювання під час законодавчого визначення державних органів. Обмеження останніх лише утвореннями, юрисдикція котрих поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю, є результатом законодавчо-технічних прорахунків (коли нові, але несуттєві, ознаки поняття доволі суттєво звужують його обсяг). Фахівцями вже зазначалось, що за подібного трактування змістом категорії не охоплюється низка безумовно державних органів (наприклад, територіальні управління НАБУ, НАЗК, ДБР, морські екологічні інспекції); це потребує виправлення. Ураховуючи наявність міжтериторіальних органів, ключового значення для ідентифікації державних органів має наявність компетенції, яка поширюється/діє в межах України, а не дотримання однієї із

двох просторових альтернатив: «уся територія» або «одна адміністративно-територіальна одиниця».

Окрім змістовних, можна додатково надати й низку формальних доказів на користь визнання ОПУ державним органом, серед яких:

1) Лексика. Офіс Президента України є «постійно функціонуючим допоміжним *органом*, утвореним Президентом України, відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України (п. 1 положення). Тобто, відповідно до Основного Закону та свого статусного акту, Офіс однозначно є органом. Допоміжний та обслуговуючий характер цього утворення не змінює його базової, юридично закріпленої, природи – «орган». Якщо поставити питання щодо організаційно-системної належності ОПУ, то єдино прийнятним епітетом для позначення розглядуваної одиниці публічного апарату є «державний» (а не «муніципальний», «громадський», «наддержавний» тощо) орган.

2) Формулювання нормативно-правових актів. Так, ст. 91 Закону «Про державну службу» називається «Особливості проходження державної служби в окремих *державних органах*». Водночас подана стаття врегульовує відповідні особливості і щодо допоміжних органів, утворених Президентом України (загалом), і щодо постійно функціонуючого допоміжного органу, яким є ОПУ (зокрема) – ч. 1 і 5 ст. 91. Отже, Офіс – один із цих окремих державних органів.

3) Формулювання актів судового правозастосування. Наприклад, в Ухвалі Верховного Суду (у складі судді Касаційного адміністративного суду) від 14 квітня 2020 р. (справа № П/9901/100/20) зазначається: «приписи пункту 7 частини першої статті 4 КАС України визначають, що суб'єктом владних повноважень є орган державної влади (зокрема без статусу юридичної особи). Саме таким *органом державної влади є, зокрема, й Офіс Президента України, який <...>*» [19].

4) Штатні характеристики. Значна частина особового складу Офісу має статус державних службовців. Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону «Про державну службу» державним службовцем може бути лише особа, яка займає відповідну посаду в «органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган)».

Таким чином, якщо в ОПУ працюють державні службовці (а відповідний статус можна набувати лише перебуваючи у структурі державного органу або його апарату), висновок очевидний:

Офіс – державний орган. Подібна кореляція між властивостями особового складу та інституції простежуються в судженні О.О. Берназюк: «допоміжні органи не завжди мають статус державного органу, відповідно, його працівники не є державними службовцями» [5, с. 55]; отже, якщо працівники все-таки є державними службовцями, то місце їхньої праці – державний орган. Задля повноти звернемось до очевидної термінологічної альтернативи: державна служба в «апараті державного органу». Ваги цієї категорії надавали ще в Концепції адміністративної реформи, відповідно до якої очільник єдиначального органу і є «органом», а тому називати цю особу «керівником органу» не є, з наукової точки зору, цілком логічним. У цих випадках структура, яка традиційно називається «органом» (наприклад, міністерство, державний комітет тощо), фактично виступає робочим «апаратом» відповідного органу [20]. Навіть якщо взяти такий підхід за основу (хоча він не отримав широкої реалізації), то ОПУ варто розглядати не як апарат одноособового державного органу (Президента), а як самостійну одиницю публічного механізму, у структурі якої є очільник-орган та свій внутрішній апарат (це показово з огляду на наявність у штаті Офісу посади Керівника апарату ОПУ). Бачимо, концентрація на організаційній варіативності служби (в «органі чи його апараті») приводить до того ж самого висновку щодо природи досліджуваної допоміжної інституції Глави держави.

Ураховуючи все зазначене вище, притримуємось позиції про те, що Офіс (у контексті антикорупційного регулювання) – «державний орган». Водночас закріплена у ст. 1 Закону № 1700 офіційна дефініція останнього містить два зайвих (з погляду мети та змісту галузевого законодавства) дискриптивних формулювання: «від імені держави», «на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю». Вони стають техніко-юридичною основою для сумнівів щодо статусу ОПУ, котрі під час юрисдикційного правозастосування мають трактуватись (з огляду на цінності «the rule of law») на користь приватної особи. Імовірно, саме на такі ідейні орієнтири і зважав Верховний Суд, коли, оцінюючи факт неподання електронної декларації Заступником Глави Адміністрації Президента України, визнав неналежність цього функціонера до суб'єктів декларування у зв'язку з неналежністю Адміністрації до державних органів (Постанова від 29 березня 2019 р.). Щодо цієї позиції вищої судової інстанції

та її подальших наслідків, можемо виділити три суттєвих аспекти:

1. Вирішуючи конкретну справу, суб'єкт правозастосування оминув увагою важливий факт – посада Заступника Глави Адміністрації Президента України належала на той час (як і Керівника Офісу та його заступників – сьогодні) до переліку «посад із високим корупційним ризиком» [21, п. 1]. Щодо осіб, котрі займають відповідні посади, приписи вищої юридичної сили передбачають (і передбачали) необхідність розширеного декларування інформації та обов'язкову повну перевірку декларацій (ч. 3 ст. 46 та ч. 1 ст. 50 Закону № 1700). Це мало б зумовити висновок про наявність у Заступника Глави Адміністрації обов'язку здійснювати декларування незалежно від статусу відповідного допоміжного органу. Схожим чином фахівці обґрунтовували належність до кола декларантів окремих патронатних службовців, котрі не зазначались у ст. 3 антикорупційного закону, але згадувались поміж осіб, «які займають відповідальне та особливо відповідальне становище» [22, с. 106].

2. Змінами від 02 жовтня 2019 року п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону № 1700 був доповнений новою групою суб'єктів, на яких поширюється його вимоги: «Керівник Офісу Президента України, його Перший заступник та заступник <...>». Таким чином, незважаючи на усунення правозастосовною практикою очільників Офісу/Адміністрації Президента зі сфери антикорупційного регулювання, їх подальше зворотне «зарахування» відбулось на підставі прямих приписів вищої юридичної сили (що розцінюємо позитивно).

3. Нівелювання законодавчими новацій суб'єктно-зобов'язальних наслідків Постанови від 29 березня 2019 р. не змінює інституційно-кваліфікаційного висновку Верховного Суду («Адміністрація <...> не є державним органом у розумінні Закону України «Про запобігання корупції»). На основі цього Офіс може небезпідставно нехтувати антикорупційними зобов'язаннями, які встановлюються для «органів» (що розцінюємо негативно). Говоримо, зокрема, про вимоги про: подання НАЗК до 15 лютого інформації, необхідної для підготовки національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики; проведення перевірки фактів подання своїми працівниками декларацій (і повідомлення НАЗК про випадки неподання чи несвоєчасного їх подання); створення захищених анонімних каналів зв'язку, через які

викривач може здійснити повідомлення, гарантовано зберігаючи свою анонімність; заборону одержання пільг, послуг і майна від приватних осіб (ч. 3 ст. 20, ч. 2 ст. 49, ч. 4 ст. 53, ч. 1 ст. 54 Закону № 1700).

Висновки і пропозиції. Трамбування категорії «державний орган» у контексті антикорупційного законодавства супроводжується теоретичними, цільовими, конкретно-кваліфікаційними та системно-регулятивними труднощами. Проаналізувавши їх, видається можливим висунути низку заключних тез:

1) терміни «орган державної влади» та «державний орган» варто сприймати як тотожні, незважаючи на ретроспективно-традиційне надання останньому більш широкого кількісного наповнення;

2) офіційне визначення категорії «державний орган» у Законі № 1700 покликане охопити максимально широке коло владно-апаратних одиниць;

3) офіційне визначення категорії «державний орган» в Законі № 1700 потребує вдосконалення шляхом усунення формулювань «від імені держави», «всю» та «або на окрему адміністративно-територіальну одиницю», оскільки ключовою ознакою ідентифікації органу має виступати наявність/відсутність владних потенційно-корупційних ресурсів, а не їх просторові чи номінальні ознаки;

4) з огляду на організаційні, компетенційні, статусно-процесуальні та штатні особливості, Офіс Президента України є державним органом для цілей антикорупційного законодавства (що не виключає справедливості окремих доказів про зворотне – на загальнодоктринальному рівні);

5) включення очільників Адміністрації/Офісу Президента до кола посад із високим рівнем корупційних ризиків мало б обумовити визнання їх декларантами незалежно від апаратної природи Адміністрації/Офісу;

6) із жовтня 2019 року керівники ОПУ були нормативно зараховані до осіб, на яких поширюється дія Закону № 1700, але правозастосовна позиція Верховного Суду щодо невиконання Адміністрації/Офісу державним органом може виступати інтерпретаційним підґрунтям для нехтування з боку цього допоміжного утворення низкою інших тематичних приписів.

Список використаної літератури:

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon0>.

- rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page (дата звернення: 10.05.2020).
2. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 29.03.2019 р., справа № 826/17479/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80805353> (дата звернення: 10.05.2020).
 3. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 10.05.2020).
 4. Хамходера О.П. Орган державної влади, інший державний орган. *Збірник тез доповідей та наукових повідомлень учасників всеукраїнської науково-практичної конференції молодих учених та здобувачів* 13 листопада 2012 р. Харків : НУ «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2012. С. 111–114.
 5. Берназюк О.О. До питання визначення поняття «допоміжні органи при вищих органах державної влади». *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 34. Т. 1. С. 52–56.
 6. Комаров С.А. Общая теория государства и права : Курс лекций. Издание 2-е, исправленное и дополненное. Москва : Манускрипт, 1996. 316 с.
 7. Ткач І.В. Поняття органу державної влади у контексті статей 1173–1175 Цивільного кодексу України. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. № 2(27). С. 18–23.
 8. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
 9. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 95–98.
 10. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юридичних наук. Одеса, 2016. 223 с.
 11. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 8. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13> (дата звернення: 10.05.2020).
 12. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. О.М. Пасенюка. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 704 с.
 13. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.
 14. Про Положення про Офіс Президента України: Указ Президента України від 25.06.2019 р. № 436/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019> (дата звернення: 10.05.2020).
 15. Постанова Вищого адміністративного суду України від 02.02.2012 р. П/9991/1511/11. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/22511809> (дата звернення: 10.05.2020).
 16. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 10.05.2020).
 17. Коваль Н.В. Координаційні, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи при Президенті України: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. 210 с.
 18. Положення про Державне управління справами: затверджене Указом Президента України від 17 грудня 2002 року N 1180/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1180/2002> (дата звернення: 10.05.2020).
 19. Ухвала Верховного Суду (у складі судді Касаційного адміністративного суду) від 14 квітня 2020 р., справа № П/9901/100/20. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/88814884> (дата звернення: 10.05.2020).
 20. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98> (дата звернення: 10.05.2020).
 21. Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків : Рішення НАЗК від 17.06.2016 р. № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0987-16/ed20160617> (дата звернення: 10.05.2020).
 22. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / О.А. Банчук, О.О. Дудоров, В.В. Луцик та ін.; наук. ред. М.І. Хавронюк. Київ : Ваіте, 2018. 472 с.

Dobrovolska N. V., Khamkhodera O. P. The Office of the President of Ukraine as state agency (in the context of anti-corruption legislation)

The article is devoted to the problematic issues of understanding the category of “state body” (within the limits of the official definition provided by the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”), clarifying the legal nature of the Office of the President of Ukraine and establishing its conformity / non-conformity with the sectoral understanding of state bodies. The approaches to the relationship between the terms “state body” and “public authority” were revealed, the necessity of their identical perception was defended (at least in the modern period of development of the domestic legal system). A critical analysis of the normative phrases “on behalf of the State” and “on the whole

territory of Ukraine or on a separate administrative-territorial unit” was carried out; their general doctrinal fairness is recognized, but the instrumental-contextual inadmissibility is substantiated (inconsistency of the purpose of thematic regulation – for the first; excessive descriptive wording and, as a consequence, the narrowness of the content – for the second). Reasons given by the Supreme Court when it did not include subsidiary body of the Head of State in the circle of state bodies are characterized (Decree of March 29, 2019), the negative systemic consequences of such a law enforcement position are revealed, additional (not considered during the specific proceedings) arguments of the opposite interpretation are given (emphasizes the situational importance of the list of positions with high and heightened levels of corruption risks). It was established that the amendments to the Law “On Prevention of Corruption” of October 2, 2019 directly enshrined the anti-corruption subjectivity of the heads of the President’s Office (removing the applied dilemma “is it necessary to declare?”), but preconceived views (including the highest judicial instances) on the nature of the relevant auxiliary institution remain actual and problematic (for reporting issues, organization of anti-corruption financial control, promotion of disclosure, obtaining benefits by the subjects of power, etc.). A number of formal arguments are made in favor of classifying the President’s Office as a state body (participant in court proceedings; wording used in court decisions; wording of acts of higher legal force; formation of staff mainly of civil servants), but their auxiliary (not ontologically meaningful) significance is recognized.

Key words: *apparatus of the body, authoritative management functions, declaring person, subsidiary body, provision, prevention of corruption, public authority, jurisdiction.*

УДК 343.851:343.9.02

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.15>**О. С. Доценко**кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КООРДИНАЦІЇ ІЗ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено розгляду окремих актуальних питань забезпечення координації із протидії організованих злочинності в Україні.

Підкреслено, що необхідність координації суб'єктів протидії організованих злочинності часто виникає тоді, коли вони мають різні можливості застосування сил і засобів із метою досягнення мети й виконання завдання із протидії організованих злочинності.

Наголошено, що протидія організованих злочинності потребує комплексного підходу адміністративно-правового використання можливостей різних суб'єктів протидії: органів державної влади, місцевого самоврядування, системи правоохоронних органів, державних та інших форм власності установ, громадських формувань тощо. Тільки комплексне використання на державному рівні сил і засобів може дати позитивний результат із протидії організованих злочинності.

Визначено, що координаційна діяльність із протидії організованих злочинності потребує відповідного правового врегулювання. Насамперед правові норми мають визначати правове поле діяльності та повноваження координуючого органу (координатора) в системі органів, які здійснюють протидію організованих злочинності.

В історичному аспекті розглянуто діяльність колишнього Координаційного комітету по боротьбі з корупцією й організованою злочинністю при Президенті України й зазначено, що аналогічний координатор повинен бути створений і сьогодні.

Висвітлено досвід окремих європейських країн, який свідчить, що для покращення координації із протидії організованих злочинності в них теж створені та використовуються відповідні координаційні органи при уряді або міністерстві внутрішніх справ.

Визначено роль прокуратури в координаційній діяльності із протидії організованих злочинності.

Розглянуто поняття координації та враховуючи неоднозначність його тлумачення, висловлено власне бачення щодо розуміння координації із протидії організованих злочинності.

Наголошено на необхідності підготовки концепції із протидії організованих злочинності, яка б охоплювала широке коло питань, пов'язаних із протидією їм, та передбачала б розроблення відповідної державної політики щодо впровадження комплексу адекватних організаційно-правових, запобіжних та правоохоронних заходів протидії, а також удосконалення правового регулювання координації в цій сфері.

Ключові слова: координація, протидія організованих злочинності, суб'єкти координації.

Постановка проблеми. Необхідність координації суб'єктів протидії організованих злочинності часто виникає тоді, коли вони мають різні можливості застосування сил і засобів із метою досягнення мети й виконання завдання із протидії організованих злочинності. Але якщо зміст і характер відомчої (внутрішньої) координації порівняно зрозумілі, – через визначення компетенції й повноважень суб'єктів управління, й певною мірою врегульовані нормативно-правовими актами, то міжвідомча координація суб'єктів протидії організованих злочинності майже відсутня,

нормативно не врегульована та, поки що, недостатньо досліджена.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У юридичній літературі координації приділено певну увагу. Ці питання знайшли своє відображення в наукових працях таких науковців: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, І.І. Басецького, Ю.П. Битяка, В.В. Богуцького, І.П. Голосніченка, С.М. Гусарова, В.В. Зуя, Ю.Ф. Іванова, Л.В. Ковалю, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, Є.В. Курінного, В. І. Литвиненка, Д.Й. Никифорчука, О.П. Рябченко та інших.

Окремі питання щодо координації суб'єктів протидії організований злочинності знайшли своє відображення в наукових працях В.Л. Грохольського, О.О. Дульського, М.В. Корнієнка, О.М. Литвинова, Н.Є. Міняйла, Т.М. Міщенко, М.І. Мельника, Є.В. Невмержицького, Г.П. Пожидаєва, О.Ю. Шостко тощо. Але й досі серед науковців і практиків немає єдиного підходу щодо розуміння координації, її змісту та практичної реалізації, особливо в такому важливому напрямі, як протидія організований злочинності.

Мета статті – вивчення й аналіз стану забезпечення координації із протидії організований злочинності в Україні та надання рекомендацій щодо вдосконалення такої діяльності.

Виклад основного матеріалу. Протидія організований злочинності потребує комплексного підходу адміністративно-правового використання можливостей різних суб'єктів протидії: органів державної влади, місцевого самоврядування, системи правоохоронних органів, установ державної та інших форм власності, громадських формувань тощо. Переконані, що тільки комплексне використання на державному рівні сил і засобів може дати позитивний результат із протидії організований злочинності. Але комплексний підхід потребує чіткого визначення й нормативно-правового регулювання координаційної діяльності.

Аналіз діяльності суб'єктів протидії організований злочинності дозволяє розкрити адміністративний механізм внутрішнього їх функціонування і відносини з іншими суб'єктами протидії. Системно-аналітичний метод дозволяє нам вести мову не тільки про внутрішні організаційно-структурні форми взаємодії, у яких протікає їх діяльність, але і про зв'язки, котрі виникають між суб'єктами протидії та їх зовнішнім середовищем. Терміном «середовище» визначається зовнішнім щодо системи, сфери: сукупність об'єктів, які належать до функціонуючої системи, але тією чи іншою мірою взаємопов'язані між собою.

Варто зазначити, що необхідність координації суб'єктів протидії організований злочинності часто виникає тоді, коли вони мають різні можливості застосування сил і засобів із метою досягнення визначеної мети й виконання завдань із протидії організований злочинності.

Із метою дослідження координаційних відносин суб'єктів протидії організований злочинності доцільним є розгляд їх як системи, але різної за своїми завданнями, функціями, компетенцією й повноваженнями щодо здійснення такої протидії.

Багатоаспектність дослідження питань координації створює ілюзію про начебто зрозумілість вирішення цих питань. Водночас проблемами забезпечення координації із протидії організований злочинності протягом багатьох років залишаються невирішеними. Про це свідчать як результати протидії організований злочинності, так і матеріали рішень РНБО, МВС, Генеральної прокуратури тощо.

Аналіз наукових досліджень із протидії організований злочинності свідчить, що комплексного дослідження координаційної діяльності із зазначених питань не проводилось. У багатьох наукових працях тільки фрагментарно присвячено увагу цій проблемі. Тому серед науковців, які досліджували окремі аспекти протидії організований злочинності, немає загального тлумачення принципових положень координації, її форм, методів тощо. Але, узагальнення цих праць дозволяє виділити певні ознаки, на яких повинна базуватись координація із протидії організований злочинності:

- 1) наявність координатора – суб'єкта владних повноважень;
- 2) нормативно-правова регламентація компетенції й повноважень суб'єкта координації та його відносин з об'єктами координації;
- 3) за необхідності погодження дій координуючих об'єктів щодо мети проведення тих чи інших завдань, часу, місця, характеру та інших питань із проведення заходів;
- 4) забезпечення комплексного використання сил, засобів і методів для отримання позитивного результату.

Аналіз стану та проблем реалізації органами правопорядку завдань, визначених Концепцією розвитку сектору безпеки й оборони України [1] щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання координації із протидії організований злочинності свідчить, що це питання актуалізується у зв'язку з ускладненням реалізації завдань щодо протидії організований злочинності, визначених Стратегією національної безпеки України [2], Концепцією державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю [3], зобов'язаннями, взятими в межах виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і Плану заходів з її імплементації [4; 5], передусім за відсутністю координації виконання вказаних завдань, організації та здійснення оцінки, аналізу реального стану результатів протидії організований злочинності та підготовки пропозицій щодо коригування державної політики із цих питань.

Необхідно зазначити, що задекларовані законодавчі та інституційні зміни в Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю, схваленої Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1000 [3], розрахованої до 2017 року, залишилися не реалізованими. Однією із серйозних проблем невиконання запланованих заходів із реалізації зазначеної концепції є низький рівень координації органів, які здійснюють протидію організований злочинності.

Раніше таким координатором, відповідно до підпункту «а» п. 2 ст. 5 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [6], виступав Координаційний комітет по боротьбі з корупцією й організованою злочинністю при Президенті України. Але Указом Президента України «Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки й оборони України» від 8 лютого 2005 року № 208/2005 [7] цей Комітет ліквідовано, передавши його функції, фінансове та матеріально-технічне забезпечення РНБО України. Згодом Указом Президента України «Про визнання такими, які втратили чинність, деяких указів Президента України» від 15 грудня 2006 р. № 1084/2006 [8] було визнано таким, що втратив чинність, Указ Президента України «Про деякі питання організації діяльності РНБО України» від 8 лютого 2005 року № 208/2005, а тому втратили чинність і положення Указу про ліквідацію й передачу функцій Комітету РНБО України. Це відбулось у зв'язку з тим, що підп. «а» п. 2 ст. 5 Закону за Рішенням Конституційного Суду України від 07.04.2004 року № 9-рп/2004 визнано таким, який не відповідає Конституції України (є неконституційним) [9].

Основними завдання Координаційного комітету було: забезпечення реалізації єдиної державної політики в боротьбі з корупцією й організованою злочинністю; координація та сприяння діяльності всіх державних органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю, вироблення стратегії та рекомендацій щодо тактики боротьби з організованою злочинністю; розробка заходів щодо запобігання встановленню корумпованих зв'язків кримінальних елементів із державними службовцями та іншими посадовими особами, втягнення їх у неправну діяльність; організація співробітництва з питань боротьби з організованою злочинністю з відповідними органами іноземних держав та міжнародними організаціями; надання практичної й методичної допомоги координаційним

комітетам по боротьбі з корупцією й організованою злочинністю при РМ АР Крим, обласних, Київській і Севастопольській міських державних адміністраціях у вдосконаленні їх діяльності.

Відповідно до визначених завдань Координаційний комітет: контролював виконання правоохоронними та іншими органами виконавчої влади, підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності законодавства України, рішень Координаційного комітету щодо захисту прав, свобод, законних інтересів, життя і здоров'я громадян та юридичних осіб; готував щорічні доповіді про стан організованої злочинності та корупції в Україні, про основні напрями та результати боротьби з нею, виносив їх на розгляд Президента України та ВР України, а в разі потреби готував Президентіві України або ВР України спеціальні доповіді та інформації із цих питань; організовував за дорученням Президента України проведення комплексних перевірок стану дотримання законодавства з питань боротьби з корупцією й організованою злочинністю тощо.

Для виконання покладених на Координаційний комітет завдань і функцій він мав право: заслуховувати інформації керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади про стан боротьби з корупцією й організованою злочинністю; давав обов'язкові для виконання органами виконавчої влади й посадовими особами, до яких вони звернені, керівниками підприємств, установ й організацій усіх форм власності доручення та рекомендації щодо усунення причин й умов, які сприяли злочинним проявам; доручав правоохоронним та контролюючим органам або створюваним ними комісіям проведення перевірок дотримання відповідними органами, підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності вимог законодавства, фінансово-кредитної дисципліни, порядку сплати податків та внесення інших обов'язкових платежів до бюджету; порушував у встановленому порядку питання про притягнення посадових осіб до відповідальності за неналежне виконання покладених на них обов'язків щодо запобігання корупції та організований злочинності на підприємствах, в установах й організаціях.

Водночас Координаційний комітет не втручався в оперативно-розшукову діяльність правоохоронних органів і проведення досудового розслідування у кримінальних справах, у діяльність прокурорів і судів [10, с. 344–245].

До складу Координаційного комітету входили керівники правоохоронних і контролюючих

органів, міністерств юстиції, оборони, економіки і фінансів, податкової, митної і прикордонної служб, судової адміністрації, науковці, а також представники інших організацій та установ. Основною формою діяльності Координаційного комітету були засідання, на яких приймалися рішення в межах їх компетенції, котрі визнавались обов'язковими для розгляду органами виконавчої влади й посадовими особами, яким вони адресовані. Рішення Координаційного комітету реалізовувались шляхом надання доручень або видання відповідних актів Президента України, що тягло за собою відповідні правові наслідки в разі їх невиконання.

На наш погляд, аналогічний координатор повинен бути створений і сьогодні. За окремими оцінками фахівців, у складний для України період 90-х років минулого століття діяльність Координаційного комітету певним чином вплинула на зниження рівня організованої злочинності в державі.

Вивчення досвіду європейських країн свідчить, що для покращення координації із протидії організованій злочинності в них теж створені та використовуються відповідні координаційні органи при уряді або міністерстві внутрішніх справ. Зокрема, в Угорщині у 2001 році було створено Координаційний центр боротьби з організованою злочинністю, який підпорядкований Уряду Угорщини, а керівництво його роботою здійснюється через міністра внутрішніх справ.

Цей центр створений відповідно до Закону «Про Координаційний центр по боротьбі з організованою злочинністю» як самостійне центральне координаційне відомство. Необхідність його створення викликана великою кількістю угорських спецслужб і наявністю дублювання функцій та завдань у їх діяльності, що відбувається і в Україні. Основними завданнями Координаційного центру в Угорщині є: накопичення та аналіз інформації із проблем організованої злочинності; надання на основі аналізу пропозицій, необхідних для прийняття стратегічних рішень; інформаційне забезпечення взаємодіючих органів у межах визначеного законодавством кола завдань; контроль за відсутністю дублювання завдань у діяльності зацікавлених правоохоронних органів та спеціальних служб; надання допомоги спецслужбам у виявленні та припиненні діяльності організованих злочинних угруповань. Узагальнену інформацію щодо організо-

ваної злочинної діяльності, отриману від уповноважених суб'єктів, разом із відповідними пропозиціями Координаційний центр надає вищому керівництву держави для вжиття відповідних заходів реагування на національному та місцевому рівнях [11].

В Україні, відповідно до ст. 107 Конституції України РНБО України, координує й контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони [12]. До національної безпеки належать охорона громадського порядку, боротьба зі злочинністю, зокрема й організованою. У такому сенсі можна сказати, що РНБО України здійснює координаційні функції на стратегічному рівні боротьбу з організованою злочинністю в межах забезпечення національної безпеки шляхом прийняття відповідних рішень та контролю за їх виконанням. Такі рішення вводяться в дію указами Президента України, а Кабінет Міністрів України забезпечує їх виконання, відповідно до компетенції. із цією метою КМУ, як правило, схвалює план організаційних заходів із виконання органами виконавчої влади указу Президента України, яким уведено в дію відповідне рішення РНБО України. Контроль за виконанням зазначеного плану здійснює Секретаріат Кабміну. Але, як свідчить практика і стан протидії організованій злочинності в державі, одного контролю недостатньо, необхідно щоб КМУ координував виконання прийнятих рішень та планових заходів із протидії організованій злочинності на загальнодержавному рівні. Так, невиконання ключових планових заходів із реалізації Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України [13], пов'язане саме з відсутністю належної координації у цій сфері.

Відповідно до п. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор, керівники регіональних та місцевих прокуратур, їх перші заступники та заступники, відповідно до розподілу обов'язків, здійснюють нагляд за додержанням законів органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. Координаційні повноваження прокурори здійснюють шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, а також проведення узгоджених заходів, здійснення аналітичної діяльності. Порядок організації роботи з координації

діяльності правоохоронних органів, взаємодії органів прокуратури із суб'єктами протидії злочинності визначається положенням, котре затверджується спільним наказом Генерального прокурора, керівників інших правоохоронних органів і підлягає реєстрації в Міністерстві юстиції України [14]. Але такого положення немає й досі.

Ураховуючи високий рівень суспільної небезпеки організованої злочинності, протидія цьому явищу потребує особливої уваги не тільки правоохоронних, а й інших державних органів, що передбачає їх координацію на загальнодержавному рівні на постійній, повсякденній основі спеціальним суб'єктом координації, що ще раз доводить необхідність підготовки концепції із протидії організованої злочинності, яка б охоплювала широке коло питань, пов'язаних із поширенням цього явища, та передбачала б розроблення відповідної державної політики щодо впровадження комплексу адекватних організаційно-правових, запобіжних та правоохоронних заходів протидії, а також удосконалення правового регулювання координації в цій сфері.

У теорії управління координація визначається як засіб досягнення погодженості складових систем управління, що є її обов'язковою й невід'ємною властивістю. Більш детально: координація є складником функції з організації виконання управлінських рішень і розглядається як спосіб організації системи шляхом погодження дій її суб'єктів під час вирішення спільних завдань, що забезпечує узгодження діяльності всієї системи. Інакше кажучи, координація є способом об'єднання зусиль, забезпечення вироблення узгоджених рішень, дій [15].

У юридичній енциклопедії координація визначається як узгодження, поєднання, приведення до певного порядку чи відповідно до поставлених завдань складників чогось (понять, дій, речей тощо). Є функцією соціального управління, яка полягає в узгодженні, впорядкуванні різних частин системи управління. Координація в державному управлінні – одна з основних управлінських функцій, зміст якої полягає в забезпеченні впорядкування взаємозв'язків і взаємодій між учасниками процесу державного управління з метою узгодження дій та об'єднання зусиль на вирішення загальних завдань. Здійснюється на всіх рівнях управління державою керівниками відповідних державних органів або спеціально координа-

ційними підрозділами цих органів. У процесі координації можуть утворюватись координаційні відносини, котрі регулюються різними галузями права (адміністративне право, фінансове право, цивільне право тощо). Координаційні відносини розглядаються як різновид організаційних і можуть не бути врегульовані правовими нормами та здійснюватись на основі управлінських традицій, звичаїв та організаційно-технологічних правил. Є кілька видів координації в управлінні: узгодження, ієрархічна координація, предметно-технологічна координація, штабна координація тощо. Координаційна діяльність широко використовується в сучасних методах державного управління, наприклад, під час розробки та виконання цільових комплексних програм [10, с. 345–246].

Необхідно зазначити, що координація регулюється переважно адміністративно-правовими нормами, які видаються компетентними органами управління й передбачають правила поведінки суб'єктів координаційних відносин під час здійснення протидії організованої злочинності. Ці норми характеризуються певними особливостями, що виокремлює їх серед інших, зокрема: об'єктом їх регулювання є управлінські координаційні відносини, зокрема, переважно суб'єктів протидії організованої злочинності; переважна більшість таких норм має імперативний характер і їм притаманне одностороннє волевиявлення координатора.

У координаційній діяльності необхідно чітко визначити суб'єкт координації й ця функція є ефективною тоді, коли суб'єкту координації є можливість оперативно впливати на всі суб'єкти протидії організованої злочинності з метою впорядкування їхніх дій і виключення конкуренції, дублювання в їх діяльності тощо. Водночас відносини між координатором і суб'єктами протидії організованої злочинності, а також між самими суб'єктами визначаються нормативно-правовими актами. Координаційна діяльність дозволяє забезпечити узгодженість у роботі всіх суб'єктів протидії організованої злочинності, уточнюються завдання на певному етапі протидії, вживаються заходи щодо усунення причин, які перешкоджають ефективній діяльності суб'єктів протидії організованої злочинності, чим забезпечується їх результативне функціонування.

Ураховуючи те, що серед науковців відсутнє однозначне розуміння координації, вважаємо за доцільне визначити власну позицію щодо цієї категорії. Істотною ознакою,

на наш погляд, є те, що реалізація цієї функції обов'язково забезпечується суб'єктом, котрому притаманні владні повноваження щодо об'єктів координації, включно з тимчасово підпорядкованими підрозділами (окремі їх працівники), які беруть участь у вирішенні одного й того ж завдання. Координатор повинен бути наділений певними управлінськими повноваженнями щодо об'єктів, чия діяльність координується. Законні рішення координатора є обов'язковими для виконання органами, підрозділами, окремими працівниками, чия діяльність координується. За невиконання рішень координатора може наступати певна відповідальність.

Висновки і пропозиції. Ураховуючи викладене, можна говорити про те, що протидія організований злочинності потребує координаційної діяльності спеціально створеного координатора на державному рівні, який би координував діяльність із протидії організований злочинності не лише правоохоронних органів, а й інших органів державної влади, місцевого самоврядування, установ усіх форм власності, громадських формувань тощо. Залученню зазначених суб'єктів до протидії організований злочинності може слугувати підготовка та прийняття концепції із протидії організований злочинності, яка б охоплювала широке коло питань, пов'язаних із протидією цьому явищу, та передбачала б вироблення відповідної державної політики щодо впровадження комплексу адекватних адміністративно-правових, запобіжних та правоохоронних заходів, а також визначення суб'єкта координації та вдосконалення правового регулювання координації в цій сфері.

Список використаної літератури:

1. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України: затв. Указом Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016. *Офіційний вісник України*. 2016. № 23. Ст. 898.
2. Стратегія національної безпеки України: затв. Указом Президентом України від 26 травня 2015 р. № 287/2015. *Офіційний вісник України*, 2015. № 43. Ст. 1553.
3. Концепція державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю: затв. Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1000. *Офіційний вісник України*. 2011. № 83. Ст. 3019.
4. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом. Європейським співтовариством з атомної енергії» і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2021.
5. План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом. Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 77. Ст. 2197.
6. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України № 3341-XII від 30.06.1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 35. Ст. 358.
7. Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 8 лютого 2005 р. № 208/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/2005/ed20051014/sp:max25> (дата звернення: 29.04.2020).
8. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України: Указ Президента України від 15 грудня 2006 р. № 1084/2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/2005/sp:max25> (дата звернення: 29.04.2020).
9. Конституційний Суд України : рішення від 07 квітня 2004 року № 9-рп/2004. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-04> (дата звернення: 29.04.2020).
10. Юридична енциклопедія: у 6 т. / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана. Київ : «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3: К–М. 792 с.
11. Удосконалення механізмів координації державної політики протидії корупції. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Jul2009/11.htm>.
12. Конституція України від 28.06.1996 р. (із змінами). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 07. 05. 2020 р.).
13. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 січня 2012 р. № 53-р. *Урядовий кур'єр*, 2012. № 27.
14. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 2–3. Ст. 12.
15. Розвадовський Б.Л. Координація як основний елемент управління системою протидії корупції. *Науковий вісник Національної академії СБ України*. Київ. 2011. № 36. С. 46–54.

Dotsenko O. S. Topical issues of ensuring coordination in combating organized crime in Ukraine

The article considers some topical issues of ensuring coordination in combating organized crime in Ukraine.

It is emphasized that the need for coordination of actors in the fight against organized crime often arises when they have different opportunities to use forces and means to achieve the goal and accomplish the task of combating organized crime.

It is emphasized that combating organized crime requires a comprehensive approach to administrative and legal use of the capabilities of various actors: public authorities, local governments, law enforcement systems, state and other forms of ownership of institutions, civic groups, etc. Only the integrated use of forces and means at the state level can give a positive result in combating organized crime.

It is determined that coordination activities to combat organized crime require appropriate legal regulation. First of all, legal norms should determine the legal field of activity and powers of the coordinating body (coordinator) in the system of bodies that counteract organized crime.

In the historical aspect, the activity of the former Coordination Committee for Combating Corruption and Organized Crime under the President of Ukraine is considered and it is noted that a similar coordinator should be created today.

The experience of some European countries is highlighted, which shows that in order to improve coordination in combating organized crime, they also have established and used appropriate coordination bodies within the government or the Ministry of Interior.

The role of the prosecutor's office in coordination activities to combat organized crime is determined.

The concept of coordination is considered and taking into account the ambiguity of its interpretation, the own vision on understanding of coordination on counteraction to organized crime is expressed.

Emphasis was placed on the need to prepare a concept for combating organized crime, which would cover a wide range of issues related to combating them and provide for the development of appropriate state policy to implement a set of adequate organizational, legal, preventive and law enforcement measures, as well as improve legal regulation, coordination in this area.

Key words: *coordination, counteraction to organized crime, subjects of coordination.*

І. Я. Олендер

кандидат юридичних наук,
докторант кафедри фінансового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

КЛАСИФІКАЦІЯ СПОСОБІВ УХИЛЕННЯ ПЛАТНИКАМИ ВІД ОПОДАТКУВАННЯ ТА НАПРЯМІВ І СПОСОБІВ ПРИПИНЕННЯ УХИЛЕННЯ ВІД СПЛАТИ ПОДАТКІВ

Статтю присвячено висвітленню наслідків ухилення від оподаткування як негативних змін в економічній, соціальній та інших сферах суспільного життя. Акцентовано увагу на ухиленні від оподаткування як на причині надходження коштів до бюджету в неповному обсязі. Автор окреслює перелік ознак ухилення від сплати податків, на основі яких їх можливо виділити в окремі способи ухилення від сплати податків. У статті здійснено класифікацію способів ухилення платниками від оподаткування та напрямів і способів припинення ухилення від сплати податків. У статті автором також встановлено, що до найбільш розповсюджених способів ухилення від сплати податків належать такі: перекидання результатів господарчо-фінансової діяльності в документах і реєстрах бухгалтерського обліку з метою відходу від оподаткування; порушення порядку обліку економічних показників, котре пов'язане з обліком різних операцій на балансових рахунках і можливих рахункових помилок; необґрунтоване використання податкових пільг і преференцій; подання в податкові органи документів, на підставі яких платникові податків надаються різні пільги, фактичного права, на які він не має; залучення в систему взаєморозрахунків «фіктивних» або афілійованих контрагентів. Автор дійшов висновку про належність до напрямів, способів припинення ухилення від сплати податків, котрі охоплюють і реалізують систему цілей удосконалення як правотворчості, так і правозастосування таких напрямів: удосконалення і спрощення податкового законодавства; профілактика податкових правопорушень і формування високого рівня податкової культури; жорсткість санкцій за порушення податкового законодавства, реалізація принципу невідворотності відповідальності за порушення законодавства про податки і збори; зниження сукупного податкового тягаря. У дослідженні наголошено на необхідності зробити більш прозорою систему розподілу податкових платежів та вдосконалити систему відповідальності за порушення законодавства про податки і збори, а також на необхідності забезпечення стабільності тенденції до зниження податкового тиску.

Ключові слова: подвійне оподаткування, ухилення від оподаткування, податкові відносини, способи ухилення від оподаткування, напрями ухилення від оподаткування.

Постановка проблеми. Ухилення від оподаткування є явищем, яке призводить до негативних змін в економічній, соціальній та інших сферах суспільного життя. Такі дії платників є причиною надходження коштів до бюджету в неповному обсязі й характеризуються ознаками, на основі яких їх можна виділити в окремі способи ухилення від сплати податків. Проведення класифікації способів ухилення платниками від оподаткування може виявити найбільш загальні закономірності дій платників щодо ухилення від сплати податків. Здійснення класифікації напрямів і способів ухилення від сплати податків спрямоване на подолання негативних наслідків, котрі настають унаслідок ухилення

платниками від сплати податків, і може сприяти значному теоретичному упорядкуванню досліджуваних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним підґрунтям для цієї статті стали праці вітчизняних та іноземних учених-юристів, зокрема таких: Л.К. Воронова, О.О. Головашевич, М.П. Кучерявенко, Н.С. Малєин, О.І. Максак, А.А. Малиновский, В.П. Панов, С.Г. Пепеляев, С.М. Погребняк, С.Н. Савсерис, Д.Г. Черник та інших. Водночас варто звертати увагу на постійне вдосконалення правового регулювання податкових відносин, яке зумовлює потребу перегляду багатьох питань під іншим кутом зору.

Мета статті – проведення класифікації способів ухилення платниками від оподаткування та напрямів і способів припинення ухилення від сплати податків.

Виклад основного матеріалу. За умови виникнення подвійного оподаткування, як справедливо зазначає М.В. Корнаухов, споконвічно є колізія між первинністю права власності й фіскальним інтересом держави. Суб'єктам підприємницької діяльності, котрі потенційно мають перед собою мету – систематичне одержання прибутку, властиве прагнення до мінімізації податкового тягара. Останнє межує, з іншого боку, з необхідністю сплати відповідних податків і зборів для утримання держави й суспільства. У разі, якщо суб'єкт підприємницької діяльності не одержує необхідного *захисту своїх прав і свобод із боку держави, незважаючи на виконаний ним обов'язок* щодо сплати податків, ця обставина стає одним із факторів, котрі провокують платника податків на приховання коштів, які підлягають оподаткуванню, що приводить до вдосконалення механізмів запобігання сплати податків [1, с. 17-19]. За оцінками фахівців, на сьогодні цих способів налічується більше 200, водночас за схожістю підстав їхнього здійснення їх можна згрупувати таким чином:

1. Перекручування результатів господарчо-фінансової діяльності в документах і реєстрах бухгалтерського обліку з метою відходу від оподаткування. Ідеться про непередставлення в податкові органи бухгалтерських балансів і податкових декларацій, різних видів висновків й оплати без відповідного документального оформлення й відображення в касовому й іншому бухгалтерському документах, необґрунтованому завищенні вартості придбаної сировини й матеріалів, заниженні вартості реалізованої продукції або відображенні в бухгалтерських документах лише частини реалізованої продукції.

2. Порушення порядку обліку економічних показників, пов'язане з обліком різних операцій на балансових рахунках і можливих рахункових помилках, які призводять до зменшення оподатковуваних сум, неправильним списанням збитків, відбиттям переоцінки результатів діяльності або курсовій різниці щодо оприбуткованої валюти, віднесення на витрати видатків, що реально не були понесені в повному обсязі, перекручування даних обліку й визначення амортизаційних відрахувань.

3. Необґрунтоване використання податкових пільг і преференцій, подання в податкові

органи документів, на підставі яких платникові податків надаються різні пільги, фактичного права на котрі він не має (наприклад, використання податкових пільг підприємствами, на яких працює не менш 50% інвалідів).

4. Залучення в систему взаєморозрахунків «фіктивних» або афілійованих контрагентів. Ця обставина становить значну загрозу економічним інтересам держави. Особливу популярність цей спосіб здобув у процесі використання у взаєморозрахунках офшорних фірм через значну складність перевірки реальності здійснення угод контролюючими й наглядовими інстанціями. Суспільна небезпека ухилення від сплати податків за такої умови полягає в тім, що подібні дії спричиняють істотний збиток економічній безпеці держави, це призводить до затримок виплати заробітної плати, пенсій, допомог і в кінцевому підсумку до зниження рівня життя. Крім цього, легалізовані за допомогою вищевказаних способів доходи, отримані злочинним шляхом, є фінансовою базою організованої злочинності (тероризму й екстремізму) та підвищують загальний рівень злочинності в суспільстві.

На сучасному етапі склалось декілька напрямів, способів припинення ухилення від сплати податків, які охоплюють і реалізують систему цілей удосконалення як правотворчості, так і правозастосування [1, с. 17–19]. Серед них можна виділити: такі

1. Удосконалення і спрощення податкового законодавства. Більшість держав зіштовхуються із проблемою надмірної об'ємності і складності податкового законодавства. Своєрідним «лідером» у цій області є Великобританія, законодавство про податки якої нараховує 8,3 тис. сторінок і за останні 10 років збільшилось удвічі [2]. Водночас значно загострюється проблема зловживання правом (несумлінності платника податків, меж податкової оптимізації), котра є однією із найбільш актуальних у реформуванні сучасного податкового законодавства. Її суть полягає в порушенні загальної заборони діяти сумлінно, водночас саме собою поведження не буде протиправним, оскільки суб'єкт діє відповідно до норм матеріального права, однак його дії не переслідують досягнення жодного економічного ефекту, крім зменшення сум податкових платежів.

У деяких країнах (Франція, Німеччина) доктриною й податковим законодавством формулюється або термін, або його характеристики, або з цього питання є рекомендації податкових

адміністрацій (США, Швеція). Наприклад, доктрина зловживання правом Франції передбачає, що уникнення сплати податків припустимо доти, поки платник податків має на меті поліпшення своїх економічних показників, а не ціль одержання податкових переваг. Основним же критерієм розмежування оптимізації від відхилення є наявність або відсутність обману податкової влади в діях платника податків. Якщо особа уникає оподаткування, використовуючи вигоди й переваги, передбачені податковим законодавством, і в його діях відсутній обман, то складу правопорушення немає. Відхилення ж платника податків від сплати податків утворює склад правопорушення, що підтверджується нормами внутрішнього законодавства (ст. 7203 Кодексу внутрішніх доходів США, ст. 1741 Загального податкового кодексу Франції).

На думку А.А. Малиновського, зловживання правом являє собою таке здійснення суб'єктивного права, котре заподіює зло, тотожне будь-якій соціальній шкоді, яке заподіюється суспільним відносинам у процесі реалізації права. Є така форма реалізації права, як зловживання правом, у суперечності з його призначенням, за допомогою якої суб'єкт заподіює шкоду іншим учасникам суспільних відносин [3, с. 24–32]. Під суб'єктивним правом варто розуміти не тільки різні права і свободи, але і владні відносини. Протиправне зловживання правом відрізняється від правопорушення тим, що суб'єкт у цьому разі робить протиправне діяння за допомогою реалізації свого суб'єктивного права (правочину) й первісна його стадія перебуває в межах закону.

Податкове законодавство варто послідовно вдосконалювати в напрямі спрощення і зручності використання. Водночас усі розроблювальні у згаданій області законодавчі акти логічно піддавати антикорупційному й антикриміногенному аналізу з метою запобігання можливого зловживання правами, що буде суперечити фіскальним інтересам держави. Податковим органам доцільно розглянути можливість запозичення розповсюдженої в закордонних країнах процедури фіскального рескрипту. Він являє собою одержання письмового висновку фіскальних органів про відсутність у планованих діях, угодах платнику податків зловживання правом (незаконної податкової оптимізації). Це дозволяє знизити для держави ризик неотримання податків, для платників податків – вирішити проблему невизначеності застосовуваних ними схем оподаткування.

2. Профілактика податкових правопорушень і формування високого рівня податкової культури. Довгий час недооцінювалися можливості засобів масової інформації, які необхідно задіяти як превентивні заходи боротьби з податковими правопорушенням. Цей спосіб може стати засобом подолання податково-правового нігілізму, підвищення рівня податкової культури. Окремим напрямом профілактики податкових правопорушень і формування високого рівня податкової культури необхідно виділити інтернет. У закордонних країнах істотна частка інформування й консультування платників податків здійснюється через телекомунікаційні канали зв'язку. Так, у Великобританії можна помітити широке використання можливостей мережі «Інтернет» для проведення рекламних і навчальних акцій, консультацій із питань оподаткування, розсилання повідомлень і попереджень, введення системи виконання податкового обов'язку в режимі on-line, що дає вражаючі результати за швидкістю обміну інформацією, економічністю і зручністю для обох сторін податкових правовідносин. Подібний досвід може бути використаний в обласних і районних центрах, які відрізняються найбільш високим рівнем інформатизації, але з урахуванням розробки й законодавчого затвердження процедури електронного документообігу.

Також необхідно зробити більш прозорою систему розподілу податкових платежів. Насамперед це стосується результатів використання податкових надходжень для забезпечення функціонування шкіл, лікарень, інших державних об'єктів соціальної сфери. Кожен платник податків повинен мати можливість відслідковувати витрату коштів школами, лікарнями тощо, що, в кінцевому підсумку приведе до усвідомлення необхідності сплати встановлених податків.

3. Жорсткість санкцій за порушення податкового законодавства, реалізація принципу невідворотності відповідальності за порушення законодавства про податки і збори. Система відповідальності за порушення законодавства про податки і збори не повинна залишати сумнівів у платника податків у неминучості платежу (або безпосередньо податку, або того ж податку, але вже із санкціями). Жорсткість санкцій має за свою мету збільшення ступеня ризиків, котрі повинен усвідомлювати платник податків, який реалізує ціль відхилення від оподаткування, а також усвідомлення неминучості покарання. Порушення законодавства про податки і збори завдає шкоди державі, що й обумовлює

логічність його жорсткості. Має сенс розглянути можливість закріплення відповідальності осіб, задіяних у функціонуванні тіньових фінансових схем, що безпосередньо не ухиляються від сплати податків (наприклад, осіб, котрі зареєстрували на себе комерційні організації з метою наступного їхнього продажу; особи, які не внесли зміни в облікові реєстри), відповідальності кредитно-фінансових установ, що обслуговують рахунки «фіктивних» фірм.

4. Зниження сукупного податкового тягара, оскільки високі податкові ставки – одна із причин логічності відходу від оподаткування у свідомості платника податків. В окремих ситуаціях податковий тиск становить 60–65% ВВП. Це досить високий рівень податкового тиску, тоді як у Німеччині рівень податкового гніту максимально становив 38%, у США і Японії – 33–37% [1, с. 17–19].

Саме собою зниження ставок податків може сприяти економічному росту по-різному: породжуючи інтерес до активної діяльності платників, збільшуючи заощадження й, відповідно, можливість збільшення інвестицій. До того ж низький податковий тягар, у сукупності з неухильним виконанням заходів податково-процесуального примусу, знижує мотивацію приховання податків і підсилює стимул до ведення легального бізнесу.

Важливо мати на увазі, що тенденція до зниження податкового тиску має бути стабільною, тоді як одноразові подібні заходи своєї мети не досягають. Зокрема, після зниження податкових ставок у США на початку 80-х років, незважаючи на економічний ріст із 1983 до 1989 р., різко зростав дефіцит державного бюджету, а норма заощаджень у 1986 р. становила всього 3,9% – найнижчий рівень цього показника серед усіх промислових країн того періоду. Найбільш доцільним у такій ситуації є поетапне зниження податкових ставок протягом цього тривалого

періоду (10 років) із метою недопущення виникнення дефіциту бюджету. Наступним етапом у цьому напрямі може бути перегляд баз оподаткування на користь зміни переліку об'єктів оподаткування, за якого, таким чином, приховання об'єктів оподаткування стане практично нездійсненним [4, с. 23–34].

Висновки і пропозиції. Найбільш розповсюдженими способами ухилення від сплати податків є: перекручування результатів господарчо-фінансової діяльності в документах і реєстрах бухгалтерського обліку з метою відходу від оподаткування; порушення порядку обліку економічних показників, котре пов'язане з обліком різних операцій на балансових рахунках і можливих рахункових помилок; необґрунтоване використання податкових пільг і преференцій; подання в податкові органи документів, на підставі яких платникові податків надаються різні пільги, фактичного права на які він не має; залучення в систему взаєморозрахунків «фіктивних» або афілійованих контрагентів. До напрямів, способів припинення ухилення від сплати податків належать такі: удосконалення і спрощення податкового законодавства; профілактика податкових правопорушень і формування високого рівня податкової культури; жорсткість санкцій за порушення податкового законодавства, реалізація принципу невідворотності відповідальності за порушення законодавства про податки і збори; зниження сукупного податкового тягара.

Список використаної літератури:

1. Финансовое право. 2009. № 1. С. 17–19.
2. Бизнес за рубежом. № 43. 09.11.2006.
3. Малиновский А.А. Злоупотребление правом (основы концепции). Москва, 2000. С. 24–32.
4. Максак О.І. Правове регулювання уникнення подвійного оподаткування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К. 2010. 193 с. С. 23–34.

Olender I. Ya. Classification of ways of tax avoidance by taxpayers and directions and ways of stopping of tax avoidance

The scientific work establishes the consequences of tax evasion as negative changes in economic, social and other spheres of public life. Emphasis is placed on tax evasion as a reason for incomplete inflows to the budget. The author outlines a list of signs of tax evasion, on the basis of which they can be distinguished into separate ways of tax evasion. The article classifies ways of tax evasion by taxpayers and directions and ways to stop tax evasion. In the article the author finds that the most common ways of tax evasion include: distortion of the results of economic and financial activities in the documents and registers of accounting in order to avoid taxation; violation of the order of accounting for economic indicators, which is associated with the accounting of various transactions on balance sheet accounts and possible accounting errors; unjustified use of tax benefits and preferences; submission to the tax authorities of documents on the basis of which the taxpayer is provided with various benefits, the actual right to which he has no; involvement

in the system of mutual settlements of “fictitious” or affiliated counterparties. The author came to the conclusion that they belong to the areas, ways to stop tax evasion, which cover and implement a system of goals to improve both lawmaking and law enforcement, the following areas: improvement and simplification of tax legislation; prevention of tax offenses and the formation of a high level of tax culture; severity of sanctions for violation of tax legislation, implementation of the principle of inevitability of liability for violation of legislation on taxes and fees; reduction of the total tax burden. The study emphasizes the need to make the system of distribution of tax payments more transparent and to improve the system of liability for violations of the law on taxes and fees, as well as the need to ensure the stability of the tendency to reduce tax pressure.

Key words: *double taxation, tax evasion, tax relations, ways of tax evasion, directions of tax evasion.*

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.17>**В. С. Сірко**

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри адміністративного права та процесу
Одеського державного університету внутрішніх справ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ПРОТИДІЇ КІБЕРЗЛОЧИННОСТІ

Встановлено, що стрімке проникнення в повсякденне життя комп'ютерної техніки й комп'ютерних технологій, що сприяє розвитку інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних мереж, поставило перед суспільством питання про необхідність захисту від протиправних посягань як особистої інформації, так і найважливіших сегментів національної безпеки – фінансового, економічного й інформаційного.

Узагальнено, що кіберзлочинності разом із загальними ознаками злочинності властиві й специфічні форми прояви й ознаки, що «виділяють» її від «традиційних» видів злочинності: як правило, вона має міжнародний характер (виходить за межі однієї держави); наявні істотні труднощі у визначенні місця скоєння злочину; мають місце слабкі зв'язки між рівнями й ланками в системі доказів; неможливість спостереження та фіксації доказів злочину візуально; широке використання засобів шифрування інформації; відсутність механізмів контролю; автоматизація та швидкість використання «злочинної» інформації; анонімність у мережі Інтернет.

Кіберзлочинність містить різні види злочинів, що здійснюються за допомогою комп'ютера й в мережі Інтернет. Об'єктом кіберзлочинів є персональні дані, банківські рахунки, паролі й інша особиста інформація як фізичних осіб, так і бізнесу й державного сектору. Кіберзлочинність є загрозою не тільки на національному, а й на глобальному рівні.

В Україні до кіберзлочинів відносять порушення авторського права й суміжних прав; шахрайство; доступ до банківських рахунків платіжними картками й іншими засобами, обладнання для їх виготовлення; ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів); незаконні дії з документами на переказ; ввезення, виготовлення, збут і розповсюдження порнографічних предметів; незаконне збирання з метою використання або використання відомостей, що становлять комерційну або банківську таємницю.

Об'єктом кіберзлочинів може стати будь-який користувач інтернету.

Ключові слова: інформаційно-телекомунікаційні системи, кіберзлочинність, комп'ютерні злочини, ознаки кіберзлочинності, поняття злочинності, протидія.

Постановка проблеми. Нині складно собі уявити сферу діяльності, в якій не використовується комп'ютерна техніка, комп'ютерні та телекомунікаційні мережі. Жоден складний технологічний процес не може існувати без високих (інформаційних) технологій, соціальні мережі з кожним роком залучають мільйони користувачів, кожен з яких довіряє мережі частину свого особистого життя [1, с. 46]. Однак і ця сфера «віртуальних» суспільних відносин не позбавлена вразливості.

У ній шляхом знеособленості користувачів часто знаходять зображення найбільш ниці прояви особистості внаслідок необізнаності користувачів про наявні можливості мережі, вона проста й доступна для злочинних посягань. Це

насамперед викликано тим, що глобальні цифрові технології відкривають нові можливості для діяльності злочинців, сприяють поширенню злочинів у сфері порушення прав інтелектуальної власності, створюють умови для поширення продукції порнографічного характеру, матеріалів, що пропагують культ насильства і жорстокості, расову, національну чи релігійну нетерпимість та дискримінацію, спрощують можливість придбання і збуту наркотичних і психотропних засобів, зброї тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Комп'ютерні злочини й кіберзлочини деякі вчені трактують як різні види (групи) злочинів у сфері високих комп'ютерних технологій, класифікація яких здійснювалася за різними ознаками.

Водночас ознакою для «віднесення» окремих злочинів у сфері високих технологій до комп'ютерних в загальному вигляді є знаряддя скоєння злочину – комп'ютерна техніка, а ознакою для виділення кіберзлочинів – специфічне середовище скоєння злочинів – кіберпростір (середовище комп'ютерних систем і мереж). Якщо розглядати групу злочинів, об'єднану в окремий розділ Кримінального кодексу України [4] – «Злочини у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку» у відриві від інших форм прояву злочинної поведінки з використанням комп'ютерної техніки й високих технологій, водночас допускаючи, що вони не перебувають (не включені) в єдину мережу, то така класифікація має сенс. Їх залученість у мережі різних рівнів і створює можливість для здійснення діянь, що характеризуються підвищеною (кримінально караню) суспільною небезпекою.

Метою статті є дослідити організаційно-правові питання протидії кіберзлочинності.

Виклад основного матеріалу. Кіберзлочинності, разом із загальними ознаками злочинності, властиві й специфічні форми прояви й ознаки, що «вигідно» відрізняють її від «традиційних» видів злочинності:

- як правило, вона має міжнародний характер (виходить за межі однієї держави);
- наявні істотні труднощі у визначенні місця скоєння злочину;
- наявні слабкі зв'язки між рівнями й ланками в системі доказів;
- неможливість спостереження та фіксації доказів злочину візуально;
- широке використання засобів шифрування інформації;
- відсутність механізмів контролю; автоматизація та швидкість використання «злочинної» інформації;
- анонімність в мережі Інтернет.

Виокремити напрями протидії кіберзлочинності дуже складно через багатогранність цього соціального явища [2, с. 34–35]. Відзначимо два основних напрями. До першого напрямку доцільно віднести попередження кіберзлочинності, що передбачає створення, сертифікацію, ліцензування і впровадження необхідних засобів технічного і програмного захисту інформації; створення спеціалізованих організаційних структур організацій і служб кібербезпеки, спрямованих на забезпечення надійного функціонування засобів захисту, генерація ключів і паролів, контроль щодо їх використання, зміні й знищенню;

підготовку кваліфікованих кадрів для правоохоронних органів.

Другий напрямок протидії кіберзлочинності містить виявлення і попередження кіберзлочинів. Нині проблема кінцевого вирішення організації ефективної взаємодії та координації суб'єктів протидії кіберзлочинності знаходиться на стадії завершення. Саме багатогранність суб'єктів протидії кіберзлочинності передбачає багаторівневу координацію їх діяльності.

Розглянемо детальніше систему суб'єктів протидії кіберзлочинності в Україні. З 1991 року при Генеральному секретаріаті Інтерполу створюється Робоча група щодо проблем комп'ютерної злочинності, яка спрямовує свою увагу на розв'язання проблем міжнародного співробітництва під час розслідування комп'ютерних злочинів. Як наслідок в Україні створюється Національний центральний консультативний пункт щодо проблем комп'ютерної злочинності [3]. Це дозволило систематизувати матеріали про законодавче регулювання та організаційний досвід боротьби з кіберзлочинністю в різних країнах, підготувати низку аналітичних звітів і публікацій на цю тематику, ознайомити співробітників МВС України, прокуратури, суду з новим видом злочинної діяльності й внести суттєві зміни в кримінальне законодавство.

Протягом останніх п'ятнадцяти років у структурах СБУ і МВС створюються різні департаменти й відділи, основне завдання яких полягає в боротьбі з правопорушеннями у галузі інтелектуальної власності й високих технологій, захисту інформації та інформаційних ресурсів країни.

5 листопада 2015 року була створена нова Кіберполіція, яка є структурним підрозділом Національної поліції України [5]. Основною ціллю кіберполіції є реформування і розвиток підрозділів МВС України, які забезпечують підготовку і функціонування висококваліфікованих спеціалістів експертних, оперативних і слідчих підрозділів поліції, що здійснюють боротьбу з кіберзлочинністю і здатні застосовувати новітні технології в оперативно-службовій діяльності.

До основних завдань кіберполіції належать:

- реалізація державної політики у сфері боротьби з кіберзлочинністю;
- протидія кіберзлочинності;
- своєчасне інформування громадськості про скоєння нових кіберзлочинів;
- впровадження програмних засобів для систематизації та аналізу інформації про кібервипадки, кіберзагрози й кіберзлочини;

- реагування на запити іноземних партнерів, що надходять каналами Національної цілодобової мережі контактних пунктів;
- участь у підвищенні кваліфікації співробітників поліції у сфері застосування комп'ютерних технологій для боротьби з кіберзлочинністю;
- участь у міжнародних операціях і взаємодія в режимі реального часу; забезпечення функціонування мережі контактних пунктів між різними країнами світу.

Висновки і пропозиції. Роблячи підсумок, відзначимо, що протидія кіберзлочинності полягає в трьох основних напрямках: попередження кіберзлочинності, загальна організація боротьби з кіберзлочинністю, правоохоронна діяльність, спрямована на виявлення, попередження та розкриття кіберзлочинів, застосування кримінальної відповідальності й покарання осіб, що скоїли кіберзлочин. Пріоритетним напрямком є також організації взаємодії та координації зусиль пра-

воохоронних органів, спецслужб, судової системи, забезпечення активізації міжнародного співробітництва в цій сфері.

Список використаної літератури:

1. Бутузов В.М. Протидія комп'ютерній злочинності в Україні (системно-структурний аналіз) : монографія. Київ : КИТ, 2010. 408 с.
2. Голубев В.О. Розслідування комп'ютерних злочинів : монографія. Запоріжжя : Гуманітарний університет «ІДМУ», 2003. 296 с.
3. Гуцалюк М.В. Протидія комп'ютерній злочинності. URL: http://www.pravo.vuzlib.org/book_z726_ra_ge_24.html.
4. Кримінальний кодекс України : Закон України від 23 липня 2020 р. № 2341-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/>
5. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

Sirko V. S. Organizational and legal issues of countereaction to cybercrime

It has been established that the rapid penetration of computer technology and computer technologies into the daily life that promotes the development of information, telecommunication and information and telecommunication networks, has raised the question for the society about the necessity for protection against illegal infringement of both personal information and the most important segments of the national security such as financial, economic and informational.

It is generalized that some scientists interpret computer crimes and cybercrimes as different types (groups) of crimes in the sphere of high computer technologies, classification of which has been carried out due to different features. Herewith, the feature for the "attribution" of separate crimes in the field of high technology to computer crimes in their general form is the tool for committing a crime that is computer technology. The feature to define a cybercrime is a specific crime environment that is cyberspace (an environment of computer systems and networks). It has been summarized that if we consider a group of crimes, united into a separate section of the Criminal Code of Ukraine. This section is called "Crimes in the field of use of electronic computers (computers), systems and computer networks and telecommunication networks". In contrast to other forms of manifestation of criminal behavior with the use of computer technology and high technology, while assuming that they are not (not included) in a single network, this classification makes sense. It has been stated that their involvement into the network of different levels namely creates an opportunity for carrying out actions that are characterized by increased (criminally punished) social danger.

It has been generalized that cybercrime, along with the general features of crime, has inherent and specific forms of manifestation and features that "favorably" distinguish it from "traditional" types of crime. As a rule, it has international character (beyond the borders of one state), and there are significant difficulties in determining the crime scene. Moreover, there are weak connections between levels and links in the system of evidence, as well as inability to observe and record evidence of the crime visually. Finally, the other problems are widespread use of different means of encryption, lack of control mechanisms, automation and speed of use of "criminal" information and anonymity on the Internet.

Cybercrime includes various types of crime committed on a computer and on the Internet. The object of cybercrime is personal data, bank accounts, passwords and other personal information of both individuals and businesses and the public sector. Cybercrime is a threat not only nationally but also globally.

In Ukraine, cybercrime includes copyright and related rights violations, fraud, payment cards and other means of access to bank accounts, equipment for their production; evasion of taxes, fees (mandatory payments), illegal actions with documents for transfer, import, production, sale and distribution of pornographic items, illegal collection for the purpose of use or use of information constituting a commercial or banking secret.

The object of cybercrime can be any Internet user.

Key words: information and telecommunication systems, cybercrime, computer crimes, features of cybercrime, definition of crime, counteraction.

А. В. Цабека

аспірант кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ У МЕХАНІЗМІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті досліджено особливості делегування повноважень у механізмі децентралізації органів виконавчої влади в Україні. Зокрема, викладено наявні на тепер підходи науковців до визначення поняття «делегування повноважень». За результатами аналізу наукових позицій в юридичній літературі щодо співвідношення понять «децентралізації влади» й «делегування повноважень» з'ясовано, що вони різняться. Адже деякі науковці розглядають делегування повноважень як одну з форм реалізації інституту децентралізації влади, інші – навпаки, вбачають за доцільне розмежовувати поняття «делегування повноважень» і «децентралізація влади» тощо. Також у статті досліджено тлумачення поняття «делегування повноважень» на доктринальному рівні й закріплення його на рівні чинного українського законодавства. Зроблено висновок, що характерною особливістю делегування повноважень є наявність спеціального суб'єктного складу, який, з одного боку, представлений суб'єктом делегування з відповідним правовим статусом, а з іншого – виконавцем делегованих повноважень. Окрім зазначеного, також акцентовано увагу на тому, що за суб'єктом делегування повноважень зберігається як право здійснювати контроль за здійсненням делегованих повноважень, так і можливість відкликання таких повноважень. Враховуючи розглянуті підходи до трактування поняття «делегування повноважень» як на доктринальному рівні, так і на рівні його законодавчого закріплення, запропоноване його авторське визначення. Досліджено, які органи можуть виступати в ролі суб'єкта делегування з відповідним правовим статусом. З аналізу законодавчо визначеного поняття «делегування повноважень», закріпленого в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», встановлено, що суб'єктами делегування повноважень можуть виступати органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування. Окрему увагу приділено з'ясуванню сутності форм децентралізації влади, окрім делегування повноважень, серед яких також деконцентрація, деволюція та дивестиція. Підтримуючи позицію, що делегування повноважень є однією зі специфічних форм децентралізації, автором здійснено класифікацію ознак делегування повноважень на загальні й спеціальні. Конкретизовано, які саме ознаки притаманні делегуванню повноважень, виходячи із запропонованої класифікації.

Ключові слова: децентралізація, делегування повноважень, передача повноважень, наділення повноваженнями, делеговані повноваження.

Постановка проблеми. Зарубіжна практика діяльності органів місцевого самоврядування свідчить, що покладання функцій державної виконавчої влади на органи місцевого самоврядування є непоодиноким явищем. Зазначене пояснюється тим, що децентралізація влади має своїми наслідками зниження рівня корупції та збільшення довіри з боку громадян до влади, підвищення ефективності управлінських рішень та якості у наданні адміністративних послуг тощо. Децентралізація органів виконавчої влади основною метою має передачу повноважень від державної влади до органів місцевого самоврядування. Зокрема, чинне

українське законодавство покладає на місцеві органи влади здійснення як самоврядних, так і делегованих державою повноважень. При цьому серед багатьох аспектів у формуванні сучасної моделі місцевого самоврядування в Україні важливе місце займає інститут делегування повноважень. Виходячи із зазначеного, актуальним вбачається дослідження поняття та особливостей делегування повноважень у механізмі децентралізації органів виконавчої влади в Україні.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Деяким питанням щодо особливостей делегування повноважень, зокрема, стосовно визна-

чення понять «децентралізація» та «делегування повноважень», їх співвідношення, розкриття сутності понять «передача повноважень» та «наділення повноваженнями» тощо присвячені праці багатьох науковців, серед яких В. Борденюк, О. Бориславська, А. Корбутяк, Н. Соковольська, О. Крупчан, А. Лелеченко, П. Любченко, Я. Сандул, А. Солонар, М. Трещов, І. Хребтій та інші. Водночас натеper комплексних досліджень щодо особливостей делегування повноважень у механізмі децентралізації органів виконавчої влади в Україні, зокрема, щодо визначення та розмежування понять «наділення», «передача» та «делегування» повноважень, не проводилося.

Мета статті – дослідити особливості делегування повноважень у механізмі децентралізації органів виконавчої влади в Україні, зокрема, визначити та розмежувати поняття «наділення», «передача» та «делегування» повноважень.

Виклад основного матеріалу. З метою встановлення особливостей делегування повноважень у механізмі децентралізації органів виконавчої влади в Україні, першочерговим є дослідження існуючих на сьогоднішній день підходів науковців до визначення поняття «делегування повноважень» та його співвідношення із поняттям «децентралізація». У контексті досліджуваного питання важливо акцентувати увагу на тому, що підходи науковців щодо співвідношення понять децентралізації та делегування повноважень різняться.

Так, на думку О. Крупчана, делегування повноваження необхідно розглядати як одну з форм реалізації інституту децентралізації публічної влади. Децентралізація є поступовим делегуванням частини державних повноважень місцевим органам влади [7, с. 17].

В. Борденюк наголошує на необхідності розмежування понять децентралізації влади та делегування повноважень органам місцевого самоврядування. Зазначене вчений обґрунтовує тим, що за децентралізації відповідні повноваження первісно належать органам виконавчої влади за законом. У свою чергу, делеговані повноваження первісно закріплені за відповідним державним органом законом чи іншим нормативно-правовим актом, виконання яких він має право передати менш повноважним органам, у тому числі органам місцевого самоврядування [1, с. 22].

Т. Карабін пропонує розглядати децентралізацію як передачу повноважень та як делегу-

вання повноважень. При цьому якщо перший вид є незворотнім наділенням органів місцевого самоврядування владними повноваженнями, то другий – тимчасовою передачею повноважень. Відмінність делегування як виду децентралізації від передачі повноважень науковець вбачає у тому, що суб'єктом, який передає повноваження, є орган, у компетенції якого і перебуває відповідне повноваження [6, с. 441–442].

Враховуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що у юридичній літературі існують такі позиції щодо співвідношення понять «децентралізація влади» та «делегування повноважень»:

1) делегування повноваження є однією із форм реалізації інституту децентралізації влади;

2) розмежування понять делегування повноважень органам місцевого самоврядування та децентралізація влади; 3) децентралізація влади відбувається шляхом передачі повноважень або делегування повноважень.

Розглядаючи делегування повноважень як специфічну форму децентралізації адміністративних функцій, важливо вказати на те, що її сутність полягає у наділенні тимчасовими повноваженнями конкретних суб'єктів щодо прийняття рішень із чітко визначених питань у справах, що належать до компетенції уповноважувального органу. У цьому контексті О. Бориславська, І. Заверуха й А. Школик зазначають, що делегування повноважень у механізмі децентралізації – це конкретизована система виконання повноважень та, відповідно, реалізації публічних функцій на чітко окреслений термін і з вказівкою на конкретного виконавця відповідного завдання [2, с. 16].

Я. Сандул визначає делегування повноважень як один зі способів (форм) надання повноважень, сутність якого полягає у передачі повноважень від одного конкретного органу іншому (за згодою останнього) та має на меті забезпечити оптимальну організацію їх виконання із одночасним збереженням відповідних повноважень у віданні делегуючого суб'єкта [12, с. 10].

Як зазначає М. Трещов, делегування повноважень з боку органів державної влади місцевому самоврядуванню передбачає передачу частини державних повноважень для виконання органами місцевого самоврядування, що супроводжується виділенням необхідного ресурсу на фінансування делегованих повноважень [14, с. 65].

Із наведених визначень можна дійти висновку, що характерною особливістю делегування повноважень є наявність спеціального суб'єктного складу, який з одного боку представлений суб'єктом делегування із відповідним правовим статусом, а з іншого – виконавцем делегованих повноважень. Окрім зазначеного, також важливо враховувати, що за суб'єктом делегування повноважень зберігається як право здійснювати контроль за здійсненням делегованих повноважень, так і можливість відкликання таких повноважень.

Однак, на противагу науковим позиціям щодо визначення делегування повноважень як їх передачі існують інші погляди щодо трактування цього поняття. Зазначене пояснюється тим, що в юридичній доктрині зустрічається точка зору, згідно якої наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями може відбуватися двома способами:

- 1) шляхом їх передачі;
- 2) шляхом делегування.

Водночас деякі науковці висловлюють думку, що повністю або частково державні повноваження можуть передаватися органам місцевого самоврядування у двох формах:

- 1) шляхом наділення;
- 2) шляхом делегування. Отже, з доктринальних джерел способи передачі державних повноважень на муніципальний рівень представлені у таких формах, як «наділення», «передача» та «делегування» [10, с. 56].

З огляду на зазначене, доцільно окремо визначити сутність понять «наділення», «передача» та «делегування» повноважень та проаналізувати їх співвідношення.

За визначенням А. Корбутяк і Н. Сокровольської делегування повноважень є двосторонніми імперативними правовідносинами, у яких один орган має власну компетенцію, визначену нормативними актами, а інший – належну правоздатність на одержання й реалізацію цих повноважень. Делегування означає надання повноважень органам нижчого рівня на певний час зі збереженням у суб'єкта, що делегує, права повернути їх. Водночас суб'єкт, який делегує, є відповідальним за наслідки дій органів нижчого рівня, якому він делегував повноваження, та бере на себе зобов'язання [6].

Передача повноважень є однією із форм їх регулювання, за якої будь-яке повноваження державного органу виключається з його компетенції з метою включення до компетенції органу

місцевого самоврядування. У свою чергу, делегування повноважень передбачає надання державним органом належного йому права вирішення питань органам місцевого самоврядування на один раз, на деякий час або на невизначений строк [9, с. 128].

Таким чином, за наведеними визначеннями розмежування понять «передача» та «делегування» повноважень характеризується таким: делегування повноважень передбачає їх збереження за органом виконавчої влади, тоді як у разі передачі відбувається виключення повноваження з обсягу компетенції делегуючого суб'єкта.

М. Дитятковський трактує наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями як передачу державних повноважень органам місцевого самоврядування, що здійснюється шляхом виключення яких-небудь повноважень з компетенції органів державної влади або їх посадових осіб [3, с. 127].

А. Солонар наголошує на тому, що поняття «наділення» та «делегування» необхідно відрізнити за тим критерієм, що при останньому орган, що передає певні повноваження іншому органу, зберігає за собою право на їх одночасну реалізацію з органом, що отримав ці повноваження. Навпаки, наслідком процесу наділення повноваженнями є втрата органом, що передає повноваження, права на їх реалізацію з моменту такої передачі [13, с. 255].

Зазначені підходи до відмежування понять «наділення» та «делегування» повноважень засновуються на тому, що наділення повноваженнями виключає право їх подальшої реалізації суб'єктом з моменту передачі, тоді як при делегуванні повноваження зберігаються за делегуючим суб'єктом.

Отже, у результаті проведеного аналізу різних позицій щодо визначення понять «наділення», «передача» та «делегування» повноважень необхідно зазначити таке. Змістове наповнення понять «наділення» та «передача» повноважень збігається, виходячи з того, що у обох випадках мова йде про виключення з обсягу повноважень суб'єкта тих, що переходять до іншого. У той же час у результаті делегування повноваження зберігаються за делегуючим суб'єктом, а право на їх реалізацію залежить від часового критерію:

- 1) строкові (делеговані на один раз або на певний строк);
- 2) безстрокові (делеговані на невизначений строк). Таким чином, ототожнення поняття

«делегування» із «наділенням» та «передачею» повноважень не є зовсім коректним.

Питання делегування повноважень органів виконавчої влади у процесі децентралізації мають законодавче підґрунтя. Ч. 3 ст. 143 Конституції України встановлено, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності [5].

Визначення поняття делегування повноважень закріплено на законодавчому рівні, а саме міститься у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Згідно з п. 13 ч. 1 ст. 1 зазначеного Закону делеговані повноваження – це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [11]. Таке визначення досліджуваного поняття дозволяє зробити висновок, що поняття «делегування повноважень» передбачає:

- 1) надання повноважень;
- 2) передачу повноважень.

Тобто таким чином законодавцем ототожнюються поняття «делегування» із поняттями «надання» та «передача» повноважень.

Враховуючи розглянуті підходи до трактування поняття делегування повноважень як на доктринальному рівні, так і його законодавче закріплення, пропонуємо таке його авторське визначення: делегування повноважень органів виконавчої влади передбачає надання суб'єктом делегування із відповідним правовим статусом нормативно визначених повноважень виконавцю з одночасним збереження права здійснювати контроль за здійсненням делегованих повноважень та можливістю відкликання таких повноважень з метою ефективної, повноцінної та раціональної їх реалізації із врахуванням як державних інтересів, так і законних інтересів громадян України та жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

При цьому важливо визначити які органи можуть виступати у ролі суб'єкта делегування із відповідним правовим статусом. З цього приводу зазначимо, що з аналізу законодавчо визначе-

ного поняття делегування повноважень, закріпленого в п. 13 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», делеговані повноваження законодавець поділяє на:

1) повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом;

2) повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [11].

Враховуючи зазначене, можна дійти висновку, що суб'єктами делегування повноважень можуть виступати:

- 1) органи виконавчої влади;
- 2) органи місцевого самоврядування.

Необхідно також акцентувати увагу на тому, що у юридичний науковій літературі серед форм децентралізації влади окрім делегування повноважень виділяють також деконцентрацію, деволюцію та дивестицію. Зокрема, деконцентрація є передачею владних повноважень щодо створення регулятивних актів від центрального уряду до незалежних державних органів [15, с. 110]. Деволюція є такою формою децентралізації, за якої відбувається делегування повноважень влади регіональним та місцевим органам виконавчої влади [8, с. 17]. При цьому створюється розгалужена система місцевого самоврядування, відбувається передання місцевим органам самоврядування тільки владних повноважень, а також і ресурсів, у тому числі фінансових [15, с. 110]. Дивестиція як форма децентралізації влади передбачає передання адміністративної влади або інших функцій добровільним, приватним або іншим організаціям [8, с. 12]. У такий спосіб відбувається передача раніше закріплених за державою повноважень, а також відповідальності за прийняття відповідних рішень, фінанси та реалізацію певних державних функцій приватному сектору [15, с. 111].

Підтримуючи позицію, що делегування повноважень є однією із специфічних форм децентралізації, пропонуємо класифікувати його ознаки на загальні та спеціальні. До загальних ознак делегування повноважень, що притаманні будь-якій формі децентралізації, необхідно віднести:

- 1) чітке законодавче розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування;
- 2) адміністративну автономію органів місцевого самоврядування;

3) максимізацію ефективності розв'язання місцевих справ без втручання центральної адміністрації;

4) фінансову підтримку з боку держави (майнове забезпечення витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади) тощо.

Серед спеціальних ознак делегування повноважень важливо визначити такі:

1) законодавче закріплення права делегування повноважень;

2) можливість делегування окремих повноважень, що є частиною власної компетенції органу виконавчої влади;

3) наявність державного контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади;

4) фінансова незалежність органів місцевого самоврядування (самостійність у фінансовій сфері);

5) можливість відкликання делегованих повноважень тощо.

Висновки і пропозиції. Таким чином, підсумовуючи проведені дослідження особливостей делегування повноважень у механізмі децентралізації органів виконавчої влади в Україні необхідно звернути увагу на таке. У юридичній літературі наукові підходи до співвідношення понять «децентралізації влади» та «делегування повноважень» різняться. Водночас характерною особливістю делегування повноважень є наявність спеціального суб'єктного складу, який з одного боку представлений суб'єктом делегування із відповідним правовим статусом, а з іншого – виконавцем делегованих повноважень. Окрім зазначеного, важливо враховувати, що за суб'єктом делегування повноважень зберігається як право здійснювати контроль за здійсненням делегованих повноважень, так і можливість відкликання таких повноважень. Також у контексті досліджуваної тематики важливо акцентувати увагу на тому, що отождолення поняття «делегування» із «наділенням» та «передачею» повноважень не є зовсім коректним.

Список використаної літератури:

1. Борденюк В.В. Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2005. № 1. С. 21–25.
2. Бориславська О.М. Проблеми органів місцевого самоврядування у виконанні делегованих

повноважень. *Юриспруденція-online*. 2007. URL: <https://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=&d=680>.

3. Дитятковский М.Ю. Проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями : автореф. ... дисс. канд. юрид. наук : 12.00.02. Екатеринбург, 2001. 18 с.
4. Карабін Т.О. Проблеми децентралізації виконавчої влади в Україні та можливі напрями їх вирішення. *Форум права*. 2012. № 4. С. 439–444.
5. 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> (дата звернення: 14.05.2020).
6. Корбутяк А.Г., Сокровольська Н.Я. Фінансування повноважень органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. *Ефективна економіка*. 2018. № 11. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/11_2018/104.pdf.
7. Крупчан О.Д. Формування компетенції місцевих органів публічної влади шляхом делегування повноважень. *Юридична Україна*. 2013. № 7. С. 14–19.
8. Лелеченко А.П., Васильєва О.І., Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навчальний посібник. Київ, 2017. 110 с.
9. Любченко П.М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. Харків : ТОВ «Модель Всесвіту», 2001. 224 с.
10. Муніципальне право України : підручник / В.Ф. Погорілко, Н.К. Ісаєва, О.В. Батанов та ін. ; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 360 с.
11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 14.05.2020).
12. Сандул Я.М. Виконавчі органи місцевих рад як суб'єкти адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Одеса, 2015. 22 с.
13. Солонар А.В. Окремі аспекти розкриття змісту поняття «повноваження». *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 2. С. 253–256.
14. Трещов М.М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: теоретичний аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2 (25). С. 60–69.
15. Хребтій І.В. Децентралізація як рушійна сила підвищення ефективності державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 1. С. 108–112.

Tsabeka A. V. Delegation of powers in the mechanism of decentralization of executive authorities in Ukraine

The article examines the peculiarities of delegation of powers in the mechanism of decentralization of executive bodies in Ukraine. In particular, the current approaches of scientists to the definition of "delegation of authority" are highlighted. The analysis of scientific positions in the legal literature on the relationship between the concepts of "decentralization of power" and "delegation of power" showed that they are different. After all, some scholars consider the delegation of powers as one of the forms of implementation of the institution of decentralization of power, others – on the contrary, see it appropriate to distinguish between the concepts of "delegation of power" and "decentralization of power" and so on. The article also examines the interpretation of the concept of "delegation of powers" at the doctrinal level and its consolidation at the level of current Ukrainian legislation. It is concluded that a characteristic feature of the delegation of powers is the presence of a special entity, which on the one hand is represented by the subject of delegation with the appropriate legal status, and on the other – the executor of delegated powers. In addition to the above, it is also emphasized that the subject of delegation of powers retains both the right to exercise control over the exercise of delegated powers, and the possibility of revoking such powers. Given the considered approaches to the interpretation of the concept of delegation of powers both at the doctrinal level and its legislative consolidation, its author's definition is proposed. It is determined which bodies can act as a subject of delegation with the appropriate legal status. From the analysis of the legally defined concept of delegation of powers enshrined in the Law of Ukraine On Local Self-Government in Ukraine it is established that the subjects of delegation of powers may be executive authorities, local governments. Particular attention is paid to clarifying the essence of forms of decentralization of power in addition to the delegation of powers, including deconcentration, devolution and diversion. Supporting the position that the delegation of powers is one of the specific forms of decentralization, the author classified the signs of delegation of powers into general and special. It is specified what features are inherent in the delegation of powers, based on the proposed classification.

Key words: decentralization, delegation of authority, transfer of authority, endowment of authority, delegated authority.

К. Є. Цабека

аспірант кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

ЮРИДИЧНИЙ СКЛАД АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНОГО З КОРУПЦІЄЮ

Статтю присвячено дослідженню сутності поняття юридичного складу адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, та аналізу особливостей його структурних елементів. Викладено деякі наукові підходи до визначення юридичного складу адміністративного правопорушення. Для встановлення об'єкту правопорушення, пов'язаного з корупцією, за яке передбачена адміністративна відповідальність, проаналізовано наукові погляди щодо визначення об'єкту адміністративного правопорушення. З'ясовано, що для належної кваліфікації адміністративного правопорушення як такого, що пов'язане з корупцією, а отже й визначення обсягу адміністративної відповідальності як заходу адміністративного примусу, важливо враховувати специфіку суспільних відносин (як об'єкта посягання) та сферу, в якій вони виникають. Під час дослідження особливостей об'єктивної сторони як елементу юридичного складу адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, встановлено, що обов'язковою її ознакою є наявність вчиненого протиправного діяння (дії чи бездіяльності) як підстави для притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності, що свідчить про порушення законодавчо визначених вимог, встановлених заборон та/або обмежень. Враховуючи концептуальні підходи в теорії адміністративного права до класифікації суб'єктів адміністративного правопорушення, а також встановлені вимоги нормами глави 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення, з'ясовано, що суб'єкт адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, спеціальний. Окрему увагу приділено характеристиці суб'єктивної сторони юридичного складу адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, яку визначено як систему передбачених адміністративно-правовою нормою ознак, що характеризують внутрішню сторону проступку (психічне ставлення особи до вчиненого діяння). Здійснивши аналіз викладених наукових підходів до визначення юридичного складу адміністративного правопорушення, запропоновано авторське визначення поняття «юридичний склад адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією».

Ключові слова: адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, протиправне діяння, об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона, адміністративна відповідальність.

Постановка проблеми. Важливе значення для притягнення особи до адміністративної відповідальності мають правильність та об'єктивність адміністративно-правової оцінки вчиненого нею протиправного діяння (дії чи бездіяльності), що передбачає обрання оптимального заходу для здійснення впливу на правопорушника. У свою чергу, кожному випадку вчинення адміністративного правопорушення притаманна наявність у сукупності певних характерних ознак, що дозволяє встановити якою юридичною нормою адміністративного законодавства вчинене діяння (дія чи бездіяльність) визнається як протиправне. Визначальною умовою застосування до особи адміністра-

тивної відповідальності є наявність в її діянні юридичного складу адміністративного правопорушення (проступку). Відтак, для притягнення особи до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, обов'язково має бути наявний юридичний склад цього виду адміністративного правопорушення. В контексті зазначеного актуальним є дослідження поняття юридичного складу адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, та характеристика його структурних елементів.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Окремі питання щодо визначення сутності юридичного складу адміністративного право-

порушення та особливостей його структурних елементів неодноразово ставали об'єктом досліджень вітчизняних науковців. Серед них варто відзначити праці таких вчених і дослідників: В.М. Берізко, О.В. Белікова, В.А. Бортник, В.В. Галунько, А.В. Гуржій, П.В. Діхтієвський, Є.В. Кириленко, О.В. Кузьменко, Ю.О. Мельник, А.А. Самойлович, С.Г. Стеценко, О.Г. Стрельченко й інші. Однак, важливо констатувати, що до сьогодні не було проведено комплексних досліджень із визначення поняття та структурних елементів адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Мета статті – дослідити сутність поняття юридичного складу адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, та здійснити аналіз особливостей його структурних елементів.

Виклад основного матеріалу. Для кваліфікації адміністративного правопорушення як такого, що пов'язане з корупцією, необхідним є визначення його юридичного складу. При цьому важливо виходити з того, що у контексті досліджуваної тематики правопорушення, що пов'язане з корупцією, розглядається саме як вид адміністративного правопорушення. Відтак, доцільно першочергово дослідити наукові підходи до визначення юридичного складу адміністративного правопорушення.

Зокрема, як вдало зазначає О.В. Белікова будь-яке протиправне, винне діяння, за здійснення якого чинним законодавством України передбачена адміністративна відповідальність, може бути визнане правопорушенням тільки за наявності у відповідному діянні певних ознак (елементів) складу адміністративного правопорушення [3, с. 22]. На думку В.М. Берізко, визначення складу правопорушення має важливе практичне значення, адже дозволяє виявити, як фактичні ознаки будь-якого вчинку особи співвідносяться з юридичними ознаками, закріпленими в нормах чинного законодавства [2, с. 83]. О.Г. Стрельченко звертає увагу, що адміністративним правопорушенням властивий цілий ряд характерних ознак, які утворюють їх юридичні складі [8, с. 138]. Авторський колектив підручника «Адміністративне право України» на чолі з В.В. Галунько визначають юридичний склад адміністративного проступку як сукупність ознак єдності об'єктивних і суб'єктивних характеристик, які потрібні для визначення такого діяння правопорушенням (об'єкт проступку; об'єктивна сторона; суб'єкт проступку; суб'єктивна сторона) [1, с. 293]. В.А. Бортник надає визначення складу адміністративного право-

порушення як встановлену правом сукупність ознак (елементів), за наявності яких суспільно-шкідливе діяння може розглядатися як адміністративне правопорушення [4, с. 84].

Традиційно структура юридичного складу адміністративного правопорушення представлена сукупністю чотирьох елементів, до яких відносяться: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона. Відтак, структура юридичного складу адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, також доцільно розглядати за сукупністю зазначених елементів, кожний з яких потребує більш детальної характеристики та аналізу.

Для встановлення об'єкту правопорушення, пов'язаного з корупцією, за яке передбачена адміністративна відповідальність, першочергово доцільно звернутися до наукових поглядів щодо визначення об'єкту адміністративного правопорушення. Так, О.В. Белікова під об'єктом адміністративного правопорушення пропонує розуміти суспільні відносини у сфері державного управління, що врегульовані нормами адміністративного права й охороняються заходами адміністративної відповідальності [3, с. 22]. Своєю чергою Є.В. Кириленко зазначає, що об'єктом будь-якого адміністративного правопорушення є суспільні відносини, яким цим правопорушенням наноситься шкода. Науковець зауважує, що зазвичай, назва об'єкту правопорушення може бути зазначена в назві статті, або в назві глави особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Водночас ознаки об'єкта правопорушення часто не називаються, але можуть бути логічно зрозумілі зі змісту статті [5, с. 219]. В.М. Берізко звертає увагу, що у загальному розумінні об'єктом адміністративного проступку є те, на що він посягає, проти чого спрямований. Адміністративний проступок за своєю природою являє собою антисоціальне явище, небезпечне для суспільства, що має негативні наслідки [2, с. 82].

Виходячи із зазначеного, можна констатувати, що не зважаючи на специфіку індивідуального розуміння дослідниками тих чи інших особливостей об'єкта адміністративних правопорушень, більшість з них доходять висновку, що ним виступають суспільні відносини.

Визначаючи об'єкт адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, важливо також зауважити, що в теорії адміністративного права об'єкти адміністративного правопорушення мають певну класифікацію.

Зокрема, розрізняють такі види об'єктів адміністративного правопорушення, як загальний, родовий та безпосередній. Загальним об'єктом виступають всі суспільні відносини, що охороняються за допомогою адміністративного права. Своєю чергою родовий об'єкт є групою зазначених суспільних відносин, що характеризуються спільними ознаками. Безпосереднім об'єктом є конкретні відносини, якими завдано шкоди певним проступком і які охороняються відповідною адміністративно-правовою нормою [4, с. 85].

Виходячи із зазначеного, можна дійти висновку, що об'єкти адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, доцільно класифікувати на загальний, родовий та безпосередній. Загальним об'єктом досліджуваного виду адміністративного правопорушення виступають суспільні відносини, що охороняються чинним адміністративним законодавством (нормами КУпАП). Для встановлення родового об'єкту адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, потрібно виходити з того, що він є спільним для всіх правопорушень, за вчинення яких настає адміністративна відповідальність згідно з нормами глави 13-А КУпАП. Відтак, ним виступають суспільні відносини, що виникають у сфері запобігання корупції.

Визначення безпосереднього об'єкту адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, має здійснюватися у межах родового об'єкту та із врахуванням специфіки вимог та обмежень, які можуть бути порушені відповідним діянням. У такому випадку наявна прив'язка до відповідної норми глави 13-А КУпАП, якою передбачена адміністративна відповідальність за те чи інше протиправне діяння, пов'язане з корупцією. Наприклад, безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172⁶ КУпАП є суспільні відносини, врегульовані фінансово-правовими нормами у сфері фінансового контролю; ст. 172⁷ КУпАП – суспільні відносини у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; ст. 172⁹ КУпАП – суспільні відносини, що пов'язані із вжиттям заходів щодо протидії корупції; ст. 172¹⁰ КУпАП – суспільні відносини у сфері охорони довкілля тощо.

Таким чином, у загальному розумінні об'єктом адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, є ті суспільні відносини, на які він посягає та проти яких спрямований. Водночас для належної кваліфікації такого виду адміністративного правопорушення, а отже

і визначення обсягу адміністративної відповідальності як заходу адміністративного примусу, важливо враховувати специфіку суспільних відносин (як об'єкта посягання) та сферу, в якій вони виникають.

Для характеристики юридичного складу адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, необхідно дослідити особливості такого обов'язкового елементу – об'єктивної сторони. Так, О.Г. Стрельченко визначає об'єктивну сторону складу порушення як систему передбачених адміністративно-правовою нормою ознак, що характеризують зовнішню сторону проступку. Науковець вказує на наявність таких ознак, що характеризують об'єктивну сторону адміністративного правопорушення, як:

- 1) безпосередньо саме протиправне діяння (дія чи бездіяльність);
- 2) шкідливі наслідки діяння;
- 3) причинний зв'язок між протиправним діянням та шкідливими наслідками, що наступили;
- 4) час, місце, умови, способи та засоби вчинення правопорушення.

Водночас автор акцентує увагу на тому, що обов'язковою ознакою об'єктивної сторони є протиправне діяння, тоді, як всім іншим переліченим ознакам притаманний факультативний характер [8, с. 139–140]. Зазначену позицію підтримує і В.М. Берізко, визначаючи, що наявність протиправного діяння є основною ознакою адміністративного правопорушення. Шкідливі наслідки, причинний зв'язок між діяннями й наслідками, місце, обстановка, спосіб, знаряддя та засоби вчинення проступку є факультативними ознаками об'єктивної сторони [2, с. 82].

Своєю чергою А.А. Самойлович розуміє під об'єктивною стороною адміністративного правопорушення зовнішнє вираження протиправного діяння (дії чи бездіяльності). До того ж, як стверджує науковець, об'єктивна сторона – це головний фактор для встановлення об'єктивної істини по справі про адміністративне правопорушення [7, с. 55].

На думку О.В. Белікової, об'єктивна сторона як елемент юридичного складу правопорушення – це зовнішня характеристика, зовнішній прояв здійсненого протиправного діяння. Воно може здійснюватися у формі дії або бездіяльності. Однак дослідник акцентує, що в обох варіантах слід мати на увазі, що як дія, так і бездіяльність мають бути заборонені чинним законодавством України [3, с. 22]. Підтримуємо повністю зазначену позицію з огляду на те, що

діяння (дія чи бездіяльність) особи може бути кваліфіковано як адміністративне правопорушення за умови, що воно порушує законодавчо визначені вимоги, встановлені заборони та/або обмеження.

Враховуючи вище викладене, можна дійти висновку, що як невід'ємним елемент юридичного складу адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, об'єктивна (зовнішня) сторона характеризується наявністю вчиненого протиправного діяння (дії чи бездіяльності). Така ознака є обов'язковою, адже діяння (дія чи бездіяльність) особи є підставою для притягнення її до адміністративної відповідальності саме за умови протиправності, що свідчить про порушення законодавчо визначених вимог, встановлених заборон та/або обмежень.

Важливо акцентувати увагу, що діяння особи може бути кваліфіковане як адміністративне правопорушення, якщо протиправний намір реалізується у формі дії або бездіяльності. Так, наприклад, ст. 172⁶ КУпАП передбачена адміністративна відповідальність за порушення вимог фінансового контролю. Об'єктивна сторона цього виду адміністративного правопорушення може виражатися як у формі дії (несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані), так і бездіяльності (неповідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані).

Законодавче визначення поняття суб'єкта адміністративного правопорушення відсутнє. У той же час, у теорії адміністративного права дослідження сутності цього поняття неодноразово викликані науковий інтерес. Так, зокрема, Є.В. Кириленко зазначає, що суб'єктом адміністративного проступку є особа, яка його вчинила, яка досягла певного віку та є осудною [5, с. 221]. В.А. Бортник серед суб'єктів адміністративного правопорушення називає:

- 1) фізично осудну особу, якій на момент вчинення проступку виповнилося 16 років;
- 2) юридичних осіб [4, с. 84].

О.Г. Стрельченко вказує, що суб'єктами адміністративного правопорушення можуть бути фізичні особи, які на момент вчинення адміністративного проступку є осудними та досягли шістнадцятирічного віку та юридичні особи [8, с. 181].

Враховуючи концептуальні підходи до визначення суб'єкта адміністративного правопорушення у теорії адміністративного права, можна стверджувати, що обов'язковою його ознакою є осудність. У чинному адміністративному законодавстві поняття «осудність» не закріплено. Натомість, ст. 20 КУпАП встановлено, що не підлягає адміністративній відповідальності особа, яка під час вчинення протиправної дії чи бездіяльності була в стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану [6]. З аналізу зазначеної норми можна дійти висновку, що осудність як обов'язкова ознака суб'єкта адміністративного правопорушення характеризується двома важливими аспектами: по-перше, здатність особи усвідомлювати свої дії; по-друге, здатність особи керувати своїми діями.

У теорії адміністративного права загальноприйнятою є класифікація суб'єктів адміністративного правопорушення на загальні, спеціальні та особливі. До групи загальних суб'єктів відносять осудних осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна відповідальність (16 років). Спеціальними суб'єктами адміністративного правопорушення є особи, яким властиві певні особливості щодо вчинення тих чи інших правопорушень або, які не несуть адміністративної відповідальності на загальних підставах (наприклад, посадові особи, водії, неповнолітні). Особливими суб'єктами є особи, на яких поширюється дія спеціального законодавства, наприклад, судді, військовослужбовці, прокурори тощо [2, с. 81; 8, с. 141].

Виходячи із зазначеної класифікації суб'єктів адміністративного правопорушення та враховуючи встановлені вимоги нормами глави 13-А КУпАП, можна зробити висновок, що суб'єкт адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, спеціальний. Важливо акцентувати увагу на тому, що більшість статей глави 13-А КУпАП містять примітку, в якій зазначено хто виступає суб'єктом конкретного адміністративного правопорушення. Так, наприклад, ст. 172⁶ КУпАП передбачена адміністративна відповідальність за порушення вимог фінансового контролю. Згідно примітки до цієї норми суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, які відповідно до ч. 1 та 2 ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції» зобов'язані подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого

самоврядування [6]. Таким чином, суб'єктом адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172⁶ КУпАП, є особи, які зобов'язані подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Перелік таких осіб законодавчо визначений у ч. 1 та 2 ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції».

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення відображає психічне ставлення особи до вчиненого нею протиправного діяння. До складових суб'єктивної сторони наковці відносять вину правопорушника, а також мету і мотив його діяльності [3, с. 26; 8, с. 142]. При цьому більшість дослідників цього питання доходять висновку, що саме вина є обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення, відсутність якої виключає адміністративну відповідальність.

Формами вини виступають умисел і необережність. З аналізу ст. 10 КУпАП вчинення адміністративного правопорушення особою є умисним за наявності відповідних умов:

1) особа усвідомлювала протиправний характер свого діяння (дії чи бездіяльності), передбачала його шкідливі наслідки, бажала настання цих наслідків;

2) особа усвідомлювала протиправний характер свого діяння (дії чи бездіяльності), передбачала його шкідливі наслідки, свідомо допускала настання цих наслідків [6].

Вчинення адміністративного правопорушення з необережності характеризується такими ознаками:

1) особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків свого діяння (дії чи бездіяльності), але легковажно розраховувала на їх відвернення;

2) особа, яка його вчинила, не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити [6].

Таким чином, суб'єктивну сторону юридичного складу адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, необхідно визначити як систему передбачених адміністративно-правовою нормою ознак, що характеризують внутрішню сторону проступку (психічне ставлення особи до вчиненого діяння). Характерною особливістю суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, є вчинення його умисно.

Висновки і пропозиції. Традиційно структура юридичного складу адміністративного правопорушення представлена сукупністю

чотирьох елементів, до яких відносяться: об'єкт адміністративного правопорушення (проступку), об'єктивна сторона, суб'єкт вчинення адміністративного правопорушення (проступку) та суб'єктивна сторона. Структура юридичного складу адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, не є виключенням, а відтак містить всі перелічені елементи.

Здійснивши аналіз висвітлених наукових підходів до визначення юридичного складу адміністративного правопорушення, пропонуємо під юридичним складом адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, розуміти сукупність основних, визначальних, юридично значущих ознак, за наявності яких протиправне винне діяння (дія чи бездіяльність) можна кваліфікувати як порушення встановлених Законом України «Про запобігання корупції» вимог, заборон та обмежень, за вчинення якого передбачена адміністративна відповідальність.

Список використаної літератури:

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В.В. Галунько, П.В. Діхтієвський, О.В. Кузьменко, С.Г. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
2. Берізко В.М. Особливості складу адміністративного правопорушення у сфері протидії легалізації коштів, отриманих злочинним шляхом. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 1. С. 80–83.
3. Белікова О.В. Юридичний склад адміністративного правопорушення. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2013. № 3 (41). С. 22–28.
4. Бортник В.А. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2012. 222 с.
5. Кириленко Є.В. Поняття та склад адміністративних правопорушень: запрошення до дискусії. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3-1. С. 219–221.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 грудня 1984 р. № 8073-X / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 20.05.2020).
7. Самойлович А.А. Об'єктивна сторона корупційних адміністративних правопорушень. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2019. Випуск 58. Том 2. С. 54–57.
8. Стрельченко О.Г. Специфіка проступку як складової частини адміністративного делікту. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 137–143.

Tsabeka K. Ye. The legal composition of administrative offense related to corruption

The article is devoted to the study of the essence of the concept of the legal composition of administrative offense related to corruption, and the analysis of the features of its structural elements. Some scientific approaches to determining the legal composition of an administrative offense are highlighted. In order to establish the object of an offense related to corruption, for which administrative liability is provided, scientific views on the definition of the object of administrative offense are analyzed. It was found that for the proper qualification of administrative offense as one related to corruption, and hence the definition of administrative liability as a measure of administrative coercion, it is important to take into account the specifics of public relations (as an object of encroachment) and the scope in which they arise. When studying the features of the objective side as an element of the legal composition of an administrative offense related to corruption, it was found that its mandatory feature is the presence of an illegal act (action or omission), as a basis for bringing the offender to administrative responsibility, which on violation of legally defined requirements, established prohibitions and /or restrictions. Taking into account the conceptual approaches in the theory of administrative law to the classification of subjects of administrative offenses, as well as the requirements of Chapter 13-A of the Code of Administrative Offenses, it was found that the subject of administrative offenses related to corruption is special. Particular attention is paid to the characteristics of the subjective side of the legal structure of administrative offense related to corruption, which is defined as a system of administrative law features that characterize the internal side of the offense (mental attitude of the person to the act). After analyzing the highlighted scientific approaches to determining the legal composition of administrative offense, the author's definition of the concept of "legal composition of administrative offense related to corruption" is proposed.

Key words: administrative offense related to corruption, illegal act, object, objective party, subject, subjective party, administrative liability.

А. В. Чечель

аспірант кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Класичного приватного університету

ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті досліджено трансформацію правового регулювання доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації. Встановлено, що зміст цих трансформацій вміщує в собі надання ширших публічно-управлінських повноважень місцевій владі; формування дієвих механізмів моніторингу змісту та якості адміністративних послуг, що надаються муніципальною владою; здійснення державного аудиту й інших видів державного контролю дотримання бюджетного законодавства на місцях; організацію системи заохочувальних та інших адекватних заходів, спрямованих на виконання дохідної частини місцевих бюджетів; середньострокове планування та ефективність бюджетних видатків; посилення інвестиційних спроможностей територіальних громад; створення систем інтеграції позитивного досвіду розвитку місцевих бюджетів і недопущення виявлених помилок бюджетного процесу в майбутніх роках. З'ясовано, що феномен децентралізації державної влади в інституті доходів місцевих бюджетів додав йому нову юридичну ознаку, а саме вищий ступінь втягненості муніципальної влади до грошово-економічних відносин із питань формування та розподілу фінансових ресурсів цих бюджетів. Це виражається в якісних перетвореннях її ініціатив із пошуку платників податків, їхнього приваблення до місцевих проєктів, піклуванні про ріст здорового підприємництва, помірних витратах, максимальній результативності від діянь. Підсумовано, що такі зміни окреслюють роль держави-партнера, а не розпорядника для муніципальної влади. Їхні фінансово децентралізовані відносини додають їм паритетності під час порозуміння в інших сферах життя.

Ключові слова: децентралізація, доходи, законодавство, місцевий бюджет, повноваження, податок, правове регулювання, територіальна громада.

Постановка проблеми. Місцеві бюджети є одним із важелів, за допомогою якого проводиться перерозподіл валового внутрішнього продукту, насамперед, серед окремих соціальних верств населення та об'єднаних територіальних громад. Цей інструмент дозволяє місцевим органам державної виконавчої влади й місцевого самоврядування: підвищити рівень доходів населення; забезпечити якість і доступність адміністративних послуг; забезпечити отримання доступного житла, житлово-комунальних послуг; покращити екологічний стан навколишнього середовища й реалізувати інші пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку. Науковці слушно наголошують, що багато економічних і соціальних диспропорцій можуть бути ліквідовані або зменшені шляхом раціонального співвідношення дохідних частин бюджетів різних рівнів, закріплення ефективного механізму передачі коштів з одного бюджету до іншого й що саме стан фінансових ресурсів на місцях, які зумовлюють певні

господарські інтереси, забезпечує життєдіяльність і стабільність усієї системи фінансових ресурсів [1, с. 12]. Децентралізація публічної влади в Україні – головний тренд трансформації бюджетних відносин, що спрямований на збільшення фінансової спроможності місцевих бюджетів і здатність територіальної громади адміністративно-територіальних одиниць самостійно задовольняти свої потреби шляхом джерел доходів власних бюджетів і з передачею додаткових джерел фінансування з державного бюджету до останніх.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Удосконаленню механізму формування місцевих бюджетів в Україні присвячено чимало праць вітчизняних науковців, а саме: О. Вінницька дослідила формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації; В. Зубріліна – формування та розподіл доходів і видатків місцевих бюджетів; В. Онищенко – бюджетно-податковий механізм подолання соціально-економічної диференціації

регіонів; С. Осипенко – місцеві бюджети в умовах децентралізації фінансових ресурсів; Ж. Піскова – формування системи показників фінансової ефективності податків. З'ясуванню низки інших аспектів правового регулювання міжбюджетних відносин і децентралізації державної влади присвятили свої наукові роботи В. Бесчеревних, В. Білоус, Л. Воронова, В. Гаращук, О. Гетманець, Л. Єфіменко, І. Завєруха, Л. Касьяненко, М. Кучерявенко, М. Мацелик, А. Монаєнко, О. Орлюк, П. Пацурківський, М. Піскотін, Н. Хімічева, С. Ципкін, В. Чернадчук та інші. Утім вчені не повною мірою розкрили питання правової природи дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації державної влади в Україні, тому тема нашої роботи актуальна для дослідження.

Метою статті є розкриття концептуального змісту трансформацій правового регулювання доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Трансформація (від лат. *transformatio* – перетворення) на парадигмальному полі етимологічно означає докорінні зміни, яким піддаються сутність і зміст явищ під впливом різних чинників, що мають як внутрішній, так і зовнішній характер, оскільки більшість правових явищ синкретичні [2, с. 76]. Проблеми правового регулювання в умовах трансформації суспільних відносин стосуються насамперед необхідності вдосконалення та узгодження законодавства, що забезпечило б реалізацію принципу верховенства права [3, с. 4], зокрема у сферах наповнення місцевих бюджетів і задоволення їхнім коштом потреб територіальних громад. Вдосконалення правового регулювання дохідної частини місцевих бюджетів складає суть пріоритетів державної політики вже не одне десятиліття. Так, ще у схваленій 23 травня 2007 р. розпорядженням № 308-р Кабінету Міністрів України Концепції реформування місцевих бюджетів було наголошено, що місцеві бюджети є вагомим складовою частиною бюджетної системи країни, тому зміна умов їх формування та виконання може суттєво позначитися на збалансованості бюджетної системи, фінансовій безпеці в цілому (абз. 3 п. 2), а серед головних завдань визначалося: децентралізація управління бюджетними коштами; вдосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин; запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу; посилення інвестиційної складової, забезпечення прозорості процесу

формування та виконання місцевих бюджетів; підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів і посилення контролю та відповідальності за дотримання бюджетного законодавства (абз. 4-9 п. 3).

За п. 23 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України (далі – БК України), до доходів бюджету належать – податкові, неподаткові й інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ); надходження бюджету – доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних (місцевих) запозичень, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), повернення бюджетних коштів із депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів (п. 37). Як бачимо, логічної стрункості законодавчим визначенням понять «доходи» й «надходження бюджету» не вистачає. В економіко-правовій доктрині доходи місцевих бюджетів визначають як сукупність грошово-економічних відносин суспільства, що забезпечують формування та розподіл фінансових ресурсів місцевих бюджетів та оптимальний, ефективний розвиток територій шляхом децентралізованого управління в особі органів місцевого самоврядування [4, с. 14]. Доходи місцевих бюджетів – це кошти, які надходять до відповідних бюджетів у розмірах і порядку, встановлених законодавчо [5, с. 399]. Доходи публічного бюджету – це сукупність грошових надходжень до централізованого фонду фінансових ресурсів держави/територіальної громади, що використовуються ними для виконання основних завдань і функцій [6, с. 28], задоволення публічного інтересу; частина централізованих фінансових ресурсів держави, які необхідні для виконання її функцій, врегульовані відповідними нормативними актами й формуються на правовій основі [7, с. 355].

Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України 2018 р. 1 184 278,1 млн грн склала 22,48% (для порівняння, у 2014 р. ця частка складала 22,2%). Тобто, за 4 роки показник рівня децентралізації міжбюджетних відносин суттєво не покращився. Натомість показником високого рівня децентралізації цих відносин у світовій практиці є частка місцевих видатків на рівні, що перевищує 45% загальних урядових видатків, середнього рівня – 30–45%, а низького рівня – менше ніж 30% [8, с. 208]. Нині в Україні

відбувається незбалансованість доходів і видатків місцевих бюджетів і джерел покриття переданих на місцевий рівень повноважень. Зберігається необхідність забезпечення відповідності між надходженнями місцевих бюджетів і делегованими їм повноваженнями шляхом визначення механізму їхнього фінансування. Наприклад, у ч. 2 ст. 78 БК України від 08 липня 2010 р., № 2456-VI (далі – БКУ) закріплено виняток із казначейської системи обслуговування бюджетів для бюджету розвитку місцевих бюджетів і власних надходжень бюджетних установ, що дозволяє вихід цих коштів місцевих бюджетів за межі казначейської системи обслуговування бюджетів на користь банків державного сектору. Подібний виняток заважає реалізації інтересів територіальних громад, а також не сприяє здійсненню повноцінного контролю за рухом бюджетних коштів органами казначейства, що зумовлює необхідність зміни зазначеної норми бюджетного законодавства [9, с. 207].

Децентралізована модель характеризується невтручанням держави в бюджетний процес регіонів; чітким законодавчим розмежуванням видаткових повноважень між різними рівнями управління; дотриманням інтересів членів територіальних громад та їх об'єднань з урахуванням цілей уряду; цілеспрямованим розвитком фінансової автономії місцевого самоврядування; здійсненням розподілу дохідних джерел на підставі бюджетних угод; незалежністю від форми державного устрою. Як наслідок, на місцях складаються компетентні, фінансово самодостатні, підконтрольні населенню центри влади й прийняття рішень. Децентралізація відповідає основному правилу державних фінансів: витратити треба не кількісно, а ефективно й ближче до платників податків і споживачів фінансованих державою послуг [10, с. 7–8]. За задумом створення об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ), Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII частково розв'язує це завдання, а саме: її адміністративний центр повинен бути розташований найближче до географічного центру території ОТГ (ч. 2 ст. 4), а добровільне ОТГ сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням, з-поміж іншого, принципу економічної ефективності (п. 3 ч. 1 ст. 2). Звертає на себе увагу норма, яка вказує на те, що географічна близькість далеко не вичерпує зміст питання близькості до продуктивних сил громади, розуміння їхньої природи й специфіки задля подальшого

використання їхнього потенціалу. Таке використання має бути ефективним, проте визначення змісту цього норми-принципу права в чинному законодавстві України, зокрема й того, за допомогою якого врегульовуємо фінансові правовідносини місцевого самоврядування, відсутнє.

В окресленій моделі найрезультативнішим видається підхід, за якого, визначаючи поняття бюджету, охоплюємо правовим змістом його економічний та управлінський аспекти. Відбувається послідовний перехід від економічного змісту до управлінської форми, які набувають остаточного юридичного оформлення під час затвердження бюджету представницькими органами. Правовий аспект бюджету характеризується часовими межами дії відповідного акта про бюджет, який, як правило, є обмеженим одним календарним роком. У такий спосіб відбувається пристосування права й правових норм до швидкоплинних економічних відносин і вноситься правовий порядок і визначеність до них. Через закріплення в правовій формі бюджет виконує й свої ключові функції: розподільчу, регульовальну й контрольну [9, с. 204].

Децентралізація управління бюджетними коштами в економічно розвинених країнах – один із ключових чинників високої ефективності бюджетної системи загалом. Вона передбачає розширення фінансової бази регіонів і муніципалітетів шляхом передачі їм потужних фінансових джерел, які раніше були закріплені за державним (центральним) бюджетом [11, с. 27]. Змістовним наповненням правових трансформацій у досліджуваній сфері може стати реалізація пропозицій організаційно-правового характеру щодо впорядкування функціональних і видаткових повноважень органів місцевої влади, а саме: чіткого законодавчого розподілу функціональних і видаткових повноважень центральних і місцевих органів влади; узгодження положень окремих нормативно-правових актів щодо визначення переліку делегованих повноважень; законодавчого визначення категорії «делеговані повноваження»; встановлення відповідності між обсягом фінансування та вартістю публічної послуги на місцевому рівні; передачі органам місцевого самоврядування більшості повноважень місцевого характеру з відповідною передачею фінансових ресурсів державного бюджету на їхнє фінансування; ширшого залучення громадськості до реальної участі в бюджетному процесі на місцях, що сприятиме імплементації в українську практику принципів бюджетної децентралізації [12, с. 9–10],

зокрема й через концептуалізацію правових механізмів здійснення делегованих та інших публічно-владних повноважень у межах форм державно-приватного партнерства [13]. Так, за ч. 1 ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. № 4572-VI, громадське об'єднання є добровільним об'єднанням фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів. Відповідно, місцева влада має законодавчі основи для залучення громадян до здійснення частини своїх повноважень, фактично делегуючи їх у різних сферах, а саме: з питань інвестиційної діяльності, управління публічними коштами або контролю за цим, залучення для колегіального ухвалення рішень тощо, щоб надалі спільно нести за них відповідальність та іншим чином діяти в інтересах власних територіальних громад.

Формування дохідної частини бюджетів має за мету не тільки наповнення, але й витрати отриманих коштів, оскільки саме по собі накопичення коштів – не самоціль, воно завжди виявляє мотив у напрямках (бюджетних розписі й класифікації, п. 26 ч. 1 ст. 2 і ст. 8 БКУ) подальших витрат акумульованих коштів. Водночас, за слушної думки А. Нестеренко, двоїстість правової природи бюджетної діяльності муніципальних утворень виявляється також у тому, що вона, з одного боку, є складовою частиною бюджетної діяльності держави в цілому, а з іншого – є видом фінансової діяльності місцевого рівня. Об'єктами бюджетної діяльності місцевого рівня є бюджет відповідного муніципального утворення та його бюджетний устрій [1, с. 13].

Як ілюстрацію стану роботи механізмів публічних бюджетів впродовж останніх років відзначимо, що, якщо частка доходів місцевих бюджетів у 2015 р. і була найнижчою, в абсолютній величині вона збільшилася та склала 294,46 млрд грн, що на 69,19 млрд грн більше, ніж у 2012 р. У 2016 р. вона збільшилася на 140,87 млн грн у порівнянні з 2012 р. Збільшення відбулося шляхом збільшення податкових надходжень. Їхня частка складала 40,1% у 2016 р., що на 2,4% більше, ніж у 2014 р. Але найбільшу частку займали офіційні трансферти 53,4% у 2016 р. Враховуючи високий рівень фінансової залежності місцевих громад від допомоги державного бюджету, доречною стає думка про необхідність відбиття на рівні

законодавства механізмів практичної дії критерію ефективності функціонування бюджетно-податкового механізму через досягнення раціонального балансу між власними коштами місцевих бюджетів і трансфертами, що надаються з державного бюджету [14, с. 5]. У цьому напрямі в порядку децентралізації наповнення місцевих публічних бюджетів було законодавчо спрощено процедуру надання місцевих гарантій і здійснення місцевих запозичень від міжнародних фінансових організацій шляхом запровадження принципу «мовчазної згоди» під час погодження таких операцій із Міністерством фінансів України; надано право здійснювати місцеві зовнішні запозичення всім містам обласного значення. На рівні доктрини як один із реальних кроків для забезпечення зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування та посилення рівня фінансової децентралізації пропонується також розширення доступності для них і населення до впровадження та використання інституту комунального кредиту [15, с. 144]. Прогресивним фінансовим інструментом наповнення місцевих бюджетів в Україні можуть стати також муніципальні облігаційні позики – традиційні в цивілізованому світі заходи для фінансування інвестиційних програм регіональних і місцевих органів влади, широко поширені у федеральних державах із високим ступенем економічної самостійності регіонів [16, с. 75]. Відповідні положення можуть бути сформульовані окремим інститутом у межах чинного БКУ або на рівні відповідного профільного закону, втім у будь-якому випадку суттєво уточнені в частині використання цифрових технологій і сучасних фінансових інструментів, не обмежуючись тільки отриманням кредитів і випуском облігацій, не підміняючи суб'єкта відповідальності, коли за результати несе відповідальність місцева рада, а погоджує випуск облігацій Міністерство фінансів України, як про це зазначено в Порядку здійснення місцевих запозичень, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 р. № 110.

Висновки і пропозиції. Отже, спостерігаємо, що концептуальний зміст трансформацій правового регулювання доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації є наданням ширших публічно-управлінських повноважень місцевій владі; формуванням дієвих механізмів моніторингу змісту та якості адміністративних послуг, що надаються муніципальною публічною владою; здійсненням державного аудиту

й інших видів державного контролю дотримання бюджетного законодавства на місцях як щодо отримання доходів, так і на всіх інших стадіях бюджетного процесу; організацією системи заохочувальних та інших адекватних заходів, спрямованих на виконання дохідної частини місцевих бюджетів, середньостроковим плануванням (на 3 роки) й ефективністю бюджетних видатків, а також посиленням інвестиційних спроможностей територіальних громад (комунальне кредитування, випуск облігацій муніципальної позики тощо); створенням систем інтеграції позитивного досвіду розвитку місцевих бюджетів і недопущенням виявлених помилок бюджетного процесу в майбутніх роках. Ці перетворення на законодавчому рівні передбачають визначення змісту механізмів урахування специфіки продуктивних сил громади, що уможливить максимізацію доходів місцевих бюджетів; норм-принципів «ефективності» (економічної, фінансової, управлінської); напрямів і способів мотивації та втягнення місцевих мешканців, особливо враховуючи унікальне місце України у світі за умовами аграрного бізнесу, підприємців цієї сфери економіки до посилення фінансових спроможностей органів місцевого самоврядування під час розв'язання ними соціальних завдань, забезпечення прав людини тощо.

Виражений у цих трансформаціях феномен децентралізації державної влади в Україні виявляє появу в інституті доходів місцевих бюджетів нової по суті юридичної ознаки, а саме: якості вищого ступеня втягненості муніципальної влади до грошово-економічних відносин із питань формування та розподілу фінансових ресурсів цих бюджетів. Це виражається в якісних перетвореннях її ініціатив із пошуку платників податків, їхньому привабливості до місцевих проектів, піклуванні про ріст здорового підприємництва, кукібності в ставленні до отриманих коштів, максимальній результативності від діянь та іншому. Фактично з пересічного споживача коштів публічних бюджетів територіальна громада перетворюється на вишукано осмислено дієвого фінансиста, що в будь-якій перспективі повинен враховувати низку соціальних, інфраструктурних (житлових, дорожніх та інших громадських), банківських, податкових, бюджетних, земельних, екологічних, інформаційних/комунікаційних аспектів правових відносин і виявляти найвищу обізнаність у прогресивних нормах, які треба негайно й системно ухвалювати задля унормування, фіксації та збереження розвитку. Фундаментальний ресурс (доходи місцевого

бюджету) вимагає релевантних знань і досвіду їхнього застосування на практиці, що повинно передаватися (децентралізуватися) від державної (центральної/регіональних органів законодавчої та виконавчої гілок влади) до відповідних структур муніципальної влади, в тому числі через проведення навчання (тренінги тощо), відрядження фахівців, які передадуть свій організаційно-правовий досвід тощо.

Інноваційна для України особливість у природі досліджуваних трансформацій у динаміці характеризується параметрами зростального покращення номінальних кількісних показників надходжень коштів та їхнього адміністрування, а також телеологічності витрачання отриманих ресурсів, у тому числі й через осмислення варіантів реалізації довгострокових і/або спільних з іншими територіальними громадами інвестиційних проектів. Такі зміни окреслюють роль держави-партнера, а не розпорядника для муніципальної влади. Їхні фінансово децентралізовані відносини додають їм паритетності під час порозуміння в інших сферах життя. Відповідно, держава міцнішає разом із сильними територіальними громадами, які сукупно складають її, наповнюючи системою складних взаємовідносин, здатної відтворювати найцінніші продукти сучасної цивілізації та розвивати їх, протистояти деструктивним загрозам (інтенціям) як ззовні, так і із середини. Водночас на практиці дисфункціональність цієї ідеальної правової моделі чи її окремих складових частин зумовлена не придушеними вадами людської природи – не доброчесністю та корупцією, підміною справжніх людських цінностей ефемерними (штучними) цінностями/інтересами, глобальними проблемами, в тому числі панівною індиферентністю великого капіталу до стійких інвестицій у духовність та інше.

Список використаної літератури:

1. Нестеренко А.С. Правові засади формування та використання місцевих фінансових ресурсів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2004. 20 с.
2. Хаустова М.Г. Правова трансформація: теоретичний аспект. *Актуальні проблеми сучасного міжнародного права* : збірник наукових статей за матеріалами II Харк. між.-прав. читань, присв. пам'яті проф. М.В. Яновського і В.С. Семенова, м. Харків, 21 листопада 2016 р. : у 2 ч. Харків, 2016. Ч. 1. С. 75–87.
3. Державно-правове регулювання в умовах трансформації суспільних відносин : монографія / за заг. ред. Ю.Л. Бошицького. Київ : Юридична думка, 2009. 536 с.

4. Вінницька О.А. Формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08. Чернівці, 2017. 40 с.
5. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : навчальний посібник. Київ : Знання, 1999. 487 с.
6. Карлін М.І., Горбач Л.М., Новосад Л.Я. та ін. Державні фінанси в транзитивній економіці : навчальний посібник. Київ : Кондор, 2003. 220 с.
7. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн : навчальний посібник. Київ : Знання-Прес, 2002. 495 с.
8. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». Київ : НІСД, 2015. 684 с.
9. Овсянніков Є.С. Правове регулювання виконання бюджетів за видатками в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2017. 216 с.
10. Андрущенко В.Л. Міжбюджетні відносини в Україні і міжнародний досвід. *Збірник наукових праць Ірпінської ФЮА (економіка, право)*. 2013. № 2. С. 5–10.
11. Костирко Л.А., Велентейчик Н.Ю. Механізм регулювання міжбюджетних відносин в Україні: пріоритети, інструменти, перспективи : монографія. Сєвєродонецьк : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2016. 280 с.
12. Зубріліна В.В. Формування і розподіл доходів та видатків місцевих бюджетів : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08. Київ, 2015. 294 с.
13. Брайловський І.А. Державно-приватне партнерство: методологія, теорія, механізми розвитку : дис. ... док. економ. наук : 08.00.01. Донецьк, 2014. 462 с.
14. Онищенко В.О., Ставнича М.М. Бюджетно-податковий механізм подолання соціально-економічної диференціації регіонів: теоретичний аспект. *Економіка і регіон*. 2009. № 3. С. 3–8
15. Осипенко С.О. Місцеві бюджети в умовах децентралізації фінансових ресурсів: дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08. Мелітополь, 2016. 233 с.
16. Глущенко С.В. Муніципальні позики як інструмент фінансування розвитку міст і регіонів. *Наукові записки. Економічні науки*. 2005. Т. 44. С. 75–79.

Chechel A. V. Transformations of legal regulation the local budget revenues in conditions of decentralization

The article reveals the transformation of the legal regulation of local budget revenues during decentralization of state power in Ukraine. It has been established that the content of these transformations includes the provision of wider public management powers to local authorities; formation of effective mechanisms for monitoring the content and quality of administrative services provided by the municipal authorities; implementation of the state audit and other types of state control over observance of local budget legislation; organization of a system of incentives and other appropriate measures aimed at the performance of the revenue part of local budgets; medium-term planning and efficiency of budget expenditures; strengthening of investment capacities of territorial communities; creation of systems of integration of positive experience of development of local budgets and prevention of identified errors in the budget process in the years to come. It is revealed that the phenomenon of decentralization of state power in the institute of local budget revenues gave him a new legal feature, namely: the higher degree of involvement of the municipal authorities in monetary and economic relations with regard to the formation and distribution of financial resources of these budgets. This is reflected in the qualitative transformations of its initiatives in finding taxpayers, their attraction to local projects, the care for the growth of healthy entrepreneurship, moderate costs, maximum effectiveness from the acts. The territorial community turns into a refined financier, which in any perspective should take into account a number of social, infrastructural, banking, tax, budgetary, land, environmental, information aspects of legal relations and identify the highest level of awareness in progressive norms that should be adopted immediately and systematically for the sake of preservation of development. The financial resources of the local budget require relevant knowledge and experience of their application in practice. This knowledge should be transferred from the state authorities to the relevant structures of the municipal government, including through training.

Innovative for Ukraine the peculiarity in the nature of the transformations under investigation is characterized by the growing parameters of the increase of the quantitative indicators of revenues and their administration. Summarized that such changes outline the role of the partner state, and not the manager for the municipal government. Their financially decentralized relationships add parity to them in their mutual understanding in other areas of life. Accordingly, the state grows stronger together with strong territorial communities. Nonetheless, in practice, the dysfunctionality of this ideal legal model or of its individual components is due to defects of human nature – malice and corruption, the substitution of true human values by artificial interests, global problems etc.

Key words: decentralization, income, legislation, local budget, powers, tax, legal regulation, territorial community.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.8

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.21>

А. В. Боровик

кандидат юридичних наук, доцент,
член-кореспондент Академії адміністративно-правових наук,
професор кафедри кримінального права та правосуддя
ПВНЗ «Міжнародний економіко-гуманітарний університет
імені академіка Степана Дем'янчука»

О. Г. Колб

доктор юридичних наук, професор,
академік Національної академії наук вищої освіти,
професор кафедри кримінального права та процесу
Національного університету «Львівська політехніка»

ПОНЯТТЯ МОТИВІВ КОРУПЦІЙНИХ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ЯКІ ВЧИНЯЮТЬСЯ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ УКРАЇНИ

Статтю присвячено з'ясуванню соціально-правової природи виникнення, розвитку та реалізації у сфері виконання покарань мотивів учинення корупційних злочинів, а також їх вплив загалом на формування протиправної мотивації й механізму злочинної поведінки.

У наукових джерелах під мотивом розуміють підставу, привід, для якої-небудь дії, вчинку і причини [2, с. 354]. Таке ж саме тлумачення подано й у Великому словнику іноземних слів [3, с. 376]. У кримінально-правовому аспекті мотив розглядається як ознака суб'єктивної сторони злочину, під яким розуміють усвідомлення спонукання особи, що викликало в неї рішучість учинити злочин, це інтегральне психічне утворення, котре спонукає особу до вчинення суспільно небезпечного діяння та є його підставою [4, с. 17]. Аналогічний підхід до визначення мотиву злочину застосовано й у Юридичній енциклопедії [5, с. 778-779]. В.К. Грищук, визначаючи зміст філософсько-правового розуміння відповідальності людини, мотив злочину тісно пов'язує зі змістом складу злочину, який, зі свого боку, є однією з підстав негативної (ретроспективної) кримінально-правової відповідальності людини [6, с. 513-568]. У кримінологічних довідниках мотивом злочину вважають викликане зовнішніми або внутрішніми стимулами, детерміноване властивостями особистості, інтегроване психічне утворення, котре спонукає до поведінки, спрямованої на зняття психічної напруги усвідомленої актуалізованої потреби біологічного або соціального характеру шляхом порушення кримінально-правової заборони. Загалом, таке визначення повною мірою кореспондується із загальнотеоретичним змістом поняття мотиву правопорушення. У вузькому та широкому аспектах розглядається це поняття й у навчально-методичних виданнях курсу «Кримінологія». Так, О. М. Джужа мотив злочину передає через мотивацію злочинної поведінки, вважаючи, що перша є важливою внутрішньою детермінантою поведінки злочинця [7, с. 84]. Водночас, на його думку, ні сам собою мотив, ні мотивація, ні формальна спроможність до вибірковості не визначають змісту прийнятого рішення, контрольованого свідомістю й волею суб'єкта [7, с. 85]. С.І. Нежурбіда, зі свого боку, мотиви протиправної поведінки відносить до механізму злочинної установки особи [8, с. 411-418].

Ключові слова: мотив, корупційний злочин, сфера виконання покарань, протиправна поведінка, мотивація, механізм вчинення злочину, суб'єкт злочину, вина.

Постановка проблеми. Як свідчить практика виконання покарань, щорічно у структурі злочинів, які вчиняються у сфері виконання покарань України, корупційні правопорушення складають майже 40% від загальної кількості зареєстрованих. Водночас 24% з них припадає на прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК України); 7 % – на привласнення, розтрату майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК), а ще 5% – на зловживання впливом (ст. 369-2 КК) [1, с. 13].

До того ж кожне із цих кримінальних правопорушень учинялось винними особами з різних мотивів (із користі; з кар'єрних міркувань; у зв'язку із сімейними обставинами тощо), зокрема за терміном їх виникнення, розвитку й реалізації – ті, які виникли раптово; короткотривалі (формувались до одного року); середньотривалі (до трьох років); інші.

А це, зі свого боку, впливало на рівень запобіжної діяльності через різноманіття мотивів протиправної діяльності у сфері виконання покарань.

Таким чином, у наявності складна прикладна проблема, котра потребує нагального вирішення, зокрема на доктринальному рівні. Саме ці обставини й зумовили вибір теми зазначеної наукової статті, а також визначили її головне завдання – з'ясувати соціально-правову природу виникнення, розвитку та реалізації мотивів учинення корупційних злочинів у сфері виконання покарань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення наукової літератури показало, що досить активно та продуктивно розробкою поданої проблематики займаються такі учені, як: О.М. Бандурка, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, І.Г. Богатирьов, В.В. Василевич, В.В. Голіна, Б.М. Головкін, О.М. Джука, О.П. Рябчинська, А.В. Савченко, А.Х. Степанюк, І.С. Яковець та інші.

До того ж на сьогодні ще не повною мірою з'ясовані ті питання, котрі стосуються ролі та місця протиправної мотивації в механізмі вчинення корупційних правопорушень, що і стало вирішальним під час вибору предмета дослідження в поданій науковій розробці.

Мета статті – дослідити соціально-правову природу виникнення, розвитку та реалізації у сфері виконання покарань мотивів учинення корупційних злочинів, а також їх вплив загалом на формування протиправної мотивації й механізму злочинної поведінки.

Виклад основного матеріалу. На підставі аналізу наукових праць з означеної проблематики С.І. Нежурбіда встановив, що, з огляду на загальнопсихологічну теорію установки, важливе значення відіграє мотиваційний процес, оскільки він:

1) визначає психологічно прийнятний вид поведінки, яка обирається з-поміж інших видів поведінки;

2) наділяє цей вид поведінки більшою вагою з погляду ціннісних орієнтацій;

3) створює її психічно значимою поведінкою;

4) забезпечує умови для формування відповідної їй установки [8, с. 416].

Аналогічний підхід можна зустріти й у роботах А.М. Бойка, який переконаний, що в бутті та діяльності соціального індивіда не тільки перетинаються, сходяться різні лінії й мотиви соціального процесу, – в них відбувається синтезування нових соціальних якостей за збереження чи модифікації старих [9, с. 111]. Зі свого боку, Н.В. Сметаніна мотивацію злочинної поведінки пропонує визнати критерієм кримінологічної класифікації злочинів, доводячи, що жоден інший критерій такої класифікації не відображає так повно внутрішню цілісну сукупність причин злочинів, як мотивація [10, с. 93–94]. Зважаючи на отриманні результати дослідження, зазначена науковиця запропонувала п'ять груп кримінальної мотивації:

1) політична;

2) насильницько-егоїстична;

3) корислива;

4) анархістсько-індивідуалістична;

5) легковажно-безвідповідальна [10, с. 94].

Ураховуючи зазначене.

Через зміст механізму злочинної поведінки розглядають сутність мотивів і мотивації особи автори підручника «Кримінологія» (2014 р.) (за редакцією професорів В.В. Голіни та Б.М. Головкіна) [11, с. 117–119]. Водночас під мотивом злочинної поведінки вони розуміють сформований під впливом соціального середовища та життєвого досвіду особи намір, який є внутрішньою безпосередньою причиною вчинення злочину та виражає особисте ставлення до того, на що спрямоване це діяння [11, с. 104]. Також, на переконання Б. М. Головкіна, мотив складається із двох взаємопов'язаних частин:

1) змістовної;

2) динамічної (енергетичної) [11, с. 104].

Змістова сторона мотиву, на його думку, вказує на задум, яким насправді керувалась особа під час постановки конкретної мети та вибору протиправного шляху її досягнення [11, с. 104].

Саме через змістовний бік мотиву виражається спрямованість особистості, її інтереси, схильність мислити й готовність діяти в певний спосіб. Зі свого боку, енергетичну сторону мотиву, як доводить Б.М. Головкін, утворюють емоції й почуття, котрі збуджують волюву активність та підтримують стан готовності до цілеспрямованих дій. Водночас емоційне переживання злочинного наміру рухає волювим процесом у певному напрямі [11, с. 104]. Тому мотиви, як обґрунтовано вважає цей учений, одночасно виступають підставою (причиною) й рушійною силою цілеспрямованої поведінкової активності, а отже, є безпосередньою причиною вчинення конкретного злочину [11, с. 104].

Аналогічний висновок щодо ролі та місця мотивів у механізмі індивідуальної віктимної поведінки особи зробили й автори навчального посібника «Кримінологічна віктимологія» (2006 р.) (загальна редакція професора О.М. Джужі) [12, с. 87–99].

Як показали результати поданого дослідження, розглядаючи питання про детермінанти та механізм вчинення злочину, велику увагу приділяють мотиву та мотивації й зарубіжні кримінологи. Так, німецький учений Г.Й. Шнайдер, вивчаючи злочинні «кар'єри», зокрема, виокремив чотири фази виникнення та розвитку злочинної мотивації й загалом становлення злочинця неповнолітнього, а саме:

- 1) деліквентність – не як ізольована дія, а життєвий процес, умонтований у злочинну кар'єру;
- 2) група підштовхує особу до злочинної кар'єри та утримує її в ній;
- 3) велике значення для створення особою власного злочинного іміджу й розвитку її кар'єри має реакція на її протиправність із боку осіб її найближчого соціального оточення;
- 4) у кінцевому підсумку, підліток затверджується в ролі протиправного суб'єкта [13, с. 274–275].

Зі свого боку, казахський кримінолог Е.О. Алауханов у соціально-психологічному механізмі конкретного злочину одним із суттєвих елементів, поряд із моральними властивостями особи, називає також її потреби, інтереси та мотиви [14, с. 94]. Російська вчена А.І. Долгова, досліджуючи потреби та інтереси особи, доводить, що останні здійснюють сильний вплив на мотиваційну сферу особи, під якою вона розуміє всю сукупність її мотивів, котрі формуються та розвиваються протягом її життя [15, с. 288]. Водночас вона виокремила наступні основні мотиви злочинної поведінки:

1) суспільно-політичні: механізм управління державою й суспільством, участь у цьому управлінні, вплив на нього тощо;

2) соціально-економічні:

– задоволення абсолютних, тобто найнеобхідніших, життєво важливих потреб;

– задоволення «відносних потреб», які виникають в умовах соціально-економічної диференціації населення та порівняння людьми свого положення з положенням оточення;

– досягнення свого ідеалу – якогось матеріального стандарту (надбагатства) або соціального стандарту (проникнення у вищі прошарки суспільства), на які зорієнтована певна особа;

3) насильницько-егоїстичні (агресивні у фізичному або психологічному планах):

– абсолютизація ідеї самоствердження, реалізація тих потреб та інтересів, які вже є, в будь-яких формах;

– самоствердження в тих формах, котрі можливі для особи в конкретних ситуаціях. Невихована, нецивілізована людина, як правило, відповідає образу на зауваження, або перешкоди чи труднощі у використанні судового порядку захисту честі та гідності веде до фізичної розправи над особою, яка нанесла образу. Сюди ж А. І. Долгова віднесла й випадки, коли особа, що знаходиться в нелюдських умовах, і самостверджується в житті не по-людськи;

4) легковажно-безвідповідальні:

– відсутня потреба та зацікавленість у співвідношенні своїх учинків з прийнятими нормами поведінки, законом;

– вибірковість такого співвідношення (оцінки) (наприклад, тільки в умовах суворого зовнішнього контролю або у спілкуванні з можновладцями, але не підлеглими та безвідповідальними людьми тощо) [15, с. 289].

Водночас, на переконання А.І. Долгової, у злочинній поведінці зазначені види мотивів можуть проявлятися у різних співвідношеннях [15, с. 289]. Цікавим у зв'язку з цим є висновок, якого дійшли французькі кримінологи Ж.-Ф. Гейро та Ф. Тюсаль, пояснюючи, зокрема, зв'язок між бідністю та злочинністю, а саме: якщо бідність пояснює виникнення злочинності, то чому «багаті» також учиняють злочини. [16, с. 218]. На їх думку, є також інший логічний глухий кут у цій соціально-економічній теорії: чому всі бідняки або хоча б більша їх частина, не стають на шлях злочинності. [16, с. 219]. Не менш важливим є й інший висновок, котрий зробили зазначені науковці: людина – злочинець не тому, що вона бідна, а бідна тому, що вона зло-

чинець. Стиль життя злочинців не передбачає постійних доходів від тяжкої праці [16, с. 220].

Узагальнивши наявні теоретичні підходи щодо ролі мотиву в механізмі індивідуальної злочинної поведінки особи, український кримінолог А.П. Закалюк виокремив три підходи до визначення його сутності:

- 1) функціональний;
- 2) гносеологічно-детермінаційний;

3) загальноособистісний (водночас другий і третій тісно пов'язані через особу, але мають свої специфічні призначення) [170, с. 287].

На його переконання, щодо функції, яку відіграє мотив, майже немає сумнівів, що він є збудником, спонуканням особи до діяння й у широкому розумінні останнього – до діяльності. Тим самим, очевидно, безспірною є належність мотиву до детермінаційного процесу [17, с. 287]. Гносеологічно-детермінаційна сутність мотиву, на думку А. П.Закалюка, полягає в тому, що мотив – це специфічне ставлення до предмета, що полягає у сприйнятті здатності останнього слугувати задоволенню потреби, визначенні способів виконання ним цієї ролі, збудженні потягу (нахилу) до дії, що реалізує потребу через цей предмет. Ще ширше: мотив визначає споживацьке ставлення до предмета [17, с. 288]. Загальноособистісний підхід до визначення поняття мотиву, як обґрунтовано вважає А.П. Закалюк, – насамперед, це з'ясування співвідношення між ним і поняттями особи та особистості, місця, яке займають мотиви у структурі особистості [17, с. 289]. У широкому значенні, в такому випадку, мотив розуміється як стала особистісна властивість, що тривалий період, а можливо, й усе життя, визначає спрямованість діяльності особи за певними напрямками, певними сферами життєдіяльності. Такі мотиви часто називають головними або генеральними, вважається, що вони формуються з дитинства [17, с. 289–290]. Як доводить у своїх роботах А.П. Закалюк, подібне розуміння мотиву більш прийнятне для змісту та спрямування мотивації. Воно близьке за своєю сутністю до категорій «ставлення», «установка», «ціннісна орієнтація» та майже не розмежовується з ними, крім того, що в мотиву більш виражена спонукальна функція. Водночас зазначені відмінності знаходяться більше у сфері термінології, ніж у сутності [17, с. 290]. Зокрема, незважаючи на деякі розбіжності у визначенні поняття мотивації, воно А.П. Закалюком зведено до двох основних варіантів, згідно з якими мотивація – це:

1) сукупність або система психологічних детермінант, котрі виконують роль внутрішньої причини злочину;

2) процес виникнення, формування, розвитку, зміни мотивів, прийняття рішення вчинити злочин [17, с. 290].

У цьому випадку мотивація – це процес формування, розвитку та становлення особистої психологічної готовності та мотивів діяльності певної спрямованості та соціальної значущості [17, с. 291]. Саме вона, як правильно вважає А.П. Закалюк, формує мотиви, що є внутрішньою причиною злочинного прояву [17, с. 291]. Останні він поділив на три групи:

1) суспільні та особисті (особистісні) мотиви;

2) політичні, корисливі, насильницько-егоїстичні, анархістсько-індивідуалістичні, легковажно-безвідповідальні, лякливо-малодушні;

3) ідейні, матеріального зацікавлення, яке охоплює корисливі, зокрема з деформованими матеріальними потребами; мотиви, зумовлені міжособовим спілкуванням, серед яких виділяють особисту неприязнь, самоутвердження, егоцентризм, зневажливе ставлення до інших людей, суспільну байдужість, пасивність тощо [17, с. 293–294].

Водночас як злочинна мотивація, так і мотиви формуються в особі під впливом умов та способу життя.

До умов, котрі безпосередньо впливають на криміногенну мотивацію, зокрема в сім'ї, науковці відносять такі:

1) приклади злочинної або подібної до неї правопорушної (протиправної) поведінки: крадіжки, хуліганство, побої тощо;

2) приклади звичок антисуспільної спрямованості (пияцтва, наркоманії, аморальності тощо);

3) байдуже ставлення до злочинних проявів членів сім'ї, спроби допомогти уникнути відповідальності, обманути потерпілих тощо;

4) конфліктність, напруга, озлобленість у відносинах між членами сім'ї, скандали, загалом атмосфера, якої хочеться позбутись будь-яким шляхом, зокрема через злочинне заволодіння коштами, майном, котрі дають можливість змінити цю атмосферу [17, с. 295–296].

Аналогічні умови формування криміногенної мотивації бувають і в інших соціальних групах побутового та дозвільного середовища, включно із впливом злочинної групи [17, с. 296–301]. На формування криміногенної мотивації, крім різних форм та проявів способу життя, зокрема різних соціальних груп та соціальних ролей, вплив

справляють і деякі інші явища соціальної дійсності, які не охоплюються названими поняттями. До таких явищ А.П. Закалюк цілком обґрунтовано відносить конкретну життєву ситуацію, в якій у кожний період відбувалось формування антисуспільної спрямованості особистості, її поглиблення, набуття нею суспільно небезпечних ознак, криміногенної орієнтації та мотивації, перетворення останньої на кримінальну та, зрештою, в мотив учинення злочину [17, с. 301].

У науці конкретну життєву ситуацію поділяють на такі різновиди:

1) сприяюча, яка містить умови, що полегшують формування криміногенної мотивації та мотиву злочину, а далі – реалізацію злочинного наміру;

2) проблемна, котра перешкоджає (утруднює) формування та розвиток криміногенних якостей особи, ставить перед нею завдання щодо долання цих перешкод, витрачання додаткових зусиль, пошуку та використання відповідних засобів тощо;

3) конфліктна, в якій зіштовхуються різні за інтересами та спрямуванням впливи, що нерідко тягнуть за собою конфлікт між ними, вимагають від особи більшої розважливості та проникнення у причини конфлікту [17, с. 304].

Є й інші варіанти класифікації конкретної життєвої ситуації. Зокрема, за джерелами, котрі впливають на її створення, А.П. Закалюк їх поділяє на пов'язані:

1) з особою, на яку чиниться вплив середовища під час її формування у криміногенному напрямі та у процесі реалізації нею мотиву й наміру вчинити злочин;

2) із середовищем, включно з його окремими елементами впливу, зокрема з об'єктом, котрий впливає на опредмечування мотиву;

3) з обома сторонами, особою та елементами середовища (цю ситуацію називають змішаною) [17, с. 304].

Саме зазначені теоретико-методологічні підходи й використані в поданій науковій статті під час з'ясування соціально-правових мотивів корупційних злочинів, котрі вчиняються у сфері виконання покарань України.

Висновки і пропозиції. Отже, зважаючи на отримані під час цього наукового пошуку результатів, можна сформулювати таке визначення поняття «мотиви вчинення корупційних злочинів у сфері виконання покарань», а саме – це сформовані під впливом відповідного соціального середовища та життєвого і професійного досвіду винних осіб наміри вчинити злочин

через внутрішні безпосередні причини та які виражають їх особисте ставлення до того, на що спрямоване це суспільно небезпечне, протиправне та каране діяння, котре стало результатом дії на цих осіб певних негативних умов, способу життя та конкретної життєвої ситуації.

Список використаної літератури:

1. Про стан правопорядку, ізоляції та нагляду, діяльність підрозділів охорони, пожежної безпеки та воєнізованих формувань Державної кримінально-виконавчої служби України у 2016 році : Інформ. бюлет. Київ : Департамент ДКВС Міністерства юстиції України, 2017. 34 с.
2. Великий тлумачний словник української мови / упоряд. Т.В. Ковальова. Харків : Фоліо, 2005. 767 с.
3. Булыко А.Н. Большой словарь иностранных слов. 35 тысяч слов. Изд. 3-е, испр., перераб. Москва : Мартин, 2010. 704 с.
4. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за заг. ред. О.М. Джужі, А.В. Савченка, В.В. Чернея. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 1063 с.
5. Юридична енциклопедія / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 2001. Т. 3 : Київ–Москва. 789 с.
6. Гришук В.К. Філософсько-правове розуміння відповідальності людини : монографія / В.К. Гришук. 2-е вид., перероб. і допов. Хмельницький : Хмельн. ун-т упр. та права, 2013. 768 с.
7. Кримінологія : підручник для студентів вищ. навч. закл. / за заг. ред. О.М. Джужі. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 416 с.
8. Нежурбіда С.М. Етіологія злочину : теорії, аналіз, результат : монографія. Чернівці : Друк Арт, 2013. 432 с.
9. Бойко А.М. Детермінація економічної злочинності в Україні в умовах переходу до ринкової економіки (теоретико-кримінологічне дослідження) : монографія. Львів : Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2008. 380 с.
10. Сметаніна Н.В. *Наукові підходи до теорії злочинності в сучасній українській кримінології* : монографія / за заг. ред. В.В. Голіни. Харків : Право, 2016. 192 с.
11. Кримінологія : підручник / за ред. В.В. Голіни, Б.М. Головіна. Харків : Право, 2014. 440 с.
12. Кримінологічна віктимологія : навчальний посібник / Є.М. Моїсєєв та ін. ; за заг. ред. проф. О. М. Джужі. Київ : Атіка, 2006. 352 с.
13. Шнайдер Г.Й. Кримінология : перевод с немецкого / под общ. ред. и с предисл. Л.О. Иванова. Москва : Прогресс : Универсал, 1994. 504 с.

14. Криминология : Учебник. Алматы : «Международный центр научных исследований и правовой экспертизы РК», 2008. 614 с.
15. Криминология : учебник / под общ. ред. А.И. Долговой. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма, 2002. 848 с.
16. Гейро Ж.-Ф., Тюаль Ф. Геостратегия преступности. Киев : «Издательский дом «Скиф», 2014. 292 с.
17. Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології : теорія і практика : У 3 кн. Кн. 1 Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки / А.П. Закалюк. Київ : видавн. дім «Ін Юре», 2007. 424 с.

Borovyk A. V., Kolb O. H. Concept of motives of the corruption crimes committed in the sphere of execution of punishments of Ukraine

The article clarifies the socio-legal nature of the origin, development and implementation of motives for corruption in the field of execution of punishments, as well as their impact on the formation of illegal motivation and the mechanism of criminal behavior.

In scientific sources understand the basis as motive, occasion, for some actions, an act and the reason [2, p. 354]. Same interpretation it is given also in the big Dictionary of foreign words [3, p. 376]. In criminal law aspect motive is considered as a sign subjective side the parties of crime, as which understand understanding of motivation of the person that caused in it determination to commit a crime, this integrated mental educations that induces the person to commission of socially dangerous act and is its basis [4, p. 17]. Similar approach to determination of motive of crime it is applied also in the Legal encyclopedia [5, p. 778–779]. V.K. Grishchuk determining content philosophical and legal understanding of responsibility of the person, motive of the crime is closely related to the content of the crime, which is one of the bases of negative (retrospective) criminal responsibility of the person [6, p. 513–568]. In criminological reference books motive of crime consider it is caused by external or internal stimuluses, it is determined by properties of the personality, integrated mental educations, what induces to behavior, directed to removal mental tension the conscious updated requirement of biological or social character by violating the criminal law prohibition. In general, such definition is fully corresponded from general-theoretical by contents a concept of motive of offense. In narrow and broad aspects this concept is considered also in educational and methodical editions at the rate “Criminology”. O.M. Dzhuzha motive of crime transfers through motivation to criminal behavior, believing, that the first is an important internal determinant of behavior of the criminal [7, p. 84]. In his opinion, not motive, not motivation, not formal capacity for selectivity, do not define contents of the made decision, controlled by the subject’s mind and desire [7, p. 85]. S.I. Nezhurbida, motives of illegal behavior includes in the mechanism of criminal installation of the person [8, p. 411–418].

Key words: *motive, corruption crime, the scope of execution of punishments, illegal behavior, motivation, mechanism of committing a crime, subject of the crime, fault.*

А. С. Метіль

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри української і всесвітньої історії та культури
Ізмаїльського державного гуманітарного університету

М. Ю. Решетникова

студентка II курсу факультету української філології та соціальних наук
Ізмаїльського державного гуманітарного університету

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ COVID-19 В УКРАЇНІ

Статтю присвячено висвітленню однієї з найбільш актуальних проблем сучасності, а саме – проблемі швидкоплинного поширення COVID-19 на теренах України, вплив цієї хвороби на рівень злочинності та правове регулювання коронавірусу в межах країни. У роботі вказано часові проміжки, за яких: Всесвітня організація охорони здоров'я заявила про статус пандемії у світі, зумовлений швидкоплинним поширенням COVID-19 та оголошення в Україні національного карантину. Перелічено науковців, котрі займаються вивченням поданого питання, наведено перелік злочинних діянь, які спричинені появою COVID-19, таких як шахрайство, кіберзлочинність, мародерство, вандалізм, насильство в сім'ї у всіх проявах, злочини, вчинені у стані алкогольного сп'яніння та інші кримінально-карні правопорушення. Також визначено основні нормативно-правові акти, котрі займаються регулюванням питань у цій сфері, перелічено нормативні документи, створення яких зумовлене появою в Україні коронавірусу (закони, розпорядження та постанови). Визначено можливу відповідальність, згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення (КУпАП) та Кримінальним кодексом України (ККУ) за порушення умов карантину та встановлених санітарних епідеміологічних правил та норм. Зазначено про введення в державі статусу надзвичайної ситуації. Висвітлено питання щодо впливу COVID-19, окрім рівня злочинності та реформації законодавства, також на економічний стан населення. У статті окрему увагу приділено визначенню кількості хворих в окремих, найбільш постраждалих, країнах світу, а також наведено статистичні дані у вигляді діаграми, які слугують для співвідношення кількості хворих на COVID-19 в Україні та окремих країнах світу. Також у статті наводиться приклад того, як поширення коронавірусу вплинуло на рівень злочинності в Італії та які сфери злочинності зазнали спаду, а які, навпаки, набули розквіту. Як висновок, зазначено, що ситуація, в якій перебуває Україна в період світової пандемії, є доволі щадна, що підтверджується порівняно невеликою кількістю хворих, порівняно зі світовим масштабом. А рівень підготовки українського законодавства є достатнім як для боротьби з наслідками пандемії, так і для запобігання певним варіаціям злочинних діянь.

Ключові слова: коронавірус, злочин, пандемія, карантинний режим, надзвичайна ситуація, шахрайство, вандалізм, мародерство, кіберзлочинність, кримінально-карне порушення.

Постановка проблеми. Із часом у світі з'явилося багато факторів, які впливають на розвиток злочинності і водночас на формування нового більш посиленого законодавства. Одним із так званих факторів можна вважати незрозумілу та неприродну появу хвороби COVID-19. Відомо, що з різновидом цієї хвороби світ зіткнувся ще в 70-х роках XX століття, однак саме в умовах сьогодення ця хвороба не лише призвела до нещадних наслідків демографічному складу населення, а також і вплинула на підвищення рівня злочинності, що зрештою

привело до значних змін та нововведень у законодавстві.

Світ зіткнувся із проблемою спалаху COVID-19 наприкінці грудня 2019 року, а вже з березня 2020 року Всесвітня організація охорони здоров'я офіційно заявила, що стрімке поширення COVID-19 у світі призвело до світової пандемії. Для того, аби максимально попередити загрозу життю та здоров'ю громадян, у більшості держав було введено карантин.

В Україні карантинні заходи розпочато із 12 березня, їх було продовжено до травня

у зв'язку з ростом хворих. Карантин слугує своєрідним обмеженням свободи громадян та примушує людей знаходитись на тривалій самоізоляції. Також із появою COVID-19 почав стрімко зростати рівень злочинності, зумовлений, власне, порушенням установленого в державі карантинного режиму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Вивченням питань правового регулювання COVID-19, а також наслідків, котрі спричинені цією інфекційною хворобою, займаються такі науковці, як: А.В. Калініна, П.Г. Давидов, В.В. Гладкий та інші, не лише українські, а й зарубіжні науковці.

Актуальність роботи зумовлена стрімким поширенням COVID-19 у всьому світі, неосвітченістю громадян щодо питань правового регулювання поданої проблеми та підвищенням рівня злочинності всередині держави.

Мета статті – охарактеризувати сучасний стан COVID-19 в Україні та чинні нормативні документи, котрі регулюють питання в цій сфері та визначити наслідки, які чекають людей у разі порушення умов карантину, а також охарактеризувати рівень злочинності, пов'язаний із поширенням названого вірусу.

Виклад основного матеріалу. Поява на території України COVID-19 значно вплинула не лише на рівень медицини у країні, а також і на рівень злочинності. Крім того, карантинні заходи нанесли нещадного удару по економіці держави, спричинивши зупинку більшості виробничих підприємств, установ, організацій, а також розривання трудових договорів та порушення в роботі транспорту, тощо. Це варто вважати одним із першочергових факторів поширення злочинності.

На сьогодні можна виокремити поширення злочинності, спричиненої розповсюдженням COVID-19 у різних сферах життя людини, а саме:

- стрімке збільшення кількості кримінально-карних порушень санітарних правил та норм щодо запобігання інфекційним хворобам, а також масовим отруєнням (ККУ 325 ст.) [2];
- зростання шахрайств та обманів, першочергово зумовлених продажем, а також придбанням медичних засобів або засобів індивідуального захисту та продуктів харчування, а також індивідуальних речей, зокрема продажів у мережі «Інтернет» ліків від коронавірусу;
- збільшення випадків мародерства й вандалізму через недостатню охорону приміщень;
- поширення кіберзлочинності, зумовлене шахрайством у вигляді дзвінків та смс-розсилок

про фінансові компенсації державою витрачених на лікування коштів або інших виплат, які мають на меті поширення паніки серед населення;

- збільшення випадків домашнього насильства у всіх можливих його проявах (сексуальне, економічне, психологічне, фізичне) [7].

Нормативне регулювання питань, пов'язаних із появою та поширенням COVID-19, а також із встановленням режиму надзвичайної ситуації та запровадженням карантину на території України, регламентується низкою нормативно-правових актів, таких як:

- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню й поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» [1];

– Розпорядження КМУ «Про тимчасове обмеження перетинання державного кордону, спрямоване на запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» [5];

– Постанова КМУ № 211 від 11.03.2020 р. «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» [4];

– Наказ МОЗ України № 663 «Про оптимізацію заходів щодо недопущення занесення й поширення на території України випадків COVID-19» [6];

- інші нормативно-правові акти України.

Окреме місце в регулюванні питань, пов'язаних із розповсюдженням COVID-19 у період світової пандемії, займає Кримінальний кодекс України (ККУ) та Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) (див. табл. 1).

Отже, поява COVID-19 впливає не лише на збільшення рівня смертності та економічного ладу держави, а також на реформацію чинного законодавства та створення нових нормативних актів, спрямованих на регулювання відносин, власне, із цього питання.

Подана проблема виникла наприкінці 2019 року і швидко охопила весь світ. Нині, за офіційними даними, на коронавірус в Україні захворіло більше 13 тисячі осіб. Звісно, ця кількість порівняно з кількістю хворих в інших країнах є істотно меншою.

Наприклад: у США – більше ніж 1 млн., в Італії – більше ніж 210 тис., у Німеччині – майже 166 тис., у Росії – 145 тис., у Китаї – майже 85 тис (див. рис. 1).

Різновиди відповідальності за порушення карантинних норм

Стаття 325 Кримінального кодексу України
1. Порушення правил та норм, установлених із метою запобігання епідемічним та іншим інфекційним хворобам, а також масовим неінфекційним захворюванням (отруєнням) і боротьби з ними, якщо такі дії спричинили або завідомо могли спричинити поширення цих захворювань, карається штрафом від тисячі до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до трьох років, або позбавленням волі на той самий строк. 2. Ті самі діяння, якщо вони спричинили загибель людей чи інші тяжкі наслідки, караються позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років [2].
Стаття 42 Кодексу України про адміністративні правопорушення
Порушення санітарних норм тягне за собою накладення штрафу на громадян від одного до дванадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від шести до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [3].
Стаття 44 ³ Кодексу України про адміністративні правопорушення
Порушення правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм, передбачених Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб», іншими актами законодавства, а також рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами, тягне за собою накладення штрафу на громадян від однієї до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від двох до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [3].

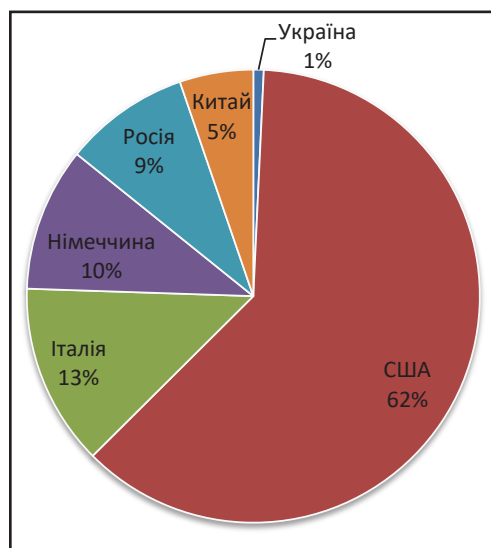


Рис. 1. Співвідношення кількості хворих на COVID-19 в Україні та інших країнах світу

Незважаючи на незначні показники у співвідношенні зі світовими даними, в Україні на сьогодні продовжено карантинний режим, дотримання якого контролюється чинним законодавством, яке, зі свого боку, активно бореться із припиненням поширення злочинності всередині держави.

Водночас можна сказати про те, що відмінність становища в Україні від інших країн світу стосується не лише хворих, тих, хто одужав, та померлих, а і злочинної сфери також. Наприклад, поряд зі зростанням загальної кількості злочинів в Україні, Італія може поділитись значним зменшенням рівня злочинності майже на 67%.

Із 1 по 31 березня в Італії у процесі вводу обмежувальних заходів у зв'язку з коронавірусом

відбулось різке зниження рівня злочинності. За вказаний період було скоєно 68 069 злочинів, тоді як за аналогічний період 2019 року їх були 203 723. Зокрема, спостерігалось зниження порівняно із загальною тенденцією злочинів жорстокого поводження в сім'ї (-37,4%) і пограбувань в аптеках (-28,2%). За час карантину кількість убивств знизилась на 71%, а крадіжок і зґвалтувань – на 72%. Число злочинів, пов'язаних із розповсюдженням наркотиків, скоротилась на 46%. Водночас ростуть злочини, пов'язані з лихварством (+ 9,1%). Поліція активізує зусилля, щоб запобігати спробам незаконної конкуренції підприємств, установ та організацій через погрози й насильство, шахрайство та корупцію.

Висновки і пропозиції. З вищенаведеної інформації можна зробити висновок, що все ж таки імплементувати норми, не лише правові, а й моральні, в деяких країнах світу все ж таки буде ефективним та дієвим способом подолання злочинної ситуації в Україні.

Отже, спалах COVID-19 наніс нещадного удару по країні, збільшивши водночас відсоток злочинів у різних проявах, зруйнувавши економічну систему та безжально відібравши життя сотні людей. Однак рівень підготовки країни до поширення пандемії, а також стан законодавства є досить пореформований та задовільний, що, як наслідок, дає такі позитивні показники в боротьбі з коронавірусом.

Список використаної літератури:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобі-

- гання виникненню й поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 17.03.2020 № 530-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2020. № 16. Ст. 100.
2. Кримінальний кодекс : Закон від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 25–26. Ст. 131.
 3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон від 07.12.84 № 8074-10. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*. 1984, додаток до № 51. Ст. 1122.
 4. Постанова КМУ № 211 від 11.03.2020 р. «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-p>.
 5. Розпорядження КМУ «Про тимчасове обмеження перетинання державного кордону, спрямоване на запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2». (14 березня 2020 р. № 287-р). URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-timchasove-obmezheniya-peretinannya-derzhavnogo-kordonu-spryamovane-na-zapobigannya-poshirennyu-na-teritoriyi-ukrayini-gostroyi-respiratornoyi-hvorobi-covid-19-287140320>.
 6. Наказ МОЗ України від № 663 «Про оптимізацію заходів щодо недопущення занесення і поширення на території України випадків COVID-19». URL: <https://moz.gov.ua/article/ministry-mandates/nakaz-moz-ukraini-vid-13032020-663-pro-optimizaciju-zahodiv-schodo-nedopuschennja-zanesennja-i-poshirennja-na-teritorii-ukraini-vipadviv-covid-19>.
 7. Калініна А.В. Вплив світової пандемії корона вірусу на стан злочинності. *Держава і злочинність. Нові виклики в епоху постмодерну*. Харків. 2020. С. 36–38.

Metil A. S., Reshetnykova M. Yu. Legal regulation of COVID-19 in Ukraine

The article is devoted to highlighting one of the most pressing issues of our time, namely the problem of the rapid spread of COVID-19 in Ukraine, the impact of this disease on crime and legal regulation of coronavirus within the country. The paper indicates the time intervals during which: The World Health Organization declared the status of pandemic in the world due to the rapid spread of COVID-19 and the announcement of national quarantine in Ukraine. The list of criminal acts caused by the emergence of COVID-19 is listed, such as: fraud, cybercrime, looting, vandalism, domestic violence in all its forms, crimes committed in a state of alcoholism. and other criminal offenses. Also, the main legal acts that regulate issues in this area are identified, normative documents are listed, the creation of which is due to the emergence of coronavirus in Ukraine (laws, regulations and decrees). Possible liability has been determined in accordance with the Code of Ukraine on Administrative Offenses (KUPaP) and the Criminal Code of Ukraine (KKU) for violation of quarantine conditions and established sanitary and epidemiological rules and regulations. It is mentioned about the introduction of the state of emergency in the state. Issues related to the impact of COVID-19, in addition to the level of crime and legislative reform, also on the economic situation of the population are covered. The article pays special attention to determining the number of patients in some of the most affected countries in the world, as well as provides statistics in the form of a diagram that serves to compare the number of patients with COVID-19 in Ukraine and some countries. The article also provides an example of how the spread of coronavirus has affected crime rates in Italy and which areas of crime have declined and which have flourished. In conclusion, it is noted that the situation in which Ukraine is during the global pandemic is quite gentle, which is confirmed by the relatively small number of patients compared to the world. And the level of preparation of Ukrainian legislation to combat the consequences of pandemic is sufficient to prevent certain variations of criminal acts.

Key words: coronavirus, crime, pandemic, quarantine regime, emergency, fraud, vandalism, looting, cybercrime, criminal offense.

Р. О. Мовчан

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, міжнародного і кримінального права
Донецького національного університету імені Василя Стуса

САМОВІЛЬНЕ ЗАЙНЯТТЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ, ВЧИНЕНЕ ЩОДО ЗЕМЕЛЬ З ОСОБЛИВИМ ПРАВОВИМ РЕЖИМОМ: ОКРЕМІ ПИТАННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ

Статтю присвячено вирішенню деяких найбільш складних питань кваліфікації самовільного зайняття земельних ділянок з особливим правовим режимом (ч. 2 ст. 197-1 Кримінального кодексу України). З'ясовано, що прибережні захисні смуги є окремим, відмінним від зазначених у ч. 2 ст. 197-1 Кримінального кодексу України «охоронних зон», видом обмежень, котрі належать до водоохоронних. Зважаючи на це, зроблено висновок, що в разі самовільного зайняття прибережних захисних смуг відсутні підстави для кваліфікації за ч. 2 ст. 197-1 Кримінального кодексу України саме за ознакою самовільного зайняття земель «в охоронних зонах». Натомість такі дії пропонується кваліфікувати за ч. 1 ст. 197-1 Кримінального кодексу України. Доведено неправомірність поширеної практики кваліфікації як самовільного зайняття земельної ділянки випадків, коли власник (землекористувач) розпочинає обробку земель в охоронних зонах, які знаходяться в межах належної йому земельної ділянки, адже в такому разі відсутня «самовільність» як ознака об'єктивної сторони складу досліджуваного злочину. У такій ситуації відповідальність має наставати або за ст. 92 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення вимог законодавства про охорону культурної спадщини», або за ч. 2 ст. 298 Кримінального кодексу України «Незаконне проведення пошукових робіт на об'єкті археологічної спадщини, знищення, руйнування або пошкодження об'єктів культурної спадщини». Зазначається, що в ч. 2 ст. 93 Водного кодексу України закріплено положення про те, що межі зон санітарної охорони водних об'єктів устанавлюються місцевими радами на їхній території за погодженням із цілою низкою центральних органів виконавчої влади, котрі реалізують державну політику: у сфері розвитку водного господарства, у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр; у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення. З огляду на сказане законними пропонується визнавати рішення судів, які не вбачають ознак складу злочину, передбаченого ч. 2 ст. 197-1 Кримінального кодексу України, в діях осіб, що самовільно займають землі, котрі не віднесені у встановленому законом порядку до зон санітарної охорони.

Ключові слова: злочин, кримінальна відповідальність, самовільне зайняття земельної ділянки, охоронні зони, особливо цінні землі.

Постановка проблеми. У ч. 2 ст. 197-1 Кримінального кодексу України (далі – КК) передбачено посилену відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки, яке вчинене щодо земель з особливим правовим режимом, а саме: земельних ділянок особливо цінних земель; земель в охоронних зонах; зонах санітарної охорони; санітарно-захисних зонах; зонах особливого режиму використання земель. Водночас аналіз матеріалів судової практики засвідчує, що під час інкримінування розглядуваної заборони правозастосовні органи нерідко зіштовхуються з деякими дискусійними питаннями кваліфікації, невирішеність яких суттєво знижує її запобіжний потенціал. За таких умов своє вагоме слово мають сказати представники кримінально-правової доктрини, завданням яких є вироблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо розв'язання відповідних проблем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній доктрині окремі аспекти розглядуваної проблематики висвітлювались у працях таких науковців, як Н.О. Антонюк, О.О. Дудоров, В.М. Захарчук, М.І. Мельник, М.І. Панов, О.О. Пенязькова, А.М. Шульга, та інших. Визначаючи неабияку значущість і змістовність праць

згаданих правознавців, водночас маю зазначити, що в їхніх межах не знайшли належного висвітлення чимало злободенних питань кваліфікації злочину, передбаченого ч. 2 ст. 197-1 КК.

Мета статті. У цій статті я спробую дати відповідь на деякі, найбільш суперечливі, на мій погляд, питання, котрі виникають у процесі кваліфікації передбаченого ч. 2 ст. 197-1 КК самовільного зайняття земельної ділянки, вчиненого щодо земель з особливим правовим режимом.

Виклад основного матеріалу.

Питання № 1. Незаконне заволодіння прибережними захисними смугами – ч. 1 чи ч. 2 ст. 197-1 КК.

Інколи за ч. 2 ст. 197-1 КК як самовільне зайняття земельної ділянки, вчинене в охоронних зонах, кваліфікують випадки незаконного заволодіння прибережними захисними смугами.

Зокрема, за ч. 2 ст. 197-1 КК кваліфіковані дії Особи-1, який самовільно зайняв земельну ділянку площею 0,0345 га, що розташована у прибережній захисній смузі р. Дніпро [1], та Особи-2, який самовільно зайняв земельні ділянки у прибережній захисній смузі водного об'єкта р. Коломак [2].

Трапляються й чимало інших подібних випадків. Проаналізувавши норми чинного законодавства, вважаю, що така кваліфікація навряд чи може бути визнана правильною. Поясню свою позицію.

Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) був затверджений вичерпний перелік обмежень щодо використання земельних ділянок, зокрема, прибережних захисних смуг уздовж річок, навколо водойм та на островах; уздовж морів, морських заток і лиманів та на островах у внутрішніх морських водах (коди 05.02 та 05.03). Та річ у тім, що у відповідній постанові КМУ чітко зазначено, що ці прибережні захисні смуги є окремим, відмінним від згаданих у ч. 2 ст. 197-1 КК «охоронних зон» (код 01), видом обмежень, котрий належать до водоохоронних. Цей факт підтверджують і положення Водного кодексу України (далі – ВК), у ст. 1 якого вказується на те, що прибережна захисна смуга є частиною не охоронної, а водоохоронної зони відповідної ширини вздовж річки, моря, навколо водойм, на якій установлено більш суворий режим господарської діяльності, ніж на решті території водоохоронної зони. Зважаючи на ці нормативні приписи, на підтримку заслуговують рішення тих судів, які в разі самовільного зайняття прибережних захисних смуг

констатують відсутність підстав для кваліфікації за ч. 2 ст. 197-1 КК саме за ознакою зайняття земель в «охоронних зонах»².

Наприклад, одним із судів за ч. 1 ст. 197-1 КК кваліфіковані дії Особи-1, який самовільно зайняв земельну ділянку, загальною площею під водним дзеркалом та прибережною смугою 112 га [4].

В іншому разі до суду надійшли матеріали провадження за ч. 2 ст. 197-1 КК щодо Особи-2, якому інкримінувалось незаконне заволодіння земельною ділянкою водного фонду в охоронній зоні, площею 0,0315 га. Оцінюючи матеріали провадження, суд послався, з одного боку, на положення ч. 1 ст. 112 Земельного кодексу України (далі – ЗК), котрі не відносять прибережні захисні смуги до об'єктів, навколо яких створюються охоронні зони, а з іншого – на Класифікатор обмежень та обтяжень у використанні земельних ділянок, затв. Наказом Держкомзему від 29 грудня 2008 р. № 643, відповідно до якого код типу обмежень охоронних зон визначений 01.01 та до переліку охоронних зон (коди обмеження 01.01.01–01.01.09) не входять земельні ділянки у прибережній захисній смузі. Водоохоронні обмеження класифікуються за іншим кодом типу обмеження – 01.05 – та є самостійною категорією обмеження у використанні земель. З огляду на це суд констатував, що землі прибережної захисної смуги не належать до охоронної зони, а тому самовільне використання земель прибережної захисної смуги не охоплюється складом злочину, передбаченого ч. 2 ст. 197-1 КК [5].

Ідентична аргументація стала підставою для виправдання Дарницьким районним судом м. Києва у вчиненні злочину, передбаченого ч. 2 ст. 197-1 КК, Особи-3. Зокрема, суд зазначив, що докази, які були надані стороною обвинувачення, не підтверджують те, що дії Особи-3 щодо самовільного зайняття земельної ділянки стосувались земель в охоронних зонах. Навпаки, під час судового розгляду встановлено, що Особа-3 самовільно зайняв ділянку у прибережній захисній смузі, що встановлено відповідними доказами, однак ця земельна ділянка не є охоронною зоною в розумінні ст. 112 ЗК.

Водночас на схвальний відгук заслуговує той факт, що, не знайшовши підстав для кваліфікації дій Особи-3 за ч. 2 ст. 197-1 КК, суд не залишив поза своєю увагою можливість інкри-

² Із цим твердженням погоджується і О. О. Пенязькова [3, с. 64].

мінування останньому ч. 1 ст. 197-1 КК. Проте судом було вказано, що, користуючись повноваженнями, які надані йому відповідно до положень ч. 3 ст. 337 Кримінального процесуального кодексу України, він не може змінити правову кваліфікацію дій Особи-3 з ч. 2 ст. 197-1 КК на ч. 1 ст. 197-1 КК, оскільки обов'язковою ознакою об'єктивної сторони вказаного складу злочину є завдання значної шкоди її законному володільцю або власнику в разі самовільного зайняття земельної ділянки, проте у процесі судового розгляду не було встановлено конкретного розміру шкоди, завданої законному володільцю або власнику земельної ділянки. Як наслідок, суд виніс щодо Особи-3 виправдальний вирок [6].

Єдине зауваження, яке варто висловити на адресу цього та попереднього судових рішень, стосується акта регулятивного законодавства, на який посилались судді: це має бути не Класифікатор обмежень та обтяжень у використанні земельних ділянок, затв. Наказом Держкомзему від 29 грудня 2008 р. за № 643, а Порядок ведення Державного земельного кадастру, затв. постановою КМУ від 17 жовтня 2012 р. № 1051.

Питання № 2. Використання власником земель у межах охоронних зон курганів – самовільне зайняття земельної ділянки чи порушення законодавства у сфері охорони культурної спадщини.

У практиці застосування ч. 2 ст. 197-1 КК доволі поширеними є випадки інкримінування цієї норми особам, які починають обробку земель в охоронних зонах навколо об'єктів (найчастіше курганів), котрі знаходяться на належних їм з законом земельних ділянках. Причому характерним є те, що із 25 виявлених мною рішень, у яких описуються такі ситуації, 21 було прийнято судами Дніпропетровської області.

Наприклад, Синельниківським міськрайонним судом Дніпропетровської області встановлено, що Особа-1 розорав охоронну зону навколо кургану. Такі дії суд розцінив як самовільне зайняття земельної ділянки, площею 0,8774 га за фактичним розміщенням курганів (земель історико-культурного призначення), і кваліфікував учинене Особою-1 за ч. 2 ст. 197-1 КК [8].

Так само Васильківським районним судом Дніпропетровської області були оцінені дії Особи-2, який, достовірно знаючи про наявність на території належної йому земельної ділянки об'єкта археології – кургану № 8359-2 з визна-

ченою охоронною зоною, а також про заборону ведення земельних робіт на території земельної ділянки місця розташування об'єкта культурної спадщини, здійснив культивування відповідної земельної ділянки [8].

Мотивуючи свої рішення, суди передусім брали до уваги приписи Закону України «Про охорону культурної спадщини». Зокрема, йдеться про ст. 2 цього Закону, в якій зазначається, що кургани належать до археологічних об'єктів культурної спадщини, та ст. 17 указаного Закону, котра закріплює положення про те, що всі пам'ятки археології, зокрема ті, що знаходяться під водою, включно з пов'язаними з ними рухомими предметами, є державною власністю; землі, на яких розташовані пам'ятки археології, перебувають у державній власності або вилучаються в державну власність в установленому законом порядку. Саме зважаючи на наявність цих норм, згадані випадки, коли обробляються охоронні зони навколо курганів, кваліфікуються як самовільне зайняття земель, які знаходяться в державній власності, тобто є чужими для особи.

Вивчивши положення регулятивного законодавства, я дійшов висновку, що подібні рішення варто вважати неправомірними. Річ у тім, що, кваліфікуючи описані вище прояви як самовільне зайняття земельної ділянки державної власності, суди не враховують того важливого моменту, що у виключно державній власності перебувають лише самі кургани (пам'ятки археології), а не охоронні зони навколо них. Останні ж перебувають у власності (користуванні) особи, котрій на відповідному правовому титулі належить земельна ділянка, на якій розташовані кургани. Водночас той факт, що в межах охоронних зон власнику (землекористувачу) заборонено здійснювати певні види діяльності (обмеження прав на землю), в жодному разі не може вплинути на оцінку правового статусу цих охоронних зон як належних власнику земельної ділянки. Саме визначення обмежень прав на землю (до яких і належить створення охоронних зон) як **звуження меж, а не позбавлення суб'єктивного права, яке не впливає з речового права іншої особи** [9, с. 213], настановляє на думку про те, що відповідні обмеження не змінюють власника земельної ділянки.

Справедливість зроблених висновків опосередковано підтверджує і ч. 2 ст. 34 Закону України «Про охорону культурної спадщини», в якій чітко вказується на те, що встановлення зон охорони пам'яток та затвердження меж істо-

ричних ареалів населених місць не може бути підставою для примусового вилучення з володіння (користування) земельних ділянок у юридичних та фізичних осіб за умов дотримання землевласниками та землекористувачами правил використання земель історико-культурного призначення.

Отже, керуючись представленими аргументами, можна припустити, що випадки, коли власник (землекористувач) земельної ділянки розпочинає обробку земель в охоронних зонах, які знаходяться в межах належної йому земельної ділянки, не можна оцінювати як самовільне зайняття земельної ділянки та кваліфікувати за ч. 2 ст. 197-1 КК. Тому заслуговує на підтримку таке судове рішення.

Ідеться про розгляд Слов'янським міськрайонним судом Донецької області справи щодо Особи-1, який обвинувачувався у вчиненні злочину, передбаченого ч. 2 ст. 197-1 КК. Підставою для такого обвинувачення стало те, що він дав указівку на засівання належної йому земельної ділянки, в межах якої знаходились охоронні зони, створені навколо курганів. Вивчивши матеріали провадження, суд констатував, що підсудний у законному порядку володіє земельною ділянкою, на якій знаходяться кургани, які входять до загального складу земель, що перебувають у приватній власності підсудного. Зважаючи на це, Особа-1 був виправданий у вчиненні інкримінованого злочину [10].

Водночас хотілося б акцентувати увагу на тому, що викладена авторська позиція жодною мірою не спрямована на виправдання осіб, які допустили порушення встановлених законом обмежень щодо використання відповідних категорій земель зі спеціальним правовим режимом. Переконали у тому, що дії цих суб'єктів обов'язково мають тягнути юридичну відповідальність, згідно з чинним законодавством. Однак, зважаючи на те, що основним (точніше єдиним) об'єктом цього правопорушення виступають не правовідносини власності на землю, а встановлений порядок охорони культурної спадщини, відповідальність має наставати не за самовільне зайняття земельної ділянки (ч. 2 ст. 197-1 КК), а за самостійне правопорушення, не пов'язане з порушенням прав власника (землекористувача) земельної ділянки, – передбачене ст. 92 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) «Порушення вимог законодавства про охорону культурної спадщини». Зокрема, йдеться про такий різновид указанного

делікту, як порушення режиму використання пам'ятки культурної спадщини, прикладом якого і є вирощування сільськогосподарських культур у межах охоронних зон. Якщо ж власник, знаючи про розміщений на його земельній ділянці курган, керуючись метою отримання прибутку, вчиняє, наприклад, умисне незаконне знищення, руйнування або пошкодження такого об'єкта культурної спадщини чи його частини, кримінально-правова оцінка скоєного повинна відбуватись із посиланням на ч. 2 ст. 298 КК «Незаконне проведення пошукових робіт на об'єкті археологічної спадщини, знищення, руйнування або пошкодження об'єктів культурної спадщини».

Питання № 3. Як кваліфікувати дії осіб, які самовільно займають землі, що не віднесені у встановленому законом порядку до зон санітарної охорони.

Як уже зазначалося на початку цієї статті, однією з категорій земель, самовільне зайняття яких утворює склад злочину, передбачений ч. 2 ст. 197-1 КК, є землі в зонах санітарної охорони.

Розглядаючи можливість інкримінування аналізованої кваліфікуючої ознаки, варто пам'ятати, що в ч. 2 ст. 93 ВК закріплено положення про те, що межі зон санітарної охорони водних об'єктів установлюються місцевими радами на їхній території за погодженням із центральним органом виконавчої влади, котра реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, центральним органом виконавчої влади, яка реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади АРК з питань охорони навколишнього природного середовища. З огляду на сказане законними треба вважати рішення судів, які не вбачають ознак досліджуваного складу злочину в діях осіб, які самовільно займають землі, що не віднесені у встановленому законом порядку до зон санітарної охорони.

Зокрема, органом досудового розслідування Особа-1 обвинувачувався в тому, що він самовільно зайняв земельну ділянку, яка є частиною прибережної захисної смуги й належить до зони санітарної охорони, а потім на ній самовільно збудував споруду. Зважаючи на це,

дії Особи-1 кваліфіковані за ч. 4 ст. 197-1 КК. Однак, посилаючись на ч. 2 ст. 93 ВК, суд зазначив, що для визнання території зоною санітарної охорони необхідне рішення місцевої ради, узгоджене з кількома центральними органами виконавчої влади та з відповідною ОДА. Водночас стороною обвинувачення суду не надано жодного документа, який би відповідав хоча б частині із зазначених вимог закону; було надано лише рішення Іллічівської міської ради Одеської області. Утім, це рішення міської ради стосується водоохоронної зони та прибережної захисної смуги, правовий статус яких визначається ст. 87 і ст. 88 ВК, воно не узгоджене з державними органами, зазначеними у ст. 93 ВК. З урахуванням цих фактів суд констатував, що земельна ділянка не знаходиться в зоні санітарної охорони, а тому в нього відсутні підстави для визнання обвинуваченого винним в інкримінованому йому злочині та, як наслідок, виправдав Особу-1 [11].

Висновки і пропозиції. Проведене дослідження дозволяє зробити такі висновки:

1) самовільне зайняття прибережних захисних смуг не повинно кваліфікуватись за ч. 2 ст. 197-1 КК за ознакою вчиненого щодо «земель в охоронних зонах». За наявності інших підстав такі дії мають отримувати кримінально-правову оцінку з посиланням на ч. 1 ст. 197-1 КК;

2) неправомірною треба визнавати поширену практику кваліфікації як самовільного зайняття земельної ділянки випадків, коли власник (землекористувач) береться до обробки земель в охоронних зонах, які знаходяться в межах належної йому земельної ділянки, адже в такому разі відсутня «самовільність» як ознака об'єктивної сторони складу досліджуваного злочину. У такій ситуації відповідальність має наставати або за ст. 92 КУпАП «Порушення вимог законодавства про охорону культурної спадщини», або за ч. 2 ст. 298 КК «Незаконне проведення пошукових робіт на об'єкті археологічної спадщини, знищення, руйнування або пошкодження об'єктів культурної спадщини»;

3) дії осіб, котрі самовільно займають землі, що не віднесені у встановленому законом порядку до зон санітарної охорони, не можуть кваліфікуватись за ч. 2 ст. 197-1 КК.

Список використаної літератури:

1. Ухвала Ленінського районного суду м. Дніпропетровська від 19 грудня 2018 р. у справі № 205/8002/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78963799>.
2. Вирок Коломацького районного суду Харківської області від 19 листопада 2019 р. у справі № 625/585/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85725658>.
3. Пенязькова О. О. Кримінально-правова охорона земель в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 291 с.
4. Вирок Великобурлуцького районного суду Харківської області від 24 грудня 2013 р. у справі № 616/507/13-к. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36380895>.
5. Вирок Магдалинівського районного суду Дніпропетровської області від 21 січня 2019 р. у справі № 179/1342/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79286817>.
6. Вирок Дарницького районного суду м. Києва від 25 січня 2019 р. у справі № 753/7533/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79423399>.
7. Ухвала Синельниківського міськрайонного суду Дніпропетровської області від 24 липня 2018 р. у справі № 191/1109/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75458498>.
8. Ухвала Васильківського районного суду Дніпропетровської області від 1 серпня 2018 р. у справі № 172/776/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75608485>.
9. Мірошніченко А.М. Земельне право України : підручник для студентів вищих навчальних закладів. Київ : Алерта, 2013. 512 с.
10. Вирок Слов'янського міськрайонного суду Донецької області від 17 грудня 2012 р. у справі № 1/0544/452/2012. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28176976>.
11. Вирок Іллічівського міського суду Одеської області від 22 грудня 2014 р. у справі № 501/5370/14-к. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42035510>.

Movchan R. O. Unauthorized occupation of land committed in relation to lands with a special legal regime: certain issues of qualification

The article is devoted to the solution of some of the most complex issues of qualification of unauthorized occupation of land plots with a special legal regime (Part 2 of Article 197-1 of the Criminal Code of Ukraine). It was found that the coastal protection strips are separate, different from those mentioned in Part 2 of Article 197-1 of the Criminal code of Ukraine of "protection zones", a kind of the restrictions concerning water protection. Given this, it is concluded that in the case of unauthorized occupation of coastal protection strips there are no grounds for qualification under

Part 2 of Article. 197-1 of the Criminal code of Ukraine on the basis of unauthorized occupation of "lands in protected zones". At the same time it is recommended to qualify such actions under Part 1 of Art. 197-1 of the Criminal Code of Ukraine. The illegality of the existing common practice of qualification as unauthorized occupation of land in cases where the owner (land user) begins to cultivate land in protected areas within his land, because in this case there is no "arbitrariness" as a sign of the objective side of the offense. In such a situation, liability must occur or under Art. 92 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses "Violation of the requirements of the legislation on the protection of cultural heritage", or Part 2 of Art. 298 of the Criminal code of Ukraine "Illegal carrying out of search works on object of an archeological heritage, destruction, destruction or damage of objects of a cultural heritage". It is noted that in Part 2 of Art. 93 of the Water Code of Ukraine stipulates that the boundaries of sanitary protection zones of water bodies are established by local councils in their territory in coordination with a number of central executive bodies implementing state policy: in the field of water management, geological study and rational use of subsoil, in the field of sanitary and epidemic well-being of the population. Given the above, it is proposed to recognize the decisions of courts that do not see signs of the investigated composition of crime in the actions of persons who arbitrarily occupy land that is not classified in the manner prescribed by law to the sanitary protection zones.

Key words: crime, criminal liability, unauthorized occupation of land, protection zones, especially valuable lands.

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА

УДК 343.13

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.24>

С. В. Давиденко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального процесу та оперативно-розшукової діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Н. В. Скідан

студентка I курсу магістратури
Слідчо-криміналістичного інституту
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ МОМЕНТУ НАБУТТЯ ОСОБОЮ СТАТУСУ ПІДОЗРЮВАНОГО У РАЗІ ЇЇ ЗАТРИМАННЯ В ПОРЯДКУ СТ. 208 КПК УКРАЇНИ

Статтю присвячено висвітленню проблемних питань нормативно-правової регламентації порядку визначення моменту набуття затриманою особою статусу підозрюваного в контексті гармонізації вітчизняного кримінального процесуального законодавства з міжнародними стандартами у сфері захисту прав і свобод людини, що свідчить про актуальність поданого дослідження.

У представленій науковій роботі детально проаналізовані положення вказаного правового інституту, присвячені загальним підставам затримання уповноваженими службовими особами, а також фактичним і юридичним підставам набуття особою процесуального статусу підозрюваного. Логічною частиною роботи є характеристика тематичних прецедентів Європейського суду із прав людини щодо такого стандарту доказування як «обґрунтована підозра» та необхідності дотримання цієї вимоги у разі затримання певної особи за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення.

На підставі вивчення чинного кримінального процесуального законодавства Грузії, Республік Казахстан і Молдова здійснено порівняльний аналіз особливостей застосування запобіжного заходу у вигляді затримання з аналогічними правообмежувальними примусовими заходами, передбаченими нормативними актами цих зарубіжних держав. Окрім того, наведено власну аргументацію щодо: а) доцільності внесення відповідних законодавчих змін і доповнень щодо конкретизації змістовних елементів процесуального статусу затриманого; б) необхідності належного документального оформлення порядку проведення такої процесуальної дії, як затримання (з огляду на реалії сучасної правозастосовної практики). Сформульовані у статті авторські пропозиції спрямовані на вдосконалення окреслених положень чинного кримінального процесуального законодавства України в частині правового регулювання процедури набуття особою статусу підозрюваного в разі її затримання в порядку ст. 208 КПК. Надані обґрунтовані рекомендації щодо застосування окремих норм національного законодавства, котрі свідчать про безумовне практичне значення результатів проведеного дослідження.

Ключові слова: підозрюваний, затримання, повідомлення про підозру, обґрунтована підозра, запобіжний захід.

Постановка проблеми. Процесуальний статус підозрюваного під час досудового розслідування є найбільш уразливим і зазнає суттєвих обмежень і навіть порушень. У зв'язку з цим особливе теоретичне і прикладне значення має дослідження надзвичайно актуального й водночас проблемного питання щодо визначення моменту набуття даного статусу затриманою особою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню особливостей правового статусу підозрюваного були присвячені наукові праці Ю.П. Аленіна, І.В. Глов'юк, Ю.М. Грошевого, О.В. Капліної, Л.М. Карнеєвої, Л.М. Лобойка, А.Р. Туманянц, О.Г. Шило, О.Г. Яновської та інших відомих учених.

Мета статті – ґрунтовне дослідження щодо визначення моменту й особливостей набуття затриманою особою статусу підозрюваного, а також удосконалення правового регулювання в цій площині.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 1 ст. 42 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) підозрюваною є особа:

- якій у порядку, передбаченому статтями 276–279 КПК, повідомлено про підозру;
- яка затримана за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення;
- щодо якої складено повідомлення про підозру, однак його не вручено внаслідок невстановлення її місцезнаходження, проте вжито заходів для вручення у спосіб, передбачений КПК для вручення повідомлень [1].

Таким чином, особа набуває статусу підозрюваного з моменту:

- 1) повідомлення про підозру;
- 2) затримання її за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення;
- 3) вжиття всіх необхідних заходів для вручення складеного повідомлення про підозру особі, місцезнаходження якої не встановлено. У представленій статті буде розглядатись лише другий випадок набуття особою процесуального статусу підозрюваного у кримінальному провадженні.

У контексті окресленої тематики дослідження варто згадати попередній досвід нормативної регламентації визначення моменту набуття правового статусу підозрюваного затриманою особою. Так, за ч. 1 ст. 43¹ Кримінально-процесуального кодексу України від 28 грудня 1960 р. (далі – КПК 1960 р.) підозрюваним визнається особа:

1) затримана за підозрою у вчиненні злочину;

2) до якої застосовано запобіжний захід до винесення постанови про притягнення її як обвинуваченого [2]. Отже, чинний КПК України, як і його попередник, визначає однією з підстав набуття особою статусу підозрюваного факт її затримання уповноваженою особою.

Розглядаючи це питання, зазначимо, що законодавець не пов'язує набуття особою вказаного процесуального статусу з моментом законного затримання, передбаченого ст. 207 КПК, тобто в разі, коли кожен має право затримати особу за наявності однієї з наведених у частині 2 цієї статті підстав. Так, у положеннях ст. 209 КПК йдеться про те, що особа вважається затриманою з моменту, коли вона змушена залишатись поряд з уповноваженою службовою особою чи у приміщенні, визначеному саме уповноваженою службовою особою, а не пересічною особою, яка здійснила затримання. Крім того, особа, здійснюючи затримання в порядку ст. 207 КПК і не будучи суб'єктом владних повноважень, може як добросовісно, так і з певним умислом помилятися у характері попередніх дій затриманого, у зв'язку з якими відбулось обмеження його прав і свобод. Така особа не має необхідних повноважень, априорі не може роз'яснювати затриманому права, здійснювати належну фіксацію цього заходу та вчиняти інші дії щодо нього.

Підставами затримання уповноваженою службовою особою, згідно з ч. 1 ст. 208 КПК, є випадки, коли:

- 1) особу застали під час учинення злочину або замаху на його вчинення;
- 2) безпосередньо після вчинення злочину очевидець, зокрема потерпілий, або сукупність очевидних ознак на тілі, одязі чи місці події вказують на те, що саме ця особа щойно вчинила злочин.

З огляду на наведені законодавцем формулювання варто звернути увагу на проблему, котра водночас виникає та має не лише теоретичний, а й суто прикладний характер. Так, у ч. 2 ст. 278 КПК передбачено, що письмове повідомлення про підозру затриманій особі вручається не пізніше двадцяти чотирьох годин із моменту її затримання. Водночас зі змісту ч. 1 ст. 42 КПК можна зробити висновок про те, що на момент затримання в порядку статті 208 КПК особа вважається підозрюваною. У зв'язку з цим виникає потреба у з'ясуванні такого питання: чи є затримана особа

підозрюваною? Крім того, постає основне питання, вирішення якого є метою статті: з якого моменту особа набуває процесуального статусу підозрюваного?

Для більш детального аналізу окресленої проблематики спочатку варто звернутись до практики Європейського суду із прав людини (далі – ЄСПЛ, Суд), оскільки, згідно із ч. 5 ст. 9 КПК, кримінальне процесуальне законодавство України застосовується з урахуванням практики ЄСПЛ [1].

Зокрема, Суд неодноразово повторює, що особа може бути затримана, відповідно до пункту 1 (с) статті 5 Конвенції лише в межах кримінального провадження з метою допровадження її до компетентного судового органу за наявності обґрунтованої підозри у вчиненні нею правопорушення (п. 125) [3].

Термінологічна конструкція «обґрунтована підозра», за приписами п.п. 175 і 176 рішення ЄСПЛ у справі «Нечипорук і Йонкало» проти України» (заява № 42310/04) від 21 квітня 2011 р., означає, що «є факти або інформація, які можуть переконати об'єктивного спостерігача в тому, що особа, про яку йдеться, могла вчинити правопорушення. Мета затримання <...> полягає у сприянні розслідуванню злочину через підтвердження або спростування підозр, які стали підставою для затримання. Однак вимога про те, що підозра має ґрунтуватись на обґрунтованих підставах, є значною частиною гарантії недопущення свавільного затримання <...>. До того ж за відсутності обґрунтованої підозри особа не може бути за жодних обставин затримана <...> з метою примушення її зізнатись у злочині, свідчити проти інших осіб або з метою отримання від неї фактів чи інформації, які можуть служити підставою для обґрунтованої підозри. Суд також наголошує, що незадокументоване затримання особи свідчить про абсолютне ігнорування принципово важливих гарантій статті 5 Конвенції й виявляє грубе порушення цієї норми. Незадокументування таких відомостей, як дата, час і місце затримання особи, її ім'я, підстави для затримання та ім'я особи, котра здійснює затримання, має вважатись таким, що суперечить вимозі законності та самій меті статті 5 Конвенції» [4].

За змістом пунктів 128, 129 рішення ЄСПЛ у справі «Кавала проти Туреччини» (заява № 28749/18) від 10 грудня 2019 р. правова категорія «обґрунтованість» указує на поріг, який підозра повинна подолати, щоб задовольнити об'єктивного спостерігача щодо ймовірності зви-

нувачень. Отже, питання полягає в тому, чи ґрунтувалось затримання на достатньо об'єктивних елементах, щоб повідомити про «обґрунтовану підозру», засновану на фактах, які відбулись у дійсності. Крім фактичної сторони, наявність «обґрунтованої підозри» у значенні пункту 1 (с) статті 5 вимагає, щоб факти, на які посилаються, можна було вважати такими, що підпадають під один із розділів, котрі описують злочинну поведінку у Кримінальному кодексі. Таким чином, очевидно не могло бути «обґрунтованої підозри», якби діяння або факти, висунуті проти затриманої особи, не були злочином на момент їх учинення [3]. З огляду на зазначене констатуємо – процесуальні статуси затриманого й підозрюваного прирівняні, про що свідчить сутність стандарту «обґрунтована підозра», тому затримана особа є підозрюваною.

В аспекті викладеного особливу увагу необхідно звернути на таке: для того, щоб арешт за обґрунтованою підозрою був виправданий, відповідно до пункту 1 (с) статті 5, не потрібно, щоб поліція отримала достатньо доказів для пред'явлення цій особі обвинувачення. Також не потрібно, щоб особі, яку затримали, в кінцевому підсумку було пред'явлено обвинувачення або представлено її перед судом. Об'єктом затримання є подальше розслідування кримінальної справи шляхом підтвердження або зняття підозр, котрі є підставою для затримання. Таким чином, факти, які викликають підозру, не повинні бути такого самого рівня, як ті, що необхідні для обґрунтування обвинувального вироку або навіть притягнення до відповідальності, котра настає на наступному етапі процесу кримінального розслідування (п. 126) [3].

Отже, уповноважена службова особа, здійснюючи затримання, повинна враховувати вимоги стандарту «обґрунтована підозра». Зокрема, це потрібно робити вже під час першого затримання. До того ж вимога судді чи іншої особи, яка наділена судовою владою, навести відповідні та достатні підстави для підтвердження тримання особи під вартою (крім наявності обґрунтованої підозри) застосовується вже під час ухвалення першого рішення про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, тобто «негайно» після затримання (п. 131) [3]. Зважаючи на це, можна зробити логічний висновок – якщо на момент затримання не було фактів або інформації, які б могли переконати об'єктивного спостерігача в тому, що особа, про яку йдеться, могла вчинити кримінальне правопорушення, то таке

затримання вважається свавільним у розумінні ст. 5 Конвенції. Зважаючи на сказане, підкреслимо, що наслідками такого затримання є набуття особою статусу підозрюваного за відсутності визначених законом підстав і, відповідно, порушення її прав і свобод, гарантованих цим міжнародним документом.

Крім того, ЄСПЛ у рішенні у справі «Корбан проти України» (заява № 26744/16) від 4 липня 2019 р. наголосив, що тоді, коли під сумнів ставиться «законність» затримання, зокрема питання, коли була дотримана «процедура, передбачена законом», Конвенція посиляється переважно на національне законодавство та викладає обов'язок дотримуватись його матеріальних і процесуальних положень. Однак лише дотримання національного законодавства може бути недостатньо: Стаття 5 § 1 вимагає на додаток до цього, щоб будь-яке позбавлення волі відповідало меті захисту особи від свавілля. Один загальний принцип, установлений у прецедентному праві, полягає в тому, що затримання буде вважатись «довільним», якщо дотримуватись букви національного законодавства, був допущений елемент недобросовісності або омани з боку органів влади, або якщо національні органи влади не намагалися застосувати відповідне законодавство правильно. Суд підкреслює, що, згідно з українським законодавством, позбавлення волі без обґрунтованого судового рішення є можливим лише в обмежених низці ситуацій, визначених із достатньою точністю. Таким чином, стаття 29 Конституції дозволяє застосування такого заходу на строк не більше трьох днів лише як відповідь на термінову необхідність запобігти або зупинити вчинення злочину. За приписами статті 208 КПК слідчий має право затримати особу, особливо, якщо вона була спіймана під час учинення злочину, була ідентифікована як порушник свідками або постраждалими, або мала на своєму тілі,

одязі чіткі ознаки скоєного злочину одразу після порушення (п.п. 145, 146) [5]. У контексті проаналізованих положень у юридичній літературі дослідники акцентують увагу на особливостях застосування підстав затримання згідно із процедурою, встановленою статтею 208 КПК, які, зі свого боку, потребують додаткового вивчення та конкретизації [6, с. 8–10]¹.

Тому, здійснюючи обмежувальні заходи в порядку ст. 208 КПК, уповноважена службова особа має правильно розуміти підстави цього виду затримання. Слідчий суддя, перевіряючи законність такого затримання, зобов'язаний здійснити аналіз його підстав і порядку, з огляду на тлумачення норм ст. 208 КПК, на основі чого має бути прийнято рішення про те, яким було затримання в кожному окремому разі – законним чи свавільним, урахувавши обставини конкретної ситуації, адже підозрюваний має право вимагати перевірки обґрунтованості затримання (п. 6 ч. 2 ст. 42 КПК).

Не менш важливим питанням, котре постає перед нами в межах дослідження положень ч. 1 ст. 42 та ч. 2 ст. 278 КПК, є питання про те, чи доцільне вручення особі письмового повідомлення про підозру в разі її затримання уповноваженою службовою особою в порядку ст. 208 КПК.

Так, Л.М. Лобойко зазначає, що підозрюваний – це фізична особа, якій повідомлено про підозру або котру затримано за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення. Підставою для участі підозрюваного у кримінальному процесі є затримання його за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення та/або вручення повідомлення про підозру [7, с. 116]. Отже, науковцем сформульовано раціональний висновок про те, що для підтвердження набуття затриманою особою статусу підозрюваного немає необхідності вручати їй письмове повідомлення про підозру.

¹ Так, «особу застали» означає, що в момент учинення злочину її було затримано й вона не встигла сховатись. «Під час учинення злочину або замаху» (КПК не передбачає затримання особи, яка готує злочин) означає, що уповноважена службова особа чи будь-який громадянин був очевидцем учинення злочину цією особою та її затримали. Важливим є те, що: 1) особа, яка вчиняє злочин, має бути затримана саме в той момент, коли вона безпосередньо виконувала «об'єктивну сторону злочину»; 2) «затримання» здійснює саме та особа, яка була очевидцем події. «Безпосередньо після вчинення кримінального правопорушення» об'єктивно передбачає невеликий проміжок часу, котрий минув після скоєного злочину. «Щойно вчинила злочин» трапляється тоді, коли часова і просторова ознаки перебування особи щодо події та місця вчинення кримінального правопорушення дають підстави запідозрити її в цьому, до того ж якщо затримання проводиться особисто потерпілим або очевидцем події. «Потерпілі вкажуть на те, що саме ця особа щойно вчинила злочин». Це означає, що особа, яка була присутня в момент та в місці вчинення злочину, очевидно бачила того, хто його здійснює і вказує на злочинця, котрого необхідно затримати. «Сукупність очевидних ознак на тілі, одязі чи місці події, які вказують на те, що саме ця особа щойно вчинила злочин» означає, що: 1) ознак має бути кілька, незалежно від того, де саме (лише на тілі, тільки на одязі, на місці події, на двох чи на всіх цих об'єктах), і ці ознаки мають бути явними, тобто видимими, очевидними; 2) вони повинні вказувати, тобто бути інформацією (фактичними даними) про вчинення злочину саме цією особою та щойно.

У цьому ракурсі зазначимо, що чинний КПК, на відміну від КПК 1960 р., не передбачає можливості протягом певного проміжку часу (з моменту фактичного затримання й до вручення особі письмового повідомлення про підозру) здійснити «попередню перевірку», спрямовану на підтвердження чи спростування наявності ознак конкретного кримінального правопорушення в діянні (діяннях) затриманого, а тому перевірку обґрунтованості підозри, формалізованої в письмовому повідомленні про це². Ураховуючи наведену вище позицію щодо рівності процесуальних статусів затриманого й підозрюваного, а також те, що особа внаслідок затримання за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення вважається підозрюваною, можна резюмувати – достатнім є лише складання протоколу затримання особи як юридичної підстави для набуття нею статусу підозрюваного. З огляду на викладене подальше складання та вручення письмового повідомлення про підозру в окреслених випадках є суто формальним, що, зі свого боку, дає можливість зробити логічний висновок загального характеру – додаткове повідомлення про підозру шляхом його вручення в письмовій формі є недоцільним, адже особа повторно набуватиме статусу підозрюваного.

Нагадаємо, що подане питання було предметом дослідження й інших науковців, які дійшли аналогічних висновків із цієї проблематики. Так, О.В. Сав'юк та І.І. Равлюк зазначають, що аналіз положень ч. 1 ст. 42 КПК, котра встановлює, що підозрюваним є особа, яку затримали за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення, та ст. 209 КПК, що моментом затримання визначає момент, коли особа силою або через підкорення наказу залишається поряд з уповноваженою службовою особою чи у приміщенні, визначеному уповноваженою службовою особою, дозволяє недвозначно констатувати, що саме момент фактичного затримання є моментом отримання особою процесуального статусу підозрюваного [8, с. 163].

Для більш детального дослідження означеної проблеми варто з'ясувати правову природу підозри та повідомлення особі про підозру. Так,

підозра – це обґрунтоване припущення слідчого та/або прокурора про вчинення певною особою кримінального правопорушення. Підозра формалізується у процесуальному документі як «повідомлення про підозру». Зважаючи на це, праву підозрюваного «знати, у вчиненні якого кримінального правопорушення його підозрюють» (п. 1 ч. 3 ст. 42 КПК), кореспондує обов'язок сторони обвинувачення довести зміст підозри до його відома, повідомити про її наявність [9, с. 77]. Водночас особливо необхідно підкреслити, що правова категорія «повідомлення про підозру» має багатоаспектне значення [10, с. 161–162]³. Уважаємо за необхідне погодитись із тим, що «зі змісту глави 22 КПК можна зробити висновок про те, що, кажучи «повідомлення» про підозру, йдеться і про документ, у якому формулюється підозра, і про дію – повідомлення про підозру». Саме тому варто розглянути повідомлення про підозру як процесуальний акт та як процесуальну процедуру [10, с. 162].

Повідомлення про підозру, як кримінальний процесуальний документ, є, по суті, процесуальним рішенням – юридичним актом початку та водночас персоніфікації кримінального переслідування, оскільки, у зв'язку з повідомленням особі про підозру, з'являється такий учасник кримінального провадження, як підозрюваний, а з моменту повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення починається притягнення особи до кримінальної відповідальності (п. 14 ч. 1 ст. 3 КПК). Повідомлення про підозру є одним із найважливіших процесуальних рішень, на підставі якого між слідчим, прокурором та підозрюваним виникають відповідні кримінальні процесуальні відносини, змістом яких є визначені законом права й обов'язки.

Юридичне значення акту повідомлення особі про підозру полягає також і в тому, що на стадії досудового розслідування настає певний етап, пов'язаний із тим, що у процесі розслідування зібрано достатньо доказів для підозри конкретної особи у вчиненні кримінального правопорушення, яка вперше чітко

² Про те, що у КПК 1960 р. йшлося про таку перевірку, свідчать положення, закріплене в п. 1 ч. 7 ст. 106, відповідно до якого протягом сімдесяти двох годин після затримання орган дізнання звільняє затриманого – якщо не підтвердилась підозра у вчиненні злочину, вичерпався встановлений законом строк затримання або затримання було здійснено з порушенням вимог, передбачених частинами 1 і 2 цієї статті (курсив авт.).

³ Аналіз положень чинного КПК й тематичних наукових джерел дозволяє виокремити такі значення нормативної конструкції «повідомлення про підозру»: процесуальна діяльність, зміст якої полягає у складанні слідчим або прокурором письмового повідомлення про підозру та його врученні особі, відповідно до статей 276–279 КПК; процесуальне рішення; процесуальна дія; інститут кримінального процесуального права; форма повідомлення; етап стадії досудового розслідування; перший етап формування державного обвинувачення; первинна форма обвинувальної діяльності щодо конкретної особи; початок реалізації функції обвинувачення.

сформульована в такому офіційному документі як письмове повідомлення особі про підозру [10, с. 162–163]. У зв'язку зі сказаним заслуговують на абсолютну підтримку пропозиції більшості правознавців про те, що до статті 110 та/або глави 22 КПК необхідно внести корективи, відповідно до яких процесуальне рішення про надання особі статусу підозрюваного матиме самостійний характер.

Із проведеного аналізу, з урахуванням викладених раніше висновків, випливає, що фактичною підставою для набуття особою правового статусу підозрюваного є затримання (його факт). Водночас щодо затриманої особи має бути змістовно сформульоване ймовірне припущення щодо її причетності до вчинення кримінального правопорушення. Тому підозра, як обґрунтоване припущення, знаходить своє безпосереднє вираження в певній процесуальній формі, тобто повинен бути складений процесуальний документ, котрий має правове значення і стане юридичною підставою для визнання затриманого підозрюваним. Таким документом на сьогодні є повідомлення про підозру, але в науці декларуються й інші пропозиції щодо назви цього процесуального документа та його нормативного змісту [11, с. 184]⁴.

Отже, юридичною підставою буде процесуальне рішення про визнання затриманої особи підозрюваною (повідомлення про підозру). Такий підхід є логічним та узгоджується з іншими положеннями КПК, згідно з якими є подвійний орієнтир у розумінні підстав проведення процесуальних дій, що полягає в наявності фактичної та юридичної підстав, до того ж останньою завжди є процесуальний документ (і зокрема, процесуальне рішення).

⁴ Зокрема, О. Ю. Татаров вказує, що у КПК не встановлено процесуальної форми повідомлення про підозру. Рішення слідчого, прокурора приймаються у формі постанови, яка виноситься у випадках, передбачених КПК, а також коли слідчий, прокурор визнає це за необхідне (ч. 3 ст. 110 КПК). Виняток становить обвинувальний акт (процесуальне рішення, яким прокурор висуває обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення і яким завершується досудове розслідування). Про повідомлення про підозру у цьому разі не йдеться. Автор погоджується з тим, що повідомлення про підозру фактично є процесуальним рішенням, яке приймається прокурором або слідчим за погодженням з прокурором на підставі зібраних доказів у ході досудового провадження та в якому формулюється підозра конкретній особі у вчиненні кримінального правопорушення (правопорушень) до закінчення досудового розслідування. Саме тому, на думку правника, рішення про повідомлення про підозру повинно оформлюватися також у вигляді постанови. Крім того, фактично зміст письмового повідомлення про підозру відповідає вимогам, що висуваються до постанов про притягнення як обвинуваченого в КПК України 1960 р.

На нашу думку, важливим як із теоретичної, так і практичної точки зору є питання щодо застосування положень ч. 4 ст. 208 КПК, за якими уповноважена службова особа, що здійснила затримання, повинна негайно повідомити затриманому зрозумілою для нього мовою підстави затримання й те, у вчиненні якого злочину він підозрюється, а також роз'яснити право мати захисника, отримувати медичну допомогу, давати пояснення, показання або не говорити нічого щодо підозри проти нього, негайно повідомити інших осіб про його затримання й місце перебування, відповідно до положень статті 213 КПК, вимагати перевірки обґрунтованості затримання та інші процесуальні права, передбачені КПК [1]. Тобто чинний КПК не містить чіткої вказівки на всі права підозрюваного, а лише вибірково встановлює їх перелік із відсилкою до інших прав, визначених у законі. Убачається, що таке формулювання лише ускладнює правильне розуміння статусу затриманого та кола його процесуальних прав, а також призводить до плутанини в питанні про те, чи є затримана особа підозрюваною. Уважаємо, що цей припис був оптимально регламентований у КПК 1960 р., оскільки про роз'яснення прав підозрюваному зазначалось у протоколі затримання (ч. 3 ст. 43¹) [2], що свідчить про те, що особа з моменту затримання набувала усього комплексу процесуальних прав підозрюваного, а, з огляд на це, його статус у повній мірі.

Питання щодо визначення моменту набуття затриманою особою статусу підозрюваного продукують і положення статті 211 КПК, згідно з якими строк затримання особи без ухвали слідчого судді, суду не може перевищувати сімдесяти двох годин із моменту затримання (ч. 1), та не пізніше шістдесяти годин із моменту затримання особа повинна бути звільнена або доставлена до суду для розгляду клопотання про обрання щодо неї запобіжного заходу (ч. 2). У цьому разі постає логічне запитання: чи можна вважати необрання слідчим суддею щодо затриманого запобіжного заходу констатацією факту необґрунтованості затримання, який, зі свого боку, свідчить про те, що ця особа не набула статусу підозрюваного.

На наше переконання, це питання має отримати негативну відповідь. Аргументуючи власну позицію, підкреслимо, що фактичними підставами застосування запобіжних заходів відповідно до ч. 2 ст. 177 КПК є наявність:

– обґрунтованої підозри у вчиненні особою кримінального правопорушення;

– ризиків, передбачених ч. 1 ст. 177 КПК. З огляду на це обрання до підозрюваного хоча б одного із запобіжних заходів не є імперативним у кримінальному провадженні. Метою ж застосування запобіжного заходу є забезпечення виконання підозрюваним покладених на нього процесуальних обов'язків (ч. 1 ст. 177 КПК) [1], який обирається як необхідна міра, спосіб реалізації завдань кримінального судочинства лише в тому разі, коли фактичні обставини конкретного провадження дають підстави припустити, що не буде досягнуто його ціль через поведінку та дії самого підозрюваного або інших осіб.

Науковці, які розглядали питання щодо застосування до особи одного з передбачених КПК запобіжних заходів у розрізі дослідження нормативних приписів ст. 276 КПК⁵, постали перед питанням: що в окреслених випадках є підставою, а що наслідком. Так, на думку О.В. Сав'юк та І.І. Равлюк, згідно з п. 2 ч. 1 ст. 276 КПК, підставою для отримання особою статусу підозрюваного є обрання щодо неї одного із запобіжних заходів, передбачених КПК, а набуття статусу підозрюваного є, відповідно, наслідком. Водночас ст. 177 КПК чітко вказує, що запобіжні заходи застосовуються за наявності обґрунтованої підозри у вчиненні кримінального правопорушення щодо підозрюваного, обвинуваченого. Дата й час повідомлення про підозру, правова кваліфікація кримінального правопорушення, у вчиненні якого підозрюється особа, із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність невідкладно вносяться слідчим, прокурором до Єдиного реєстру досудових розслідувань, витяг із якого в обов'язковому порядку додається до клопотання про застосування заходів забезпечення кримінального провадження на підставі ч. 6 ст. 132 КПК. Отже, перед тим, як подавати клопотання про застосування щодо особи одного із запобіжних заходів, їй необхідно надати статус підозрюваного, оскільки ст. 177 КПК не передбачає можливості застосування запобіжного заходу щодо особи, котра не має процесуального статусу підозрюваного, обвинуваченого. Таким чином, особа повинна насамперед отримати процесуальний статус підозрюваного за наявності підстав, передбачених п. 1 або п. 3 ч. 1 ст. 276 КПК, і вже тоді можна подавати клопотання про застосування

до неї запобіжного заходу [8, с. 164]. Визнаючи неузгодженість норм статей 177 та 276 КПК, вважаємо, що ця правова колізія потребує свого вирішення на законодавчому рівні шляхом виключення положення п. 2 ч. 1 ст. 276 КПК із його тексту.

Своєрідним підтвердженням того, що спочатку особа має отримати статус підозрюваного, після чого до неї може бути обрано та застосовано запобіжний захід, є також положення ст. 214 КПК, згідно з якими слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або самостійного виявлення ним із будь-якого джерела обставин, котрі можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР) та розпочати розслідування (ч. 1). Здійснення досудового розслідування до внесення відомостей до реєстру або без такого внесення не допускається.

Водночас огляд місця події в невідкладних випадках може бути проведений до внесення відомостей до ЄРДР, що здійснюється негайно після завершення огляду. Крім того, в разі виявлення ознак кримінального правопорушення на морському чи річковому судні, яке перебуває за межами України, досудове розслідування розпочинається негайно; відомості про нього вносяться до ЄРДР за першої можливості (ч. 3). Зважаючи на те, що досудове розслідування розпочинається з моменту внесення відомостей до ЄРДР (ч. 2), обрання запобіжного заходу до його настання неможливе [1].

Закріплений законодавцем вичерпний перелік винятків із загального правила застосування приписів ст. 214 КПК дає можливість констатувати, що затримана в порядку ст. 208 КПК особа стає підозрюваною з моменту фактичного затримання, після чого до неї може бути обрано запобіжний захід, отже, підставою для набуття особою процесуального статусу підозрюваного є затримання, а наслідком може бути обрання певного запобіжного заходу. У цьому контексті варто нагадати про те, що, відповідно до абзацу 9 пункту 1 глави 2 розділу I Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань до ЄРДР, уносяться також відомості про дату затримання (звільнення) особи [12].

Про затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину, складається процесуальний документ – протокол, у якому мають бути зазначені відомості про особу затриманого: або його

⁵ Стаття 276 КПК встановлює обов'язок здійснити повідомлення про підозру у трьох випадках, одним із яких, відповідно до п. 2 ч. 1, є обрання до особи одного з передбачених КПК запобіжних заходів [1].

прізвище, ім'я та по батькові, або докладний опис такої особи з долученням її фотознімку в разі, коли ці дані на момент затримання невідомі (ч. 5 ст. 208 КПК) [1]. За наведених обставин досудове розслідування стає персоніфікованим, у зв'язку з чим убачається, що достатньою юридичною підставою для визнання особи підозрюваною є протокол затримання. Аналізуючи зміст останнього, доцільно звернути увагу також на відомості, котрі повинно містити повідомлення про підозру, а саме, найменування (номер) кримінального провадження, в межах якого здійснюється повідомлення; зміст підозри; правову кваліфікацію кримінального правопорушення, у вчиненні якого підозрюється особа, із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність і стислий виклад обставин кримінального правопорушення (п. п. 3-6 ч. 1 ст. 277 КПК) [1]. Водночас подібну інформацію можна зазначити й у протоколі затримання. Із цією метою раціонально внести зміни до тих положень КПК, котрі регламентують перелік відомостей, які мають бути закріплені в цьому документі (зокрема, до ч. 5 ст. 208), або акумулювати такі норми в окремій статті кримінального процесуального закону.

Для повноти проведеного дослідження корисним буде звернутись до іноземного досвіду нормативного врегулювання в цій площині.

Зокрема, Кримінально-процесуальний кодекс Грузії (далі – КПК Грузії) не передбачає такого учасника як підозрюваний. Відповідно до ч. 7 ст. 3 КПК Грузії стороною захисту є обвинувачений, засуджений, виправданий, а також їх адвокат. Згідно з ч. 19 цієї статті обвинуваченим є особа, щодо якої є обґрунтоване припущення, що нею вчинено злочин, передбачений КК Грузії. На відміну від кримінального процесуального законодавства України, КПК Грузії містить визначення обґрунтованого припущення (ч. 11 ст. 3), яке змістовно узгоджується із трактуванням правової конструкції «обґрунтована підозра», сформульованим у тематичних рішеннях ЄСПЛ. Уважаємо, що наявність такого нормативного положення є значною перевагою, котра свідчить про високий рівень законодавства цієї країни й урахування нею європейських стандартів. У представленому ракурсі варто наголосити, що, відповідно до ч. 2 ст. 170 КПК Грузії, з моменту затримання особа вважається обвинуваченою. І за ч. 1 ст. 38 КПК Грузії обвинуваченому повинна бути вручена копія протоколу затримання або, якщо він не був

затриманий, – постанови про пред'явлення обвинувачення [13]. Тобто визнання особи обвинуваченою внаслідок затримання нівелює потребу в додатковому оформленні її правового статусу, адже достатнім є складання протоколу затримання.

Утім, Кримінально-процесуальний кодекс Республіки Казахстан (далі – КПК РК) визначає такий статус як підозрюваний. Згідно з п. 2 ч. 1 ст. 64 КПК РК одним із випадків, коли особа вважається підозрюваною, є її затримання в порядку ст. 131 КПК РК. Означена стаття містить положення, котрі регулюють порядок процесуального затримання особи, підозрюваної у вчиненні кримінального правопорушення, які є подібними до приписів КПК України. Проте є й деякі відмінності від національного законодавства.

По-перше, ч. 1 ст. 128 КПК РК встановлює: затримання підозрюваного у вчиненні кримінального правопорушення – міра процесуального примусу, яка застосовується органом кримінального переслідування з метою припинення злочину та вирішення питання про застосування до нього запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою. З огляду на це подвійною є ціль затримання, елементи котрої перебувають в органічній єдності – припинити вчинення протиправного діяння та вирішити питання про застосування вказаного запобіжного заходу до підозрюваного. До того ж, згідно з ч. 4 цієї статті, за наявності інших даних, які дають підстави підозрювати особу у вчиненні кримінального правопорушення, її може бути затримано лише в тому разі, коли ця особа намагалася сховатися або не має постійного місця проживання, або не встановлена особа підозрюваного, тощо.

По-друге, за ч. 1 ст. 129 КПК РК доставлення – міра процесуального примусу, котра застосовується на строк не більше трьох годин із метою з'ясування причетності особи до кримінального правопорушення. За умови її підтвердження орган кримінального переслідування має право здійснити затримання в порядку, передбаченому статтею 131 КПК, і строк доставлення додається до загального строку затримання, встановленого ч. 4 ст. 131 КПК РК (ч. 2 ст. 129). Отже, йдеться про попередню перевірку, лише за результатами якої особа може бути затримана в порядку ст. 131 КПК РК, а правовим наслідком є набуття особою статусу підозрюваного. По-третє, в разі затримання обов'язковим є проведення допиту

підозрюваного не пізніше 24 годин із моменту складання протоколу затримання. Допитується він щодо підозри, котра висунута проти нього (ч. ч. 3, 5 ст. 64 КПК РК) [14].

Так, КПК РК закріплює додаткові гарантії для осіб, які захищають їх не лише від свавільного затримання, а й від кримінального переслідування.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 63 Кримінально-процесуального кодексу Республіки Молдова (далі – КПК РМ) підозрюваним є фізична особа, щодо якої наявні докази вчинення нею злочину, до пред'явлення їй обвинувачення. Одним із процесуальних актів, на підставі котрого особа може бути визнана підозрюваним, є протокол про затримання. У ч. 4 ст. 63 КПК РМ наголошено: визнавши, що підозра не підтвердилась, орган кримінального переслідування чи судова інстанція зобов'язані звільнити підозрюваного з-під варти або скасувати застосований до нього запобіжний захід до закінчення строків, установлених ч. 2 цієї статті, та розпорядитись про виведення його з-під кримінального переслідування [15]. Отже, за КПК РМ фактичною підставою для визнання особи підозрюваною (набуття нею статусу підозрюваного) є її затримання, а юридичною – протокол про затримання, тобто винесення інших процесуальних документів щодо цього не передбачено.

Висновки і пропозиції. Сформульовані в межах поданої роботи авторські пропозиції базуються на ґрунтовному аналізі окремих нормативних положень чинного КПК України, які мають колізійний характер, що не сприяє правильному тлумаченню й уніфікованому застосуванню приписів вітчизняного кримінального процесуального закону на практиці. Вирішення питань з окресленої проблематики передусім покладається на законодавця, який повинен системно, послідовно та детально врегулювати процедуру визнання особи підозрюваною в разі її затримання уповноваженою службовою особою в порядку ст. 208 КПК, використавши для характеристики такого правового механізму чіткі та однозначні формулювання.

Список використаної літератури:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
2. Кримінально-процесуальний кодекс України від 28.12.1960 № 1001-05. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-05>.
3. Справа «Кавала проти Туреччини» (заява № 28749/18) : Рішення Європейського суду з прав людини від 10.12.2019. URL: <https://www.echr.com.ua/translation/sprava-kavala-proti-turechchini/>.
4. Справа «Нечипорук і Йонкало проти України» (заява № 42310/04) : Рішення Європейського суду з прав людини від 21.04.2011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_683.
5. Справа «Корбан проти України» (заява № 26744/16): Рішення Європейського суду з прав людини від 04.07.2019. URL: <http://khpg.org/index.php/index.php?id=1563362231>.
6. Затримання. Загальні обов'язки судді щодо захисту прав людини. URL: http://www.nsj.gov.ua/files/15517901959.%20%D0%97%D0%B0%D1%82%D1%80%D0%B8%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D0%A1%D1%82._206%20%D0%9A%D0%9F%D0%9A.pdf.
7. Лобойко Л.М. Кримінальний процес : підручник. Київ : Істина, 2014. 432 с.
8. Сав'юк О.В., Равлюк І.І. Особливості процесуального статусу підозрюваного за новим КПК України. 2015. С. 163–165. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/8133/1/%d0%9f%d0%a0%d0%90%d0%92%d0%9e%d0%92%d0%86%20%d0%a0%d0%95%d0%a4%d0%9e%d0%a0%d0%9c%d0%98%20%d0%a7%201_p178-180.pdf.
9. Капліна О.В. Повідомлення про підозру: протистояння правових позицій сторін обвинувачення та захисту. *Право України*. 2017. № 12. С. 74–81.
10. Аленін Ю.П., Глов'юк І.В. Повідомлення про підозру: загальна характеристика та проблеми удосконалення. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2014. № 1. С. 161–169.
11. Татаров О.І. Проблеми повідомлення про підозру та шляхи їх вирішення. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 4. С. 179–186.
12. Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань: затв. наказом Генеральної прокуратури України № 139 від 06.04.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0680-16>.
13. Уголовно-процессуальный кодекс Грузии от 09.10.2009. URL: http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/_-09_10_2009.pdf.
14. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 04.07.2014 № 231-V ЗПК. URL: <https://zakon.uchet.kz/rus/docs/K1400000231>.
15. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова от 14.03.2003 № 122-XV. URL: <http://bizlex.ru/6-ugolovno-processualnyy-kodeks-respubliki-moldova-obschaya-chast.html>.

Davidenko S. V., Skidan N. V. Regarding the determination of the moment when a person acquires the status of a suspect in case of his detention in accordance with art. 208 of the Criminal procedure code of Ukraine

The article covers problematic issues of legal regulation of the procedure for determining the moment of detention by a detainee of suspect in the context of harmonization of domestic criminal procedure legislation with international standards in the field of human rights and freedoms, which indicates the relevance of this study. The presented scientific work analyzes in detail the provisions of this legal institution, devoted to the general grounds for detention by authorized officials, as well as the factual and legal grounds for a person to obtain the procedural status of suspect. The logical part of the work is to describe the thematic precedents of the European Court of Human Rights on such a standard of proof as «reasonable suspicion» and the need to comply with this requirement in case of detention of a person on suspicion of committing a criminal offense. Emphasis is placed on the differences between the procedural rights of the detainee and suspect.

Based on the study of the current criminal procedure legislation of Georgia, the Republics of Kazakhstan and Moldova, a comparative analysis of the peculiarities of the application of a preventive measure in the form of detention with similar restrictive coercive measures provided by regulations of these foreign countries. In addition, he gave his own arguments regarding: a) the expediency of making appropriate legislative changes and additions to specify the substantive elements of the procedural status of the detainee; b) the need for proper documentation of the procedure for such a procedural action as detention (given the realities of modern law enforcement practice). The author's proposals formulated in the article are aimed at improving the outlined provisions of the current criminal procedural legislation of Ukraine in terms of legal regulation of the procedure for acquiring the status of suspect in case of detention in accordance with art. 208 of the CCP. Substantiated recommendations are provided for the application of certain provisions of national law, which indicate the unconditional practical significance of the results of the study.

Key words: suspect, detention, notification of suspicion, substantiated suspicion, precautionary measure.

Т. О. Ламбуцькааспірантка кафедри кримінального процесу
Національної академії внутрішніх справ

ПРОБЛЕМИ СТРУКТУРИЗАЦІЇ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО СТАТУСУ ГОЛОВУЮЧОГО У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Статтю присвячено розгляду проблеми структуризації процесуального статусу головуючого у кримінальному провадженні.

Встановлено, що з-поміж компонентів процесуального статусу головуючого у кримінальному провадженні можна виокремити права, обов'язки, гарантії та відповідальність.

З'ясовано, що головуючий має право зупинити виступ (дії) учасника дебатів, якщо він після зауваження повторно вийшов за межі кримінального провадження. Суду надається право за клопотанням сторін або за власною ініціативою заслухати будь-якого свідка чи дослідити будь-які матеріали, що мають значення для вирішення питання про застосування запобіжного заходу.

Установлено, що головуючий повинен стежити, щоб сторони свідомо чи мимоволі не спрямовували пізнання у протилежний бік від предмета судового розгляду, не спирались на обставини, котрі не стосуються справи чи на ті обставини, які не мають ніякого значення для справи. Такий обов'язок покладений на суд не лише в межах реалізації пізнавального складника процесу доказування, але й у процесі здійснення сторонами доказування – обґрунтування. Тому головуючий має право зупинити виступ (дії) учасника дебатів, якщо він після зауваження повторно вийшов за межі кримінального провадження.

З'ясовано, що процесуальні права та процесуальні обов'язки пов'язуються з інтересом їх носія. Інтерес завжди є стимулом до застосування процесуальних прав та виконання процесуальних обов'язків. Для посадових осіб законний інтерес трансформується в завдання та функції, котрі забезпечують виконання інтересів держави у відповідній сфері. Суддя, як посадова особа органу судової влади, має відмінну від фізичних осіб-учасників кримінального провадження структуру статусу. Це полягає у врахуванні під час визначення його статусу ролі як уповноваженої на ведення кримінального провадження особи.

Процесуальні гарантії визначено як систему забезпечення виконання головуючим кримінальних процесуальних норм та забезпечення реалізації головуючим його повноважень.

З'ясовано, що в законодавстві України передбачена дисциплінарна відповідальність за порушення вимог щодо неупередженого розгляду справи у формі догани, а серед підстав звільнення значиться порушення суддею присяги.

Ключові слова: структура, процесуальний статус, головуючий, кримінальне провадження, процесуальні права, процесуальні обов'язки, процесуальні гарантії, відповідальність.

Постановка проблеми. Процесом кримінального провадження керує головуючий, який наділений повноваженнями щодо забезпечення послідовності та порядку здійснення процесуальних дій, що, зі свого боку, впливає на ефективний та швидкий судовий розгляд та прийняття справедливих судових рішень. Та попри його керівну роль не вирішеною нині залишається низка наукових проблем щодо участі головуючого у кримінальному провадженні. Зокрема, щодо структури процесуального статусу головуючого у кримінальному провадженні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Окремі аспекти процесуального статусу у кримінальному процесі розглядали: О.І. Литвинчук, О.В. Яценко, О.О. Бондаренко та інші.

Однак поза увагою науковців залишається питання структуризації процесуального статусу головуючого у кримінальному провадженні. Це зумовлює потребу напрацювання відповідного наукового підґрунтя з поданого питання.

Мета статті – визначити структуру процесуального статусу головуючого у кримінальному провадженні.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі немає єдиного підходу щодо елементного складу процесуального статусу. Так, наприклад, О.О. Бондаренко до структури процесуального статусу відносить процесуальні права, гарантії процесуальних прав, процесуальні обов'язки й відповідальність за їх невиконання [3, с. 6]. Водночас О.І. Литвинчук відносить до структури процесуального статусу функції, права та обов'язки, процесуальні гарантії діяльності та відповідальність за порушення норм закону [7, с. 6]. А.Є. Голубов вважає, що його складниками є: суб'єктивні права (свободи), юридичні обов'язки та законні інтереси особи [4, с. 8].

Спробуємо з'ясувати сутність кожного з вищевказаних компонентів. Розпочнемо з категорії процесуальних прав, що є похідною від загального розуміння дефініції «права» у правовій доктрині. Зокрема, право науковцями розглядається, як «надана законами держави можливість здійснювати що-небудь» [4, с. 356].

Д.Ю. Шпенюв вважає, що права судді можна визначити як закріплену в ратифікованих міжнародних актах, національному законодавстві, актах суддівського самоврядування, забезпечену державою за допомогою загальних і спеціальних гарантій систему дозволених або альтернативних можливостей, необхідних судді для реалізації покладених на нього функцій по здійсненню правосуддя або інших судових повноважень, а також для задоволення особистих потреб, суспільних або державних інтересів [9, с. 44]. Так, наприклад, головуючий має право зупинити виступ (дії) учасника дебатів, якщо він після зауваження повторно вийшов за межі кримінального провадження. Ч.4 ст. 193 КПК України суду надається право за клопотанням сторін або за власною ініціативою право заслухати будь-якого свідка чи дослідити будь-які матеріали, котрі мають значення для вирішення питання про застосування запобіжного заходу [2] тощо.

Не викликає сумніву, що процесуальні права надаються головуючому для виконання ним своїх процесуальних обов'язків. Загалом обов'язком є міра необхідної поведінки. Обов'язок – це те, чого треба беззастережно дотримуватись, що підлягає безумовному виконанню внаслідок суспільних вимог або внутрішніх стимулів; певний обсяг роботи, справ, який визначається завданням, посадою, родинним станом тощо [4, с. 293].

Обов'язок може бути як активним (особа, на яку він накладається, зобов'язана вчинити

певні активні дії), так і пасивним (особа, на яку він накладається, повинна утриматись від учинення певних дій). Насправді суть як активного, так і пасивного обов'язку можна розглядати як заборону. Це очевидно, що стосується пасивного обов'язку, адже обов'язок не вчиняти щось є заборонаю це вчиняти [9, с. 89].

Так, наприклад, головуючий повинен стежити, щоб сторони свідомо чи мимоволі не спрямовували пізнання у протилежний бік від предмета судового розгляду, не спирались на обставини, котрі не стосуються справи, чи на ті обставини, що не мають ніякого значення для справи. Такий обов'язок покладений на суд не лише в межах реалізації пізнавального складника процесу доказування, але й у процесі здійснення сторонами доказування – обґрунтування. Тому головуючий має право зупинити виступ (дії) учасника дебатів, якщо він після зауваження повторно вийшов за межі кримінального провадження.

Відповідно до положень ст. 193 КПК України, суд, до якого прибув обвинувачений для участі в розгляді клопотання про застосування запобіжного заходу, зобов'язаний роз'яснити його права:

- 1) мати захисника;
- 2) знати суть та підстави підозри або обвинувачення;
- 3) знати підстави його затримання;
- 4) відмовитись давати пояснення, показання щодо підозри або обвинувачення;
- 5) давати пояснення щодо будь-яких обставин його затримання та тримання під вартою;
- 6) досліджувати речові докази, документи, показання, на які посилається прокурор, та надавати речі, документи, показання інших осіб на спростування доводів прокурора;
- 7) заявляти клопотання про виклик і допит свідків, показання яких можуть мати значення для вирішення питань цього розгляду.

Суд зобов'язаний ужити необхідних заходів для забезпечення захисником обвинуваченого, якщо останній заявив клопотання про залучення захисника, якщо участь захисника є обов'язковою або якщо суд вирішить, що обставини кримінального провадження вимагають участі захисника.

Водночас як процесуальні права, так і процесуальні обов'язки, безумовно, пов'язуються з інтересом суб'єктів. Інтерес завжди є стимулом до застосування процесуальних прав та виконання процесуальних обов'язків.

Як доречно зауважують В.В. Колодчин та А.Р. Туманянц, особливістю правового

статусу посадової особи є те, що у правовідносинах остання діє не від власного імені, а від імені відповідного державного органу [5, с. 10], тобто від імені держави. Звідси доходимо висновку про те, що головуючий як суб'єкт судового провадження представляє не свої законні інтереси, а інтерес здійснення правосуддя.

Реалізуючи у процесі здійснення судочинства функцію судової влади, суддя спрямовує вектор своєї професійної активності не на задоволення своїх власних (як уповноваженої особи) інтересів, але інтересів усього суспільства, яке шляхом створення й фінансування держави (зокрема й судової його гілки), зацікавлено у здійсненні неупередженого, об'єктивного, справедливого розгляду й вирішення різноманітних справ [10, с. 117].

Для посадових осіб законний інтерес трансформується в завдання та функції, котрі забезпечує виконання інтересів держави у відповідній сфері. На цій підставі зазначимо, що суддя як посадова особа органу судової влади має відмінну від фізичних осіб-учасників кримінального провадження структуру статусу. Це полягає у врахуванні під час визначення його статусу ролі як уповноваженої на ведення кримінального провадження особи.

Говорячи про головуючого, не можна не згадати і про категорію процесуальних гарантій. Як доречно зауважує І.І. Циліурік, поняття «гарантії» охоплює всю сукупність об'єктивних та суб'єктивних чинників, спрямованих на реалізацію прав та свобод, на усунення можливих перешкод їх повного або належного здійснення [8 с. 512]. Ю.М. Грошевий, В.Я. Тацій, В.П. Пшонка та інші автори підручника із кримінального процесу кримінально-процесуальні гарантії визначають як спеціальні правові засоби, котрі забезпечують реалізацію прав та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також виконання ними своїх обов'язків [6, с. 15].

На нашу думку, процесуальні гарантії як структурний складник процесуального статусу головуючого в судовому провадженні можна визначати у двох варіаціях:

– це визначена Конституцією, КПК, іншими Законами України система забезпечення виконання головуючим кримінальних процесуальних норм (наприклад, процесуальна відповідальність головуючого, законодавчо надана можливість його відсторонення у разі порушення тих чи інших процесуальних правил).

– це визначена Конституцією, КПК, іншими Законами України система забезпечення реалізації

лізації головуючим його повноважень (наприклад, законодавчо передбачена незалежність суддів – необхідна умова здійснення судової влади, важлива гарантія формування внутрішнього переконання суддів, повного й об'єктивного розгляду матеріалів справи й постанови законного судового рішення).

Щодо відповідальності, то в чинному законодавстві України передбачена дисциплінарна відповідальність за порушення вимог щодо неупередженого розгляду справи у формі догани, а в п. 5 ч. 5 ст. 126 Конституції України [1] серед підстав звільнення також зазначається порушення суддею присяги.

Висновки і пропозиції. Отже, з огляду на вказане, пропонуємо до структурних компонентів процесуального статусу головуючого у кримінальному провадженні віднести, насамперед, комплекс процесуальних прав, гарантій процесуальних прав, процесуальних обов'язків і відповідальності за їх невиконання.

Насамкінець варто зазначити, що питання структури процесуального статусу головуючого у кримінальному провадженні потребує подальшого наукового вивчення.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 29.05.2020).
2. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/4651-17> (дата звернення: 29.05.2020).
3. Бондаренко О.О. Процесуальний статус обізнаних осіб та їх правовідносини з дізнавачем і слідчим у кримінальному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Харків : Нац. ун-т внутр. справ, 2004. 19 с.
4. Голубов А.Є. Процесуальне становище у кримінальному судочинстві України неповнолітнього, який скоїв злочин або суспільно небезпечне діяння : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Харків, 2005. 20 с.
5. Колодчин В.В., Туманянц А.Р. Повноваження прокурора в судовому провадженні у першій інстанції : монографія. Харків : Оберіг, 2016. 228 с.
6. Кримінальний процес: підручник / Ю.М. Грошевий, В.Я. Тацій, В.П. Пшонка та ін.; за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки. Хакові : Право, 2013. 824 с.
7. Литвинчук О.І. Процесуальний статус слідчого у кримінальному процесі України : автореф.

- дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ : Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, 2007. 20 с.
8. Цилюрик І.І. Про процесуальні гарантії захисту прав і свобод учасників кримінального процесу *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2016. № 837. С. 511–515.
 9. Шпенюв Д.Ю. Суб'єктивні права та юридичні обов'язки суддів як носіїв судової влади в Україні. *Наше право*. 2014. №10. С. 43–48.
 10. Яценко О.В. Структура і зміст правового статусу судді під час здійснення судочинства. *Часопис Академії адвокатури України*. 2014. № 22. С. 113–120.

Lambutska T. O. Problems of structuring the procedural status of the presiding officer in criminal proceeding

The article deals with the problems of structuring procedural status of the presiding judge in criminal proceedings.

It is established that among the components of procedural status of presiding officer in criminal proceedings, rights, obligations, guarantees and responsibility can be distinguished.

It was found out that the presiding judge has the right to stop the speech (actions) of the debater if he / she repeatedly left criminal proceedings after the comment. The court is granted the right, at the request of the parties or on its own initiative, to hear any witness or examine any material relevant to the decision on the application of a preventive measure.

It is established that the presiding judge must ensure that the parties knowingly or unwittingly do not direct knowledge in the opposite direction from the subject of judicial review, do not rely on circumstances that are not relevant to the case or on those circumstances that are not of any significance to the case. This duty is imposed on the court not only in the framework of the implementation of the cognitive component of the proof process, but also in the course of the parties' evidence – justification. Therefore, presiding officer has the right to stop the speech (actions) of the debater if he / she has repeatedly left criminal proceedings after the comment.

It was found out that procedural rights and procedural obligations are associated with the interests of their bearer. Interest is always an incentive to apply procedural rights and perform procedural duties. For officials, the legitimate interest is transformed into tasks and functions that ensure the fulfillment of the state's interests in the relevant sphere. A judge, as an official of a judicial authority, has a different status structure from individuals participating in criminal proceedings. This is taken into account when determining the status of the role of the person authorized to conduct criminal proceedings.

Procedural guarantees are defined as a system for ensuring that presiding officer complies with criminal procedural rules and ensures that presiding officer exercises his or her powers.

It was found out that the legislation of Ukraine provides for disciplinary liability for violation of the requirements for an impartial review of the case in the form of a reprimand, and among the grounds for dismissal is a violation of the judge's oath.

Key words: *structure, procedural status, presiding officer, criminal proceedings, procedural rights, procedural duties, procedural guarantees, responsibility.*

В. О. МалярOVA

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри криміналістики та судової експертології
Харківського національного університету внутрішніх справ

Т. І. Савчук

кандидат юридичних наук, доцент,
старший викладач кафедри криміналістики та судової експертології
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРОБЛЕМИ ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАПОДІЯНОЇ КОРУПЦІЙНИМ ЗЛОЧИНОМ

Протягом останніх десятиліть вся світова спільнота стикається з новими викликами, які зумовлені різними факторами й обставинами. Корупційні скандали стали невід'ємною частиною новинних стрічок і, схоже, сьогодні вже нікого не дивують. На жаль, можна спостерігати деяке «звикання» суспільства до тих чи інших проявів корупції. А між іншим, корупційні злочини завдають відчутної, а іноді й непоправної, шкоди не тільки окремим громадянам, а й цілим державам. Це однаковою мірою стосується і розвинених економік, і держав зі слабкою й не стабільною економікою. У нашій статті ми розглядаємо проблеми, з якими стикаються практичні працівники правоохоронних органів під час розслідування злочинів, пов'язаних із корупційними проявами. Високий рівень корупції в Україні є дуже серйозною перешкодою для проведення реформ у багатьох галузях і сферах діяльності держави. Про це зазначають численні міжнародні та громадські організації. Корупція в Україні є масштабною та багаторівневою. Це одна з головних проблем нашої держави, яка потребує першочергового вирішення, адже наносить непоправну шкоду як державі взагалі, так і конкретним особам зокрема. Водночас особливої уваги потребують ті корупційні дії, які містять ознаки злочинів та призводять до колосальних матеріальних збитків. Характер заподіяної шкоди є досить специфічним адже, вчиняючи корупційний злочин, особа заподіює не лише матеріальну шкоду але й підриває авторитет держави загалом. Корупціонер опосередковано може навіть спричинити моральну й фізичну шкоду життю і здоров'ю конкретної людини, залежно від виду корупційного злочину та сфери, в якій він вчиняється своїми злочинними діями.

Установлення шкоди, заподіяної корупційним правопорушенням, є трудомістким тривалим процесом і здійснюється слідчими, прокурорами та детективами протягом усього процесу розслідування з використанням усіх передбачених законом передбачених законом засобів. Для встановлення шкоди зазвичай аналізують різні документи. Ті, що використовувалися корупціонером під час учинення злочину; ті, в яких відображуються спричинені збитки; ті, які регулюють діяльність службовця тощо. Зазвичай необхідно використання спеціальних знань у формі судових експертиз, вид яких залежить від сфери, у якій вчинений корупційний злочин. У поданій статті ми розглядаємо проблеми встановлення та відшкодування завданої корупційним злочином шкоди, як одного із пріоритетних завдань розслідування.

Ключові слова: встановлення та відшкодування шкоди, пріоритетні завдання розслідування, особливості встановлення шкоди.

Постановка проблеми. Україна обрала шлях європейської інтеграції, який передбачає проведення реформ у багатьох сферах діяльності та приведення їх у відповідність із європейськими стандартами. Однак на шляху такого реформування стоїть високий рівень корупції в цих сферах, про що зазначають міжнародні

та громадські організації. Масштабність та багаторівневність корупції в Україні зробили її однією із головних проблем, які вимагають першочергового вирішення адже наносить непоправну шкоду як державі взагалі, так і конкретним особам зокрема. Особливу небезпеку становлять ті корупційні прояви, які містять ознаки злочинів

та призводять до колосальних матеріальних збитків. Окрім того, характер заподіяної шкоди є достатньо специфічним, адже, вчиняючи корупційний злочин, особа може нанести не лише матеріальну шкоду, але й підірвати авторитет державних органів, установ та організацій, представником яких вона являється. Крім того, залежно від виду корупційного злочину та сфери, в якій він вчиняється своїми злочинними діями, зловмисник опосередковано може навіть спричинити фізичну шкоду життю і здоров'ю конкретної людини. Таким чином, установлення та відшкодування завданої злочином шкоди повинно бути одним із пріоритетних завдань розслідування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми встановлення та відшкодування шкоди, завданої злочином, були предметом дослідження таких вчених, як: Р.С. Белкіна, Б. Л. Ващук, А. Ф. Волобуєва, Н. І. Газетдинова, В. Н. Глибко, А. М. Ерделевського, О.В. Пчеліної, І.І. Татарінова та інші. У їхніх працях сформульовано низку принципово важливих положень.

Водночас потребують додаткового дослідження питання, пов'язані з установленням та відшкодуванням шкоди завданої корупційними злочинами.

Мета статті. Таким чином, метою даної статті є визначення, на основі аналізу наукових досліджень, слідчої й судової практики, особливостей встановлення, забезпечення відшкодування та безпосереднього відшкодування шкоди, заподіяної корупційними злочинами.

Виклад основного матеріалу. Юридична наука розділяє шкоду, завдану злочином, на три види: моральну, фізичну та майнову (матеріальну). Моральна шкода як наслідок вчинення злочину має немайновий характер і, відповідно до ч. 2 ст. 23 Цивільного кодексу України, виражається: 1) у фізичному болю та стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я; 2) у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку із протиправною поведінкою щодо неї самої, членів її сім'ї чи близьких родичів; 3) у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку зі знищенням чи пошкодженням її майна; 4) у приниженні честі та гідності фізичної особи, а також ділової репутації фізичної або юридичної особи [1]. Фізична шкода – це спричинені внаслідок злочину негативні зміни фізичного і психічного здоров'я потерпілої особи, виражені в різних ступенях (смерть людини, заподіяння тяжких, середніх

чи легких тілесних ушкоджень, порушення психічного стану особи, зміни у нормальному розвиткові організму тощо) [2, с. 74–80]. *Майнова шкода* – це будь-яке зменшення або знищення майнового суб'єктивного права, охоронюваного законом інтересу або майнового блага, що спричиняє втрати в потерпілого [3, с. 196].

Відшкодуванню у кримінальному провадженні підлягає моральна та майнова шкода, оскільки фізична шкода визначається як сукупність змін, які об'єктивно відбулися у стані людини внаслідок вчинення кримінального правопорушення. До складників фізичної шкоди належать тілесні ушкодження, розлад здоров'я, фізичні страждання, а тому їх фактичне відшкодування є неможливим. Витрати на відновлення фізичного здоров'я вираховуються у грошовому еквіваленті та відносяться до майнової шкоди. Ними є: оцінені у грошовому вигляді витрати на відновлення здоров'я потерпілого, а в разі його смерті – на поховання й виплати з підтримання матеріального добробуту й виховання непрацездатних членів сім'ї потерпілого та його неповнолітніх дітей; кошти, витрачені закладом охорони здоров'я на стаціонарне лікування особи, потерпілої від злочину [4, с. 144].

Кримінальний процесуальний кодекс України у ст. 127 «Відшкодування (компенсація) шкоди потерпілому» передбачає кілька шляхів відшкодування шкоди завданої кримінальним правопорушенням, або іншим суспільно-небезпечним діянням: 1) добровільно підозрюваним, обвинуваченим, а також за його згодою будь-якою іншою фізичною чи юридичною особою, вказуючи, що останні мають право на будь-якій стадії кримінального провадження відшкодувати шкоду, завдану потерпілому, територіальній громаді, державі внаслідок кримінального правопорушення; 2) стягнута за рішенням суду за результатами розгляду цивільного позову у кримінальному провадженні; 3) компенсована потерпілому за рахунок Державного бюджету України у випадках та в порядку, передбачених законом [5]. Очевидно, що законодавець до таких випадків відносить шкоду, завдану незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури або суду (ч. 1 ст. 130 КПК).

Закон України «Про запобігання корупції» встановлює кілька шляхів відшкодування завданих збитків та відновлення порушених прав:

1) збитки, шкода, завдані державі внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з коруп-

цією правопорушення, підлягають відшкодуванню особою, яка вчинила відповідне правопорушення, в установленому законом порядку;

2) нормативно-правові акти, рішення, видані (прийняті) з порушенням вимог Закону, підлягають скасуванню органом або посадовою особою, уповноваженою на прийняття чи скасування відповідних актів, рішень, або можуть бути визнані незаконними в судовому порядку за заявою зацікавленої фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, прокурора, органу державної влади, зокрема Національного агентства, органу місцевого самоврядування;

3) збитки, шкода, завдані фізичній або юридичній особі внаслідок незаконних рішень, дій або бездіяльності суб'єкта, який здійснює заходи щодо запобігання і протидії корупції, відшкодовуються з Державного бюджету України в установленому законом порядку, а згодом можуть бути стягнуті в порядку регресу з особи, яка завдала збитків, шкоди, у розмірі виплаченого відшкодування (крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами, відшкодуванням моральної шкоди);

4) кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення корупційного правопорушення, підлягають конфіскації або спеціальній конфіскації за рішенням суду в установленому законом порядку [6].

Процес відшкодування шкоди заподіяної корупційним злочином, по суті, складається з кількох етапів: 1) установлення шкоди, заподіяної злочином; 2) забезпечення відшкодування такої шкоди; 3) безпосереднє відшкодування шкоди.

У криміналістичній науці містить низку рекомендацій щодо встановлення та відшкодування шкоди завданої злочином, які виражаються поняттям «криміналістичне забезпечення встановлення та відшкодування шкоди». О.В. Пчеліна, досліджуючи економічні злочини, вказує, що криміналістичне забезпечення такого встановлення полягає у розробленні криміналістичних рекомендацій, техніко-криміналістичних засобів і технологій їх застосування працівниками правоохоронних органів з метою оптимізації та полегшення діяльності із забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної економічним злочином [7, с. 186].

Перший крок із метою встановлення та відшкодування шкоди здійснюються органами, які проводять розслідування, адже вказане завдання прямо передбачено у ст. 91 КПК,

як обставина, яка підлягає доказуванню у кримінальному провадженні. Так, п. 3 ч. 1 ст. 91 КПК встановлює, що у кримінальному провадженні підлягає доказуванню вид і розмір шкоди, завданої кримінальним правопорушенням [5].

Варто погодитись із Є.В. Віденко, що вид шкоди та її розмір, виражений у майновому (грошовому) еквіваленті, становить предмет цивільного позову. До того ж доказування виду й розміру заподіяної шкоди у кримінальному провадженні передбачає не лише обґрунтування цивільного позову з метою її відшкодування, а має передусім кримінально-правове значення. Це варто пояснювати тим, що розмір заподіяної шкоди належить до об'єктивної сторони вчиненого кримінального правопорушення, визначає ступінь його суспільної небезпечності, а нерідко і кримінально-правову кваліфікацію [8, с. 369].

Необхідно зазначити, що встановлення шкоди, заподіяної корупційним правопорушенням здійснюється слідчими, прокурорами та детективами протягом усього процесу розслідування за допомогою всіх можливих процесуальних засобів. Із метою встановлення шкоди повинні аналізуватися різні документи: які використовувалися в механізмі вчинення злочину; в яких відображуються спричинені збитки; які регулюють діяльність в тій, у якій вчинено злочин тощо. Однак зазвичай не обходиться без використання спеціальних знань у формі судових експертиз, вид яких залежить від сфери у якій вчинений корупційний злочин та його виду.

Установлення шкоди, заподіяної корупційним злочином полягає, по-перше, у встановленні предмета злочинного посягання, яким можуть бути грошові кошти в безготівковій та готівковій формах, матеріальні цінності та цінні папери. Крім того, враховуючи, що в механізмі вчинення корупційних злочинів можуть використовуватися підприємства різних форм власності, то як завдана шкоди може виступати також упущена вигода. Під якою цивільне законодавство визначає доходи, які особа могла б реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушено (ст. 22 ЦК) [9]. Окрім матеріальної шкоди, як указувалось раніше, встановленню також підлягає моральна шкода. Відповідно до чинного законодавства моральна шкода може полягати, зокрема: у приниженні честі, гідності, престижу або ділової репутації, моральних переживаннях у зв'язку з ушкодженням здоров'я, у порушенні права власності (зокрема інтелектуальної), прав, наданих споживачам,

інших цивільних прав, у зв'язку з незаконним перебуванням під слідством і судом, у порушенні нормальних життєвих зв'язків через неможливість продовження активного громадського життя, порушенні стосунків з оточенням, за настання інших негативних наслідків. Під немайновою шкодою, заподіяною юридичній особі, варто розуміти втрати немайнового характеру, що настали у зв'язку із приниженням її ділової репутації, посяганням на фірмове найменування, товарний знак, виробничу марку, розголошенням комерційної таємниці, а також учиненням дій, спрямованих на зниження престижу чи підірив довіри до її діяльності [10].

Окрім установлення завданої злочином шкоди перед правоохоронними органами також стоїть питання забезпечення її відшкодування. У Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції передбачено, що кожна Держава-учасниця вживає таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення того, щоб юридична або фізична особа, яка зазнала шкоди внаслідок будь-якого корупційного діяння, мала право порушити провадження щодо осіб, які несуть відповідальність за цю шкоду, з метою одержання компенсації (ст. 35). Крім того, держава повинна вживати заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення можливої конфіскації: а) доходів від корупційних злочинів, або майна, вартість якого відповідає вартості таких доходів; б) майна, обладнання та інших засобів, які використовувались або призначалися для використання під час вчинення корупційних злочинів [11].

І.І. Татарин пропонує розуміти під забезпеченням відшкодування шкоди на стадії досудового розслідування процесуальну діяльність прокурорів, слідчих та за їх дорученням процесуальну та оперативно-розшукову діяльність оперативних підрозділів, спрямовану на вжиття необхідних заходів для розшуку, виявлення майна та інших цінностей та порушення клопотання перед слідчим суддею про накладення арешту на таке майно з метою забезпечення заявленого в кримінальному провадженні цивільного позову. Необхідними заходами щодо забезпечення цивільного позову на стадії досудового розслідування кримінальних проваджень мають бути: а) правильне визначення обсягу та розміру шкоди, заподіяної потерпілій особі; б) розшук, виявлення та повернення викраденого майна, що зберіглось у натурі; в) виявлення знищеного чи пошкодженого майна та забезпечення повернення втраченого

майна в натурі або його грошового еквіваленту в повному обсязі; г) забезпечення повного відшкодування потерпілому вартості викраденого майна у разі неможливості його повернення; г) забезпечення відшкодування іншої шкоди, заподіяної кримінальним правопорушенням; д) накладення арешту на майно, інші цінності з метою відшкодування шкоди, заподіяної кримінальним правопорушенням; е) збереження майна та інших цінностей, необхідних для виконання судового рішення у випадку задоволення позову про відшкодування шкоди, заподіяної кримінальним правопорушенням [12, с. 14].

Із метою забезпечення відшкодування, завданої злочином шкоди, органи, які здійснюють його розслідування зобов'язані встановлювати: 1) місцезнаходження майна, готівкових та безготівкових грошових коштів, а також інших цінностей здобутих злочинним шляхом; 2) наявність та місцезнаходження рухомого та нерухомого майна, готівкових та безготівкових грошових коштів, інших цінностей, котрі належать підозрюваному на праві власності; 3) наявність прав у підозрюваного на певні види майна або отримання прибутку від діяльності відповідних підприємств.

Ч. 2 ст. 170 КПК передбачає, що слідчий, прокурор повинні вжити необхідних заходів із метою виявлення та розшуку майна, на яке може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, зокрема шляхом витребування необхідної інформації в Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, інших державних органів та органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб [5].

Так, відповідно до Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» співробітники вказаного органу здійснюють заходів із виявлення, розшуку, проведення оцінки активів за зверненням слідчого, детектива, прокурора, суду (слідчого судді) (п.3 ч. 1 ст. 9). Із метою виявлення та розшуку активів Національне агентство: 1) вживає відповідно до звернень органів, що здійснюють досудове розслідування, прокуратури, судів заходів до виявлення та розшуку активів, взаємодіє з цими органами з метою накладення арешту на такі активи та їх конфіскації; 2) здійснює міжнародне співробітництво з відповідними органами іноземних держав у частині обміну досвідом та інформацією

з питань, пов'язаних із виявленням, розшуком та управлінням активами; 3) забезпечує співробітництво з міжнародними, міжурядовими організаціями, мережами, діяльність яких спрямована на забезпечення міжнародного співробітництва у сфері виявлення, розшуку та управління активами, зокрема з Камденською міжвідомчою мережею з питань повернення активів (CARIN), та представляє Україну в цій організації [13].

Варто зазначити, що, враховуючи механізм вчинення корупційних злочинів, з метою забезпечення відшкодування завданої шкоди виникає необхідність у міжнародному співробітництві з іноземними правоохоронними органами та міжнародними правоохоронними організаціями. Адже, по-перше, у вчиненні корупційних злочинів можуть бути задіяні міжнародні суб'єкти підприємницької діяльності, по-друге, злочинні доходи, грошові кошти та майно підозрюваного виводяться за межі України.

Однак крім витребування необхідної інформації в державних органів особами, що здійснюють розслідування корупційних злочинів відомості щодо об'єктів, які були набуті злочинним шляхом, або інших об'єктів, які можуть бути використані для забезпечення відшкодування шкоди, виявляються під час слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій. Це може бути інформація, отримана під час допитів свідків та самого підозрюваного, різні документи, виявлені під час оглядів та обшуків, чорнові записи із відповідними відомостями, а також інформація отримана під час арешту та огляду кореспонденції, зняття інформації із транспортних телекомунікаційних мереж та електронних інформаційних систем, обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи, контролю за вчиненням злочину.

Після встановлення наявності та місцезнаходження вказаних об'єктів правоохоронні органи повинні здійснити всіх можливих заходів для повернення об'єктів, здобутих злочинним шляхом, накладення арешту на майно підозрюваного з метою недопущення його відчуження або приховування підозрюваним.

Варто зазначити, що процесуальна діяльність, спрямована на забезпечення відшкодування шкоди завданої корупційним злочином найрезультативніше реалізується шляхом проведення тактичних операцій, спрямованих на вирішення вказаного завдання. Варто погодитися з І.І. Татариним, що до таких тактичних операцій можуть бути віднесені наступні:

- 1) «Встановлення характеру й розміру шкоди, завданої кримінальним правопорушенням»; 2) «Розшук викраденого майна»; 3) «Ідентифікація та вилучення викраденого майна»; 4) «Установлення осіб, які несуть майнову відповідальність за спричинену шкоду, та залучення їх до кримінального провадження як цивільних відповідачів»; 5) «Розшук, виявлення майна, що підлягає арешту, та звернення з клопотанням до слідчого судді з метою накладення на таке майно арешту»; 6) «Збереження арештованого майна» [12, с. 15].

Висновки і пропозиції. Отже, встановлення та забезпечення відшкодування шкоди завданої корупційним злочином здійснюється у процесі всього розслідування слідчими, прокурорами та за їх дорученням оперативним співробітниками. Така діяльність включає значну кількість гласних та негласних слідчих (розшукових) дій, які найкраще реалізуються шляхом проведення тактичних операцій. З метою забезпечення відшкодування шкоди вітчизняні правоохоронні органи можуть в рамках міжнародного співробітництва користуватися допомогою міжнародних правоохоронних органів та правоохоронних органів інших держав, а також взаємодіяти із Національним агентством України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Кінцеве рішення щодо відшкодування шкоди, завданої корупційним злочином приймає суд.

Список використаної літератури:

1. Цивільний кодекс України : Закон від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
2. Татарин І.І. Поняття і види шкоди, заподіяної злочином. *Європейські перспективи*. 2012. № 3 Ч. 3. С. 74–80.
3. Митрофанов І.І., Гайкова Т.В. «Шкода» та «збитки»: співвідношення понять. *Вісник КрНУ імені Михайла Остроградського*. 2012. Випуск 2. С. 196–200.
4. Кримінальний процес : підручник. / за заг. ред. В. В. Коваленка, Л.Д. Удалової, Д. П. Письменного. Київ : Центр учбової літератури, 2013. 544 с.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон від 13.04.2012 № 4651-VI // *Відомості Верховної Ради України*, 2013, № 9-10, № 11-12, № 13, ст.88. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
6. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верхов-*

- ної Ради. 2014, № 49, ст.2056. Електронний ресурс. Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
7. Пчеліна О.В. Криміналістичне забезпечення встановлення характеру та розміру шкоди, завданої економічним злочином. *Право і безпека*, № 1, 2011. С. 183–187.
 8. Віденко Є.В. Цивільний позов у кримінальному провадженні України як «інструмент» захисту прав потерпілого. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 5. С. 368–370. URL: http://www.pap.in.ua/5_2014/110.pdf.
 9. Цивільний кодекс України : Закон від 16.01.2003 № 435-IV // *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
 10. Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди : постанова Пленуму Верховного Суду України від 31 берез. 1995 р. № 4. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0004700-95>.
 11. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Міжнародний документ від 31.10.2003; ратифіковано із заявами Законом N 251-V від 18.10.2006, ВВР, 2006, N 50, ст.496. *Відомості Верховної Ради України*. 2007, N 49. Електронний ресурс]. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
 12. Татарин І.І. Забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної кримінальним правопорушенням, на досудовому розслідуванні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Львів, 2015. 20 с.
 13. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10.11.2015 № 772-VIII // *Відомості Верховної Ради*, 2016, № 1, ст. 2. URL : <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/772-19/print1489058007718601>.

Maliarova V. O., Savchuk T. I. Problems of compensation for damage caused by corruption crime

In recent decades, the entire world community has faced new challenges due to various factors and circumstances. Corruption scandals have become an integral part of news feeds and no one seems to be surprised today. Unfortunately, we can see some "addiction" of society to certain manifestations of corruption. Meanwhile, corruption crimes cause tangible and sometimes irreparable damage, not only to individual citizens, but to entire states. This applies equally to developed economies and to states with weak and unstable economies. In our article, we look at the problems faced by law enforcement practitioners in investigating crimes related to corruption. The high level of corruption in Ukraine is a very serious obstacle to reforms in many areas and spheres of state activity. This is noted by numerous international and public organizations. Corruption in Ukraine is large-scale and multilevel. This is one of the main problems of our state, which needs to be addressed as a matter of priority, because it causes irreparable damage to the state in general and to specific individuals in particular. At the same time, special attention should be paid to those corrupt actions that contain signs of crimes and lead to enormous material damage. The nature of the damage is quite specific because by committing a corruption crime a person not only causes material damage but also undermines the authority of the state as a whole. The corrupt can even indirectly cause moral and physical damage to the life and health of a particular person, depending on the type of corruption crime and the area in which he commits his criminal acts.

Ascertainment the damage caused by a corruption offense is a time-consuming and time-consuming process and is carried out by investigators, prosecutors and detectives throughout the investigation process using all the means provided by law. To establish the damage usually analyze various documents. Those used by the corrupt in committing the crime; those that reflect the damage caused; those that regulate the activities of the employee, etc. It is usually necessary to use special knowledge in the form of forensic examinations, the type of which depends on the area in which the corruption crime was committed. In this article, we consider the problems of establishing and compensating for the damage caused by a corruption crime as one of the priority tasks of the investigation.

In this article, we consider the problems of establishing and compensating for the damage caused by a corruption crime as one of the priority tasks of the investigation.

Key words: *ascertainment and compensation of damage, priority tasks of the investigation, specifics of investigation of corruption.*

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.962.1:305

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.27>**Т. І. Фулей**

кандидат юридичних наук,
начальник відділу наукових досліджень проблем судочинства
та науково-методичного забезпечення суддівської освіти
Національної школи суддів України

ГЕНДЕРНА КОМПЕТЕНТНІСТЬ ГОЛІВ МІСЦЕВИХ СУДІВ

Стаття присвячена визначенню складових частин гендерної компетентності голів місцевих судів. Зазначається, що закріплення в Національному плані дій, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України № 634-р, заходів, які стосуються розроблення стандартів (критеріїв, вимог) гендерної компетентності фахівців, спрямоване на виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань, які впливають, зокрема, з Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. Узагальнюються наявні у фаховій літературі підходи до поняття «гендерна компетентність» і складників гендерної компетентності, на підставі чого авторкою робиться висновок, що основними складовими частинами гендерної компетентності є когнітивна (знання) – сукупність необхідних знань; діяльнісна – охоплює уміння та навички; ставленнєво-ціннісна. Всі вони взаємопов'язані. Окреслюються повноваження голови місцевого суду й пропонується їхня класифікація за функційним критерієм. Ілюструються приклади різного ставлення до голів судів жінок і чоловіків під час виконання ними представницької функції (участь у формальних і неформальних заходах, спілкування із засобами масової інформації). Розкриваються гендерні аспекти під час розгляду питань, розв'язання яких є критично важливим для ефективного здійснення судочинства й злагодженої роботи колективу суду (погодження графіку відпусток суддів, чергувань, обранні слідчих суддів та інше). На підставі аналізу типових ситуацій, які виникають під час виконання головами судів представницької та організаційної функції, ідентифікуються гендерні аспекти їхньої діяльності, що вимагають специфічних знань, умінь і навичок, а також передбачають певне ставлення та цінності. З огляду на складові частини гендерної компетентності, авторкою сформульовано конкретні вимоги до знань (поняттєвого апарату, міжнародних актів і зобов'язань України щодо забезпечення гендерної рівності, форм і проявів дискримінації, алгоритму розгляду скарг щодо дискримінації на підставі практики Європейського суду з прав людини, гендерних особливостей роботи, що здійснюються в межах повноважень голови суду тощо), умінь і навичок (ідентифікувати гендерно чутливі ситуації, зокрема, в роботі суду, здійснити правильну кваліфікацію, застосовувати положення законодавства з утвердження гендерної рівності у своїй щоденній роботі, належно реагувати на прояви гендерної упередженості, застосовувати алгоритм аналізу скарг щодо дискримінації до обставин конкретної справи, не допускати впровадження дискримінаційних практик у суді, використовувати фемінітиви й гендерно чутливе мовлення тощо), а також ставлення та цінностей (прихильність ідеї гендерної рівності, гендерну чуйність, культуру не-толерування гендерної дискримінації, готовність до впровадження змін, що сприяють утвердженню гендерної рівності), опанування якими дозволяє головам місцевих судів набути гендерної компетентності.

Ключові слова: голова суду, гендер, гендерна компетентність, гендерна рівність, гендерні стереотипи, дискримінація.

Постановка проблеми. Національний план дій з виконання рекомендацій, викладених у заключних зауваженнях Комітету ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок до вось-

мої періодичної доповіді України про виконання Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок на період до 2021 року [1] (далі – Національний план дій), затверджений

5.09.2018 розпорядженням Кабінету Міністрів України № 634-р, вперше нормативно закріпив термін «гендерна компетентність». Незважаючи на те, що зазначений документ є підзаконним нормативно-правовим актом, зафіксовані у ньому заходи та індикатори досягнення спрямовані, як вбачається з самої назви, на виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань, а відтак, сприяють інтеграції України у глобальний правовий простір. Важливо зауважити, що закріплені у Національному плані дій заходи, які стосуються гендерної компетентності (а їх близько двадцяти), спрямовані на виконання різних рекомендацій та націлені на різних суб'єктів, зокрема: студентів спеціальностей «Право», «Правоохоронна діяльність», «Міжнародне право»; фахівців з питань державного управління; державних службовців; працівників судових, прокурорських, слідчих органів і співробітників поліції; працівників системи МВС та сектору безпеки і оборони; журналістів тощо. Не дивлячись на дещо відмінні формулювання – «розроблення стандартів гендерної компетентності» (пункт 1 рекомендації 6, п. 1 рекомендації 33), «включення до вимог професійної компетентності» (п. 5 рекомендації 2), «розроблення критеріїв гендерної компетентності» (п. 2 рекомендації 6), «розроблення вимоги гендерної компетентності» (п. 3 рекомендації 6), «внесення до стандарту освіти <...> критерію гендерної компетентності» (п.1 рекомендації 25), «включення до стандарту освіти з підготовки компетентності з питань гендерної рівності» (п. 1 рекомендації 18), «забезпечення підвищення рівня професійної компетентності з питань гендерної рівності та недискримінації» (п.4 рекомендації 20), розроблення освітньої програми щодо підвищення кваліфікації ... з гендерної компетентності (п.1 рекомендації 25), зміст заходів та індикатори досягнення, викладені у цьому документі, переконливо свідчить про комплексний підхід до виконання рекомендацій, викладених у заключних зауваженнях Комітету ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок, у тому числі шляхом формування та підвищення гендерної компетентності українських фахівців.

Усе це актуалізує проблему не лише теоретичного осмислення категорії «гендерна компетентність», але й практичного втілення розроблених вимог гендерної компетентності, насамперед у програми підвищення кваліфікації відповідних фахівців. Значною мірою це стосується суддів, і насамперед тих, які обійма-

ють адміністративні посади. У своєму висновку № 19 (2016) «Про роль голів судів» Консультативна рада європейських суддів зазначила, що «[р]оль голів судів полягає в: представництві судів та своїх колег-суддів; забезпеченні ефективного функціонування суду та, у такий спосіб, удосконаленні служби суду суспільству; здійсненні юрисдикційних повноважень», наголосивши при цьому, що «[з]дійснюючи свої повноваження, голова суду захищає незалежність та безсторонність суду в цілому та кожного з суддів» [2, п. 6]. З огляду на роль голів судів, а також враховуючи, що проблематика гендерної рівності є наскрізною і стосується багатьох аспектів життя жінок і чоловіків, які мають різні перспективи, потреби, інтереси, ролі, ресурси, дослідження гендерної компетентності голів місцевих судів є вимогою часу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

З часу введення у науковий обіг наприкінці 1990-х років поняття «гендерна компетентність» його вивчали С. Айвазова, І. Блінова, Л. Вовк, Т. Голованова, Т. Грабовська, С. Гришак, Т. Дороніна, Т. Дрожжина, І. Загайнов, І. Зімня, О. Каменська, О. Кікінеджі, О. Кіріленко, І. Кльоцина, І. Мунтян, Є. Наумова, О. Нежинська, О. Остапчук, В. Рожкова, Л. Семьонова, О. Цокур, Т. Шевченко, Л. Шлеїна й інші. Публікації цих авторів стосувалися переважно або самого змісту та структури цього поняття, або проблематики формування гендерної компетентності окремих соціальних (студентів, випускників вищих навчальних закладів) чи професійних (педагогів, соціальних працівників та ін.) груп, а також державних службовців та керівників (зокрема, закладів освіти). Також зміна парадигми освіти та запровадження компетентнісного підходу, що передбачає формування компетенцій, які відображаються в здатності успішно справлятися з певним колом задач, у тому числі нестандартних, творчих, і зміщення акценту з вимоги «знати» на вимоги «уміти», «діяти», активізувала дослідження категорій «компетентність» та «компетенція», як щодо визначення їх сутності, так і розмежування, якими займалися А. Агапов, Р. Бойцис (R. Boyatzis), В. Волик, М. Головань, Д. Дюбуа (D. Dubois), Д. Заводчиков, Е. Зеєр, І. Зімня, В. Кальней, А. Люсі (A. Lucia), Р. Лепсінгер (R. Lepsinger), Р.Мансфілд (R. Mansfield), М. Пантелєєва, Дж. Равен, Ю. Рашкевич, Дж. Робертс (G. Roberts), І.Родигіна, Ю. Рубін, Л. Спенсер (L. Spencer), А. Сухристіна, А. Фарнхем (A. Furnham), А. Хуторской, Ф. Шаріпов, С. Шишов та інші вчені.

Гендерна компетентність суддів піднімалася лише на рівні постановки питання формування гендерних компетенцій фахівців системи кримінального правосуддя [3], а гендерна компетентність голів судів досі залишалася поза увагою дослідників.

Водночас, голова суду виступає щонайменше у трьох якостях: (1) *primus inter pares* (перший серед рівних), тобто обрана колегами-суддями «уповноважена особа», що представляє суд як установу не лише всередині суддівської спільноти, але і поза нею – у відносинах з іншими державними і недержавними органами, установами, у суспільстві загалом; (2) керівник та лідер; (3) суддя, що здійснює правосуддя. Відтак, голова суду має враховувати гендерні аспекти у своїй роботі, а це передбачає не лише обізнаність з поняттям «гендер» як соціально сконструйованої характеристики особистості, яка на відміну від біологічної статі є не «природною», а сформованою у процесі соціалізації, та знання основ гендерної теорії, але й оволодіння навиками ідентифікацій гендерно чутливих ситуацій, які виникають при здійсненні повноважень, та реагування на них у недискримінаційний спосіб.

Враховуючи що певні питання, пов'язаних з гендерною проблематикою при розгляді окремих категорій справ, уже отримали висвітлення [4], у цій статті головна увага буде приділена тим особливостям діяльності голови місцевого суду, які зумовлені перебуванням на адміністративній посаді.

Мета статті – на підставі узагальнення наявних у науковій літературі підходів до поняття «гендерна компетентність», а також за результатами аналізу гендерних аспектів у типових ситуаціях, які виникають у роботі голови суду при виконанні ним/нею своїх функцій, насамперед представницької та організаційної, виокремити складові гендерної компетентності голів місцевих судів.

Виклад основних положень. Одне з найбільш лаконічних означень поняття «гендерна компетентність» – це сукупність знань, умінь, навичок, цінностей та ставлень, що дають змогу ефективно впроваджувати принцип рівних можливостей обох статей в усі сфери життєдіяльності суспільства [5, с. 35].

На думку І. Кльоциної, гендерну компетентність можна розглядати як таку *характеристику, яка дозволяє особистості не бути суб'єктом і об'єктом ситуацій гендерної нерівності*. Іншими словами, гендерна компетент-

ність – це здатність чоловіків і жінок помічати ситуації гендерної нерівності в навколишньому житті, протистояти сексистським, дискримінаційним діям та впливам, самим не створюючи ситуації гендерної нерівності [6, с. 61]. Отже, гендерна компетентність особистості містить:

1) знання про наявні ситуації гендерної нерівності, фактори та умови, що їх викликають;

2) уміння помічати і адекватно оцінювати ситуації гендерної нерівності в різних сферах життєдіяльності;

3) здатність не проявляти у своїй поведінці гендерно-дискримінаційних практик;

4) здатність розв'язувати свої гендерні проблеми й конфлікти, якщо вони виникають [6, с. 65].

О. Нежинська вважає, що «під гендерною компетентністю особистості слід розуміти знання, уміння, навички, які зумовлюють взаємодію з особами різної статі на засадах гендерної рівності та є опосередкованими через їх індивідуально-психологічні гендерні характеристики (маскулінність / фемінність, гендерна ідентичність, гендерні установки та стереотипи), які проявляються в повсякденній життєдіяльності, спілкуванні та поведінці з особами різної статі» [7].

Д. Переверзева розглядала поняття гендерної компетентності як схильності, готовності особистості (в тому числі і як носія певного гендеру) до вирішення різних життєвих (професійних і побутових) ситуацій, в яких можливий прояв гендерних стереотипів. Отже, гендерна некомпетентність трактується як відсутність такої схильності і готовності, поєднана з наявністю яскраво виражених гендерних упереджень [8, с. 556]. Це перегукується з позицією І. Кльоциної, яка вважала гендерні упередження (забобони) найбільш яскравим проявом гендерної некомпетентності [6, с. 61].

Т. Шевченко узагальнила авторські моделі структури гендерної компетентності, запропоновані такими дослідниками, як І. Мунтян (2004 р.), О. Каменською (2006 р.), І. Загайновим (2007 р.), О. Нежинською (2011 р.), Т. Головановою (2011 р.), О. Бондарчук, О. Нежинською (2014 р.), Т. Дрожиною (2016 р.), та дійшла висновку, що структура гендерної компетентності поступово ускладнюється і питання про її складники залишається полемічним, однак майже усі науковці виділяють три основні її компоненти: мотиваційно-ціннісний, когнітивний і поведінковий [9, с. 206–207].

Таким чином, підсумовуючи висловлені науковцями позиції щодо структури гендерної ком-

петентності, вважаємо, що основними її складовими є когнітивна (знання) – сукупність необхідних знань, діяльнісна – охоплює уміння та навички, та ставленнєво-ціннісна. Наведені складові взаємопов'язані – так, у поведінці проявляються як уміння та навички (наприклад, ідентифікувати ситуацію), так і ставлення та цінності (бажання діяти чи залишатися бездіяльним/-ною), проте базовим є когнітивний компонент, оскільки відсутність знань не дозволить сформулювати уміння застосовувати їх на практиці чи розвинути навички. Водночас не можна недооцінювати і роль ціннісної складової, оскільки неможливо розраховувати, що особа застосовуватиме гендерний підхід у своїй професійній діяльності, якщо він суперечитиме її цінностям: посадовці намагаються відтворити власний світогляд у діяльності своїх установ, і непоодинокими є приклади, коли «службові» міфи, навіть вочевидь облудні, часто визначали і вироблення політичних рішень, і їх виконання [10, с. 128]. Доволі показовим маркером є не-ратифікація Стамбульської конвенції (Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами (CETS № 210)) з огляду на неготовність суспільства до нормального, позбавленого стереотипів, сприйняття концепції гендеру [11].

Для виокремлення складових гендерної компетентності розглянемо, з якими гендерними аспектами своєї роботи стикається голова суду.

Аналіз повноважень голови місцевого суду, закріплений насамперед у статті 24 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02 червня 2016 р. № 1402-VIII (далі – ЗУ № 1402-VIII) [12] дозволяє їх згрупувати, наприклад за функційним критерієм, та виокремити серед них такі, що спрямовані на виконання представницької (п. 1 частини першої статті 24 ЗУ № 1402-VIII), кадрової, що охоплює управління людськими ресурсами (пп. 3-4 частини першої статті 24 ЗУ № 1402-VIII), організаційної (частина 2 статті 128, пп. 6, 7, 9 частини першої статті 24 ЗУ № 1402-VIII), інформаційної (п. 5 частини першої статті 24 ЗУ № 1402-VIII, частина 2 статті 120 ЗУ № 1402-VIII), контрольної (п. 3 частини першої статті 24 ЗУ № 1402-VIII), освітньої (п. 8 частини першої статті 24 ЗУ № 1402-VIII) та інших функцій. Зауважимо, що перелік повноважень голови місцевого суду не є вичерпним, однак обмежений законом; деякі додаткові повноваження голови передбачені у інших (окрім статті 24) положеннях ЗУ № 1402-

VIII (наприклад, статті 66), однак, вказівка «законом», а не «цим Законом» у п. 10 частини першої статті 24 ЗУ № 1402-VIII вказує на те, що окремі повноваження голови суду можуть бути визначені не лише ЗУ № 1402-VIII, але й іншими законодавчими актами, наприклад, Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII [13] тощо. І хоча гендерні аспекти проявляються під час виконання кожної функції, найбільш виразними вони є при реалізації представницької та організаційної функцій голови суду.

Так, представницька функція передусім передбачає участь у формальних і неформальних заходах (нарадах, урочистих зборах, конференціях, дискусіях тощо), у яких судді, що обіймають адміністративні посади, беруть *ex officio*. Залежно від формату заходів спектр можливих ролей голови суду є доволі широким: участь у нараді з обговорення актуальних проблем, виступ з вітальною промовою, доповідь, участь в конкурсній чи екзаменаційній комісії у навчальному закладі, інтерв'ю і так далі. Представляючи суд як державний орган голова суду може стикнутися з доволі стереотипним ставленням до себе, причому стереотипи можуть стосуватися як професії, так і статі, що особливо відчужають на собі жінки. Проявами є як підкреслена ввічливість, компліменти, коментарі на кшталт «Феміда – жіночого роду, маємо серед нас прекрасну представницю», «Яке гарне обличчя в судової системи» та подібні, або навпаки, ігнорування, починаючи з вітання (до запровадження культури соціального дистанціювання чоловіки потискали один одному руки, оминаючи жінок) та формат участі (дослідження свідчать, що під час нарад та робочих зустрічей жінок частіше перебивають, їхні зауваження залишаються невідкоментованими і тому подібне), чи подекуди навіть відвертий сексизм.

Відмінне (інакше) ставлення до жінок порівняно з чоловіками на керівних посадах можна пояснити з позиції концепції гендерного потоку (англ. *gender-role spillover*, у ранніх публікаціях *sex-role spillover*), висунутої Барбарою Гутек і співавторами [14], відповідно до якої сприйняття лідера залежить перш за все від гендеру/статі, що вважається найбільш потужним фактором (більш потужним, ніж будь-які інші, у тому числі і лідерство), немов би «заливаючи», як потік, все навколо, спричиняючи так званий гендерний ефект.

Передбачаючи високий рівень володіння комунікаційними навиками, представницька

функція полягає також і у спілкуванні зі ЗМІ. Голови суддів мають зважати, що суспільні інтереси потребують, щоб ЗМІ отримували необхідну інформацію задля інформування суспільства про функціонування судової системи [2, п. 12]. Водночас на відміну від чоловіків, жінки-керівниці частіше стикаються з упередженим ставленням ЗМІ до їх гендерних ролей: журналісти звертають основну увагу на їхній зовнішній вигляд (вбрання, зачіску та ін.), цікавляться «секретами» поєднання керівної посади з виконанням сімейних обов'язків та інші аспекти [15], не пов'язані з суттю виконуваної роботи та професійними досягненнями.

Таким чином, судді на адміністративних посадах повинні не лише бути готовими до таких ситуацій, але й володіти необхідними вміннями та навиками реагування на них.

Важливим фактором при здійсненні представницької функції є мова. Враховуючи, що фемінітиви стають невіддільною частиною не лише повсякденного мовлення, але й офіційно-ділового стилю, складовими гендерної компетентності є знання фемінітивів, зокрема із судово-процесуальної сфери («позивачка», «відповідачка», «заявниця», «адвокатка» та ін.) та навиків гендерно чуйного мовлення.

Гендерна компетентність (чи її відсутність, тобто гендерна некомпетентність) голови суду виявляється також при здійсненні організаційної функції, оскільки низка питань, вирішення яких критично важливе для ефективного здійснення судочинства та злагодженої роботи колективу суду, є гендерно забарвленими. Це, зокрема, питання про відпустки, чергування суддів, обрання слідчих суддів, затвердження правил внутрішнього трудового розпорядку та ін. При цьому не можна не зважати, що чимало суддів дотримуються патріархальних поглядів на суспільні ролі жінок і чоловіків. Так, при обговоренні графіку відпусток, переважне право щодо їх надання у літній період «за замовчуванням» визнається за жінками, у яких є малолітні діти, при цьому нехтуючи інтересами колег-чоловіків, у яких є діти такого самого віку, і які також мають право на відпочинок у колі сім'ї і залежні від навчального року та канікул. Окремі суддівські колективи звільняють суддів-жінок, особливо які проживають в іншій місцевості та мають малолітніх дітей, від чергування у вихідні, дотримуючись однак, іншого підходу щодо чоловіків, які перебувають в аналогічних умовах. Важливо пам'ятати, що якщо відмінне ставлення за певною ознакою не має право-

мірної мети, і не має об'єктивного та розумного обґрунтування, то воно може виявитися дискримінаційним. Алгоритм виявлення дискримінації є доволі чітким, і вироблений усталеною практикою Європейського суду з прав людини за статтею 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Тому розглядаючи подібні питання на зборах суддів, голова суду має застосувати сам (та запропонувати це зробити колегам) алгоритм аналізу таких ситуацій, щоб не приймати рішення, які не сприятимуть утвердженню гендерної рівності у суді.

Якщо питання відпусток та чергувань може мати наслідки лише для окремих осіб та їх сімей, то відмінне ставлення за ознакою статі/гендеру при обранні слідчих суддів у середньостроковій перспективі може призвести до більш серйозних наслідків для усієї судової системи. Оскільки розгляд клопотань про обрання заповільних заходів пов'язаний з ненормованим режимом роботи, непоодинокими є випадки обрання зборами суддів слідчими суддями чоловіків та звільнення від цих обов'язків суддів-жінок. Такі рішення, як правило, приймаються одностайно, за згодою, навіть якщо окремим суддям доводиться «перекваліфікуватися». Це підтверджує висновок дослідження «Гендерна рівність і розвиток: погляд у контексті європейської стратегії України», проведеного в 2016 р., що існування ідентичних гендерних стереотипів у чоловіків і жінок роблять ситуацію мало-конфліктною [16, с. 208]. Однак така ситуація призводить до того, що чоловіки, які є слідчими суддями, розглядають більше цивільних справ, тоді як розгляд кримінальних проваджень по суті (із винесенням вироків) здійснюють судді-жінки. Через кілька років той факт, що усі вирoki в окремих районах постановлені лише суддями жінками, при тому, що переважна більшість обвинувачених – чоловіки, з точки зору «пересічного розумного спостерігача» може поставити під сумнів відповідність правосуддя критеріям «справедливого суду».

Важливим є ставлення голів судів до певних дат, що мають гендерний підтекст. В окремих судах, незважаючи на проголошену політику гендерної рівності, 8 березня продовжують святкувати як «свято весни, краси і любові», а з Дня захисників Вітчизни, ігноруючи як його сенс, так і помітне зростання ролі жінок у Збройних Силах України, намагаються зробити «чоловіче» свято за радянським аналогом 23 лютого.

Наведені вище ситуації ілюструють гендерні особливості роботи, які виникають у межах функ-

ційних обов'язків очільників судів. Вони переконливо демонструють важливість гендерних компетенцій як наперед заданих вимог (норм) щодо підготовки у відповідній сфері, а також гендерної компетентності як особистісної якості, що характеризує ступінь оволодіння конкретною особою зазначеними компетенціями.

Таким чином, на підставі аналізу гендерних аспектів у роботі голови суду при здійсненні ним/нею повноважень можемо зробити висновки, що гендерна компетентність голів судів передбачає оволодіння знаннями, що включають:

- понятійний апарат (поняття «гендер» та його відмінність від поняття «стать», «гендерна рівність», «дискримінація», «гендерні стереотипи» тощо) та основи гендерної теорії;
- міжнародно-правові акти та зобов'язання України щодо забезпечення гендерної рівності та запобігання дискримінації та відповідне національне законодавство;
- форми та прояви дискримінації в публічній / приватній сферах, у тому числі у роботі суду;
- алгоритм розгляду скарг щодо дискримінації (сформований практикою ЄСПЛ);
- гендерні особливості роботи, що здійснюються в межах повноважень суддів, які обіймають адміністративні посади;
- шляхи реагування на факти гендерної дискримінації, зокрема в судовій системі;
- зміни, які відбуваються в сучасному суспільстві, пов'язані з утвердженням гендерної рівності;
- особливості утвердження гендерної рівності в судовій системі;
- а також уміннями та навиками:
- ідентифікувати гендерно чутливі ситуації, зокрема, в роботі суду;
- здійснити правильну кваліфікацію (знайти відповідні приписи (принципи, норми) права, включно з тими, які є міжнародних актах);
- застосовувати положення законодавства з утвердження гендерної рівності у своїй щоденній роботі;
- визначати гендерні стереотипи та розвінчувати їх, зокрема при виконанні своїх повноважень;
- належно реагувати на прояви гендерної упередженості та гендерної дискримінації у своїй професійній діяльності;
- застосовувати алгоритм аналізу скарги щодо гендерної дискримінації до обставин конкретної справи/ситуації;
- не допускати впровадження дискримінаційних практик у суді;

- застосовувати гендерно чутливі підходи при виконанні повноважень голови суду;
- інтегрувати гендерний підхід у свою професійну діяльність;
- використовувати фемінітиви та гендерно чутливе мовлення.

Ставлення та цінності передбачають:

- прихильність ідеї гендерної рівності;
- гендерну чуйність;
- культуру не-толерування гендерної дискримінації, зокрема, сексизму;
- готовність до впровадження змін, що сприяють утвердженню гендерної рівності.

Безперечно, розроблений нами перелік гендерних компетенцій не є повним, оскільки гендер – поняття динамічне. Водночас зауважимо, що на оволодіння наведеними знаннями, уміннями та навичками, а також формування відповідних цінностей та ставлення спрямований навчальний курс (у формі 1,5 денного тренінгу) «Гендерні аспекти діяльності суддів, обраних на адміністративні посади в судах», що на початку 2018 р. розроблений Національною школою суддів України у співпраці з канадсько-українським Проектом підтримки судової реформи, у якому протягом 2018-2019 рр. взяли участь близько 100 керівників судів з 5 регіонів (Хмельницької, Запорізької, Чернігівської, Дніпропетровської та Харківської областей).

Висновки і пропозиції. На підставі проведеного дослідження можна зробити висновки, що гендерна компетентність голів місцевих судів має три взаємопов'язані складові, якими є когнітивна (сукупність необхідних знань), діяльнісна (уміння та навички), та ставленнєво-ціннісна. При здійсненні повноважень голови суду, зокрема при виконанні представницької та організаційної функцій, виникає чимало ситуацій, вирішення яких потребує не лише знань основ гендерної теорії та розуміння особливостей утвердження гендерної рівності в судовій системі, але й специфічних умінь та навичок, таких як розпізнавати гендерно чутливі ситуації, належно їх кваліфікувати, застосовувати гендерно чутливі підходи та не допускати впровадження дискримінаційних практик у суді та ін., а також ціннісного ставлення.

Водночас спостерігається дефіцит досліджень, присвячених гендерній компетентності суддів, у тому числі й тих, які обіймають адміністративні посади; відсутні методологічні та методичні напрацювання щодо їх проведення. На нашу думку, у подальшому перспективними є виокремлення компетенцій голови

суду, оволодіння якими є найбільш складним, та пошук належних та ефективних методів розвитку необхідних складових гендерної компетентності; дослідження шляхів і способів формування гендерної компетентності.

Список використаної літератури:

1. Про затвердження Національного плану дій з виконання рекомендацій, викладених у заключних зауваженнях Комітету ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок до восьмої періодичної доповіді України про виконання Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок на період до 2021 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05 вересня 2018 р. № 634-р / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-2018-%D1%80> (дата звернення: 04.05.2020).
2. Про роль голів судів : Висновок № 19 (2016) / Консультативна рада європейських суддів (КРЕС). URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/vysnovok_kryes_no_19_2013_pro_rol_goliv_sudiv.pdf (дата звернення: 04.05.2020).
3. Левченко К.Б., Суслова О.І. Формування гендерних компетенцій фахівців системи кримінального правосуддя. *Забезпечення прав і свобод людини в умовах судово-правової трансформації в Україні: II Київський полілог* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 27 грудня 2018 р. Київ : Національна академія прокуратури України, 2019. С. 104–108.
4. Фулей Т.І. Гендерна рівність при здійсненні правосуддя. Вид. 2-ге, випр. Київ : ВАІТЕ, 2016. 180 с.
5. Впровадження гендерного підходу в систему вищої освіти України: досвід та кращі практики Всеукраїнської мережі системи гендерної ВНЗ освіти 2012–2014 роки. 44 с. URL: http://gendercenter.sumdu.edu.ua/images/docs/vpr_g_p.pdf (дата звернення: 04.05.2020).
6. Клецина И.С. Развитие гендерной компетентности государственных и муниципальных служащих в процессе гендерного образования. *Женщина в российском обществе. Российский научный журнал*. 2007. № 3 (44). С. 60–65.
7. Нежинська О.О. Психологічні умови формування гендерної компетентності керівників загальноосвітніх навчальних закладів : автореф. дис. ... канд. пед. наук : 19.00.07. Київ, 2011. 35 с.
8. Переверзева Д.А. Гендерная компетентность: проблемы и перспективы формирования и измерения. *Вчені записки ХГУ «НУА»*. С. 552–560.
9. Шевченко Т.Ю. До питання про структуру гендерної компетентності батьків-вихователів дитячих будинків сімейного типу. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 5 «Педагогічні науки : реалії та перспективи»* : збірник наукових праць. Київ : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2018. Вип. 63. С. 205–209.
10. Фулей Т.І., Лукас Л., Сайц Л. Використання методики вирішення проблем для розробки та експертизи проєктів нормативно-правових актів. Київ, 2013. 256 с.
11. Славінська І.О. Дмитро Кулеба: Стамбульську конвенцію не ратифікували, тому що суспільство не готове до нормального сприйняття гендеру. *Повага* : вебсайт. 30 грудня 2019 р. URL: <https://longread.povaha.org.ua/dmytro-kuleba-stambulsku-konventsiiyu-naratyfikuvaty-tomu-shho-suspilstvo-ne-gotove-do-normalnogo-sprynnyattya-genderu/> (дата звернення: 04.05.2020).
12. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 04.05.2020).
13. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
14. Gutek B.A., Morasch B. Sex-Ratios, Sex-Role Spillover, and Sexual Harassment of Women at Work. *Journal of Social Issues*. 1982. Vol. 38. Issue 4. P. 55–74.
15. Виртосу І.В. Топ-8 стереотипів про жінок, які охоче тиражують українські ЗМІ. *ЗМІНА* : вебсайт, 19 трав. 2017 р. URL: https://zmina.info/articles/top8_stereotipiv_pro_zhinok_jiaki_ohoche_tirazhujiut_ukrajinski_zmi-2/.
16. Гендерна рівність і розвиток: погляд у контексті європейської стратегії України. Київ, 2016. 244 с.

Fuley T. I. Gender competencies of local court presidents

The article is devoted to defining components of gender competence of local court presidents. It is noted that enshrinement of activities related to the development of standards (criteria, requirements) of gender competence of specialists in the National Action Plan approved by the Order of the Cabinet of Ministers № 634-r is aimed at fulfilling Ukraine's international obligations under the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women. The approaches to the concept of "gender competence" and components of gender competence available in the professional literature are generalized, on the basis of which the author concludes that the main components

of gender competence are cognitive (necessary knowledge), activities-related (skills and abilities), and encompassing values and attitudes, while all three components are interconnected. The powers of the presidents of the local court are outlined, and their classification according to the functional criterion is proposed. Examples of different attitudes to women and men court presidents in their representative function (participation in formal and informal events, communication with the media) are illustrated. Gender aspects are revealed through considering issues, the solution of which is critical for the effective implementation of the judiciary and the coordinated work of the court staff (approval of the schedule of vacations of judges, shifts, appointment of investigating judges, etc.). Thus, based on the analysis of typical situations that arise when court presidents perform their representative and organizational functions, gender aspects of their activities are identified that require specific knowledge, skills and abilities as well as a certain attitude and values. Given the components of gender competence, the author formulates specific requirements for knowledge (conceptual framework, international acts and commitments of Ukraine to ensure gender equality, forms and manifestations of discrimination, algorithm for reviewing complaints of discrimination based on ECtHR case law, gender specifics of work carried out within the scope of powers of the court president, etc.), skills and abilities (to identify gender-sensitive situations, in particular, in the work of the court, to qualify them correctly, to apply the provisions of gender equality legislation in their daily work, to respond appropriately to gender bias, to apply discrimination analysis algorithm to the circumstances of a particular case, to prevent the implementation of discriminatory practices in court, to use feminine forms and gender-sensitive language, etc.), as well as attitudes and values (commitment to the idea of gender equality, gender sensitivity, culture of non-tolerance of gender discrimination, implementation of changes that promote gender equality), the mastery of which allows the court president to acquire gender competence.

Key words: court president, gender, gender competence, gender equality, gender stereotypes, discrimination.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 347.27

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.28>

Л. А. Ольховик

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного та трудового права
Одеського національного морського університету

О. М. Іванова

старший викладач кафедри цивільного та трудового права
Одеського національного морського університету

ПРЕДМЕТ МОРСЬКОЇ ІПОТЕКИ

У роботі ми проаналізували чинне законодавство, що регулює іпотеку, морську іпотеку й предмет морської іпотеки. Розглянули заставу як спосіб забезпечення виконання зобов'язань та її види: іпотеку як заставу нерухомого майна, що залишається у володінні заставодавця або третьої особи й заклад як заставу рухомого майна, що передається у володіння заставотримача або за його наказом – у володіння третій особі. Дали авторське визначення терміну морська іпотека-застава морського судна та його приналежностей, що залишаються у володінні заставодавця або третьої особи. Запропонували внести відповідні зміни до Кодексу торговельного мореплавства. Дослідили поняття морська іпотека й іпотека морського судна й дійшли висновку, що поняття морська іпотека значно ширше й містить і поняття іпотека морського судна.

Розглянули, що судно як майно (річ) є предметом морської іпотеки. Судно, що зареєстроване в Державному судновому реєстрі України чи в Судновій книзі України, може бути заставлене згідно із чинним законодавством судновласником (іпотечним заставодавцем) для забезпечення зобов'язання кредитору (іпотечному заставотримачу).

Страхове покриття виражається в грошовій одиниці, яку також можна кваліфікувати як одиницю майна. Тому можемо говорити, що страхове покриття є предметом іпотеки.

Якщо фрахт розглядати як плату за послуги, то, відповідно до частини 3 статті 576 Цивільного кодексу, України право застави поширюється на плоди, продукцію та доходи, одержані від використання заставленого майна у випадках, встановлених договором. З огляду на це, можемо стверджувати, що фрахт цілком може бути предметом застави.

Судно, що будується, може бути предметом іпотеки, тому що частина 2 статті 5 Закону України «Про іпотеку» передбачає, що предметом іпотеки також може бути об'єкт незавершеного будівництва або інше нерухоме майно, яке стане власністю іпотекодавця після укладення іпотечного договору за умови, що іпотекодавець може документально підтвердити право на набуття ним у власність відповідного нерухомого майна в майбутньому.

У результаті проведеного дослідження ми з'ясували, що предметом морської іпотеки є судно, недобудоване судно, фрахт, страхове покриття.

Ключові слова: застава, заклад, іпотека, морська іпотека, іпотека морського судна, договір морської іпотеки, предмет морської іпотеки, фрахт, нерухоме майно.

Постановка проблеми. Україна як морська держава має досить сприятливе географічне розташування, про що свідчить вихід до Чорного й Азовського морів. Проте потребує вдосконалення морська транспортна галузь країни. На

нашу думку, перспективним є створення сприятливих умов для кредитування суднобудування та судноремонту, бо саме це є однією з необхідних складових розвитку України як морської держави. Однією з проблем, що потребує розв'я-

зання та привертає увагу науковців, є проблема застосування окремих видів забезпечення виконання зобов'язань у морській галузі. Провідне місце тут посідає морська іпотека. Однак в Україні застосування морської іпотеки як способу забезпечення виконання зобов'язань постає перед деякими труднощами законодавчого характеру. Майже не відбувається кредитування суднобудування українськими банками через відсутність відповідного правового регулювання відносно морської іпотеки.

Саме кредитування суднобудування дасть можливість залучити кредитні ресурси для відновлення морегосподарського комплексу України, основною складовою частиною якого є судна. Тому вкрай необхідне розроблення та чітке законодавче регулювання морської іпотеки як способу забезпечення виконання зобов'язання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. О.С. Кізлова вивчала історичний аспект інституту застави, Р.А. Майданик досліджував правову природу інституту іпотеки, А.Р. Чанишева – законодавство про іпотеку, П.А. Фалілеєв – іпотеку морських суден, О.О. Нігрєєва – правове регулювання іпотеки морського судна, Л.А. Ольховик та О.С. Гончаренко – поняття договору морської іпотеки, проте належної уваги предмету морської іпотеки не приділялось.

Метою роботи є дослідження предмету морської іпотеки й деяке розширення його закріплення в законодавстві.

Виклад основного матеріалу. Одним зі способів забезпечення виконання зобов'язання є застава. Цивільний кодекс (далі – ЦК) України в статті 572 закріплює поняття застави: «Через заставу кредитор (заставотримач) має право в разі невиконання боржником (заставодавцем) зобов'язання, забезпеченого заставою, одержати задоволення коштом заставленого майна переважно перед іншими кредиторами цього боржника, якщо інше не встановлено законом (право застави)» [1]. Як окремі види застави розглядаються іпотека й заклад. «Іпотекою є застава нерухомого майна, що залишається у володінні заставодавця або третьої особи. Законом є застава рухомого майна, що передається у володіння заставотримача або за його наказом – у володіння третій особі» [1].

Якщо відповідно до статті 190 ЦК України майном як особливим об'єктом вважається окрема річ, сукупність речей, а також майнові права й обов'язки, а річ – це предмет матері-

ального світу, щодо якого можуть виникати цивільні права й обов'язки (стаття 179 ЦК України), то можемо стверджувати, що предметом іпотеки є річ. Відповідно до такого визначення, судно безумовно є річчю. ЦК України класифікує речі на рухомі й нерухомі. До нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість) належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких неможливе без їхнього знецінення та зміни їхнього призначення. Рухомими речами є речі, які можна вільно переміщувати в просторі (стаття 181 ЦК України). Кодекс зазначає, що режим нерухомих речей може бути поширений законом на повітряні й морські судна, судна внутрішнього плавання, космічні об'єкти, а також інші речі, права на які підлягають державній реєстрації (стаття 181 ЦК України). Отже, можемо стверджувати, що судно належить до нерухомих речей, а значить і до нерухомого майна. Морську іпотеку слід розглядати як заставу морського судна та його приналежностей, що залишаються у володінні заставодавця або третьої особи, а морське судно як предмет морської іпотеки. У Кодексі торговельного мореплавства (далі – КТМ) України не міститься поняття морської іпотеки. Пропонуємо внести зміни до КТМ і частину 1 статті 364 представити в такому вигляді:

Стаття 364. Морська іпотека

1. Морська іпотека – це застава морського судна та його приналежностей, що залишаються у володінні заставодавця або третьої особи.

Відповідно до статті 5 закону України «Про іпотеку», предметом іпотеки можуть бути один або декілька об'єктів нерухомого майна за таких умов: нерухоме майно належить іпотекодавцю на праві власності або на праві господарського відання, якщо іпотекодавцем є державне або комунальне підприємство, установа чи організація; нерухоме майно може бути відчужене іпотекодавцем і на нього, відповідно до законодавства, може бути звернене стягнення; нерухоме майно зареєстроване у встановленому законом порядку як окремий виділений у натурі об'єкт права власності, якщо інше не встановлено цим Законом [2]. Закон також передбачає, що предметом іпотеки можуть бути: об'єкт незавершеного будівництва; частина об'єкта нерухомого майна після її виділення в натурі й реєстрації права власності на неї як на окремий об'єкт нерухомості; право оренди чи користування нерухомим майном, яке надає орендарю

чи користувачу право будувати, володіти й відчужувати об'єкт нерухомого майна. Таке право оренди чи користування нерухомим майном для цілей цього Закону вважається нерухомим майном.

Щодо предмета морської іпотеки, то стаття 364 КТМ визначає, що будь-яке судно, що зареєстроване в Державному судновому реєстрі України чи в Судновій книзі України, може бути заставлене згідно із чинним законодавством судновласником (іпотечним заставодавцем) для забезпечення зобов'язання кредитору (іпотечному заставотримачу) [3, с. 349]. Отже, під предметом іпотеки в КТМ України розуміється саме морське судно. У такому разі вбачаються неточності в назві глави 3 розділу Х КТМ України. Якщо ми будемо вживати термін «морська іпотека», то відразу ж розширюється коло об'єктів, що можуть бути предметом іпотеки: судно, фрахт, недобудоване судно, страхове покриття. Якщо ж предметом іпотеки є тільки морське судно, то слід вживати термін «іпотека морського судна», що, на наш погляд, було б вдалішим.

Вважаємо, що в главі 3 КТМ слід детальніше регулювати іпотеку фрахту, страхового покриття, недобудованого судна. Не виключаємо, що з розвитком суспільних відносин цей перелік доповниться.

Поняття судна міститься в статті 15 КТМ України. Згідно з ним, торговельним судном є самохідне чи несамохідне плавуче спорудження, що використовується для перевезення вантажів, пасажирів, багажу й пошти, для рибного чи іншого промислу, розвідки чи добування корисних копалин, рятування людей і суден, що зазнають лиха на морі, буксирування інших суден чи плавучих об'єктів, здійснення гідротехнічних робіт чи підняття майна, що затонуло в морі; для несення спеціальної державної служби (охорони промислів, санітарної та карантинної служби, захисту моря від забруднення та інше); для наукових, навчальних і культурних цілей; для спорту; для інших цілей [3, с. 349]. Саме це визначення судна ми будемо використовувати в роботі.

Слід акцентувати увагу на випадку, коли розмір основного зобов'язання, що забезпечується іпотекою, значний чи коли вартість предмета іпотеки невелика й не може достатньою мірою гарантувати інтереси кредитора. Тоді виникає необхідність обтяження іпотекою кількох об'єктів. Така можливість передбачена законодавством багатьох країн і не суперечить

праву України, хоча цьому аспекту іпотечних правовідносин і не надано відповідне правове регулювання.

Частина 4 статті 5 Закону України «Про іпотеку» визначає, що нерухоме майно передається в іпотеку разом з усіма його приналежностями, якщо інше не встановлено іпотечним договором [4]. Стаття 186 ЦК України розрізняє головну річ і приналежність, яка визначається як річ, що застосовується для обслуговування іншої (головної) речі й пов'язана з нею спільним призначенням. Частина 2 зазначеної статті ЦК України зазначає, що приналежність має розділити долю головної речі, якщо інше не встановлено законом чи договором [1].

Приналежностями морського судна можуть бути будь-які механізми й пристрої, що забезпечують його експлуатацію як протягом його знаходження в морі, так і в момент його знаходження в порту й, зокрема, виконання завантажувально-розвантажувальних робіт. До приналежностей судна деякі дослідники відносять також бункер і мастильні оливи.

Стаття 8 Закону України «Про іпотеку» також передбачає обов'язок іпотекодавця застрахувати предмет іпотеки на його повну вартість від ризиків випадкового знищення, випадкового пошкодження або псування, якщо іпотечним договором цей обов'язок не покладено на іпотекотримача. У разі наступної іпотеки страхування предмета іпотеки не обов'язкове. Договір страхування укладається на користь іпотекотримача, який у разі настання страхового випадку набуває право вимоги до страховика [4]. Тому можемо стверджувати, що морська іпотека поширюється на страхове покриття.

Може скластися враження, що у випадку страхування морського судна, яке містить страхування корпусу й механізмів судна, страхування відповідальності судновласника, страхування військових ризиків та іншого, страхове покриття також є предметом іпотеки. Однак це не вірно, бо предметом іпотеки в такому випадку є власне судно як річ. Страхування ж за такої умови є додатковим та, як правило, останнім способом забезпечення виконання основного зобов'язання [5, с. 314]. Проте не можемо погодитись із цим, адже страхове покриття виражається в грошовій одиниці, яку також можна кваліфікувати як одиницю майна.

Відповідно до частини 2 статті 576 ЦК України, предметом застави може бути майно, яке заставодавець набуває після виникнення

застави (майбутній урожай, приплід худоби тощо). У процесі експлуатації морського судна, фрахт, що має форму чи провізної платні за перевезення вантажу, чи орендної платні за використання судна на умовах різноманітних договорів фрахтування, також є об'єктом, шляхом котрого можуть компенсуватися ті чи інші збитки. Якщо фрахт розглядати як плату за перевезення вантажу морським шляхом, то його, на нашу думку, можна віднести до предмета морської іпотеки як майно, яке заставодавець набуває після виникнення застави (майбутній дохід). Однак у міжнародній практиці іпотека морського судна на фрахт, як правило, не поширюється. Фрахт не є приналежністю судна, але пов'язаний із його експлуатацією. На думку італійського науковця Гріголі штучне поширення іпотеки також на фрахт не збігається з правовою природою самого інституту іпотеки [6, с. 341]. Якщо говорити про предмет морської іпотеки, а не іпотеки морського судна, то цілком імовірно є включення до предмета іпотеки фрахту.

Крім того, за законодавством України обтяження іпотекою фрахту теоретично можливе в договірному порядку. Частина 3 статті 576 ЦК України закріплює, що право застави поширюється на плоди, продукцію та доходи, одержані від використання заставленого майна у випадках, встановлених договором. З огляду на це, можемо стверджувати, що фрахт цілком може бути предметом застави.

Окремої уваги заслуговує судно, що будується, як предмет морської іпотеки. У КТМ України правове регулювання цих відносин відсутнє [3], однак частина 2 статті 5 Закону України «Про іпотеку» передбачає, що предметом іпотеки також може бути об'єкт незавершеного будівництва або інше нерухоме майно, яке стане власністю іпотекодавця після укладення іпотечного договору, за умови, що іпотекодавець може документально підтвердити право на набуття ним у власність відповідного нерухомого майна в майбутньому [4].

У зв'язку із цим виникає питання щодо того, з якого моменту й на якому етапі будівництва морське судно може бути обтяжене іпотекою. Вітчизняне законодавство не містить відповіді на нього. Що ж до зарубіжної практики, то вона різниться залежно від юрисдикції, під яку підпадають зазначені правовідносини. Законодавство деяких країн Співдружності Незалежних Держав зазначає, що у випадку, коли інше

не передбачене договором, іпотека судна, що будується, поширюється на матеріали й обладнання, які призначені для його будівництва, що знаходяться в місці розташування суднобудівної організації та чітко ідентифіковані через маркування чи іншим способом. Нам близька думка італійських правників, згідно з якою судно, що знаходиться в процесі будівництва, може бути обтяжене іпотекою тільки з моменту його реєстрації в реєстрі суден та автомобілів, що будуються [6, с. 341].

Висновки і пропозиції. У результаті проведеного дослідження ми віднайшли різницю в термінах «морська іпотека» й «іпотека морського судна». Дійшли висновку, що поняття «морська іпотека» значно ширше, ніж поняття «іпотека морського судна».

Якщо предметом морської іпотеки може бути судно, недобудоване судно, фрахт, страхове покриття, то предметом іпотеки морського судна може бути тільки морське судно. З огляду на вищезазначене, пропонуємо розширити предмет морської іпотеки й внести відповідні зміни до законодавства.

Пропонуємо змінити статтю 364 КТМ і викласти її в такій редакції:

Стаття 364. Морська іпотека

1. Морська іпотека – це застava морського судна та його приналежностей, що залишаються у володінні заставодавця або третьої особи.

2. Предметом морської іпотеки є морське судно, яке, відповідно до законодавства України, може бути відчужено заставодавцем і на яке може бути звернено стягнення. Предметом морської іпотеки може бути судно, що будується, фрахт, страхове покриття.

Отже, під предметом морської іпотеки в КТМ України розуміється саме морське судно. У такому разі вбачаються неточності в назві й змісті глави 3 розділу X КТМ України. Якщо ми будемо вживати термін «морська іпотека», то відразу ж розширюється коло об'єктів, що можуть бути предметом іпотеки: судно, фрахт, недобудоване судно, страхове покриття. Якщо ж предметом іпотеки є тільки морське судно, то слід вживати термін «іпотека морського судна». Що, на наш погляд, було б вдалішим. Вважаємо, що в главі 3 КТМ слід до предмету морської іпотеки включити: фрахт, страхове покриття, недобудоване судно й детальніше регулювати ці питання. Не виключаємо, що з розвитком суспільних відносин цей перелік доповниться.

Список використаної літератури:

1. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 липня 2020 р. № 435-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
2. Про іпотеку: Закон України від 05 червня 2003 р. № 898-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/898-15#Text>.
3. Кодекс торговельного мореплавства України від 13 лютого 2020 р. № 176/95-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/176/95-%D0%B2%D1%80#Text>.
4. Про іпотеку: Закон України від 05 червня 2003 р. № 898-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/898-15#Text>.
5. Юридический справочник по торговому мореплаванию / В.Г. Ермолаев, А.С. Кокин, А.Ф. Луговцев и др. ; под ред. А.С. Кокина. Москва : Спарк, 2002. 480 с.
6. Fiale Aldo. Diritto della Navigazione Marittima e Aerea. Napoli : Simone, 2006. 283 p.

Olkhovik L. A., Ivanova O. M. The subject of a marine mortgage

This article analyses the current legislation governing mortgages, marine mortgages and the subject of marine mortgages. Pledge is considered as a way to ensure the fulfilment of obligations and its types: mortgage as a pledge of real estate remaining in the possession of the mortgagor or a third party and the pledge as a pledge of movable property transferred to the possession of the mortgagee or by his order — to a third party. It was given the author's definition of the term marine mortgage-pledge of a sea vessel and its accessories, which remain in the possession of the mortgagor or a third party. It was proposed to make appropriate changes to the Merchant Shipping Code. It was researched the concept of marine mortgage and seabed mortgage and came to the conclusion that the concept of marine mortgage is much broader and includes the concept of marine mortgage.

It was considered that the vessel as property (thing) is the subject of a maritime mortgage. A vessel registered in the State Ship Register of Ukraine or in the Ship Register of Ukraine may be pledged in accordance with the current legislation by the shipowner (mortgagee) to secure the obligation of the creditor (mortgagee.)

Insurance coverage is expressed in monetary units, which can also be classified as a unit of property. Therefore, we can say that insurance coverage is the subject of a mortgage.

If freight is considered as a fee for services, then in accordance with Part 3 of Art. 576 of the Civil Code of Ukraine, the right of pledge applies to fruits, products and income received from the use of mortgaged property in cases established by the contract. In view of this, we can say that freight may well be the subject of collateral.

The vessel under construction may be the subject of a mortgage as Part 2 of Art. 5 of the Law of Ukraine "On Mortgage" provides that the subject of the mortgage may also be an object of unfinished construction or other real estate that will become the property of the mortgagor after the mortgage agreement, provided that the mortgagor can document the right to acquire ownership of the property in the future.

As a result of the research, it was found out that the subject of the marine mortgage is a vessel, an unfinished vessel, freight, insurance coverage.

Key words: *outpost, mortgage, marine mortgage, mortgage of the marine ship, maritime mortgage agreement, subject of the mortgage, freight, non-rugged property.*

УДК 341.2

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.29>**Ю. С. Паніна**

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного права та процесу
Ужгородського національного університету

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАННЯ ПРАВА НА СМЕРТЬ У ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

У статті зображено результати комплексного аналізу практики Європейського суду з прав людини в справах, які стосуються права на смерть. Здійснено науково-теоретичне розмежування двох різновидів права на смерть – права на асистоване самогубство й права на евтаназію способом припинення лікування, що підтримує життя пацієнта. Досліджено позицію Європейського суду в ключових справах, в яких заявники відстоювали своє право на смерть. Проаналізовані основні засади внутрішнього національного регулювання права на смерть у країнах, які виступали відповідачами в досліджуваних справах. Встановлено, що в більшості країн-членів Ради Європи, окрім Швейцарії, допомога у вчиненні самогубства є кримінально караним діянням. Водночас Європейський Суд чітко виражає свою позицію щодо неприпустимості надання оцінки внутрішнім законам держав-учасниць. Також у статті окреслено з доктринального боку еволюцію тлумачення та визнання Європейським судом з прав людини права на смерть. Незважаючи на те, що поступово Європейський суд почав визнавати право людини на смерть у разі наявності в неї серйозних розладів фізичного або психічного здоров'я, Суд категорично заперечує спорідненість цього права з правом на життя в контексті статті 2 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод. На основі аналізу основних справ, які найяскравіше й інформативніше виражають позицію Європейського суду з прав людини стосовно права на смерть, зроблено висновок, що право на асистоване самогубство й право на пасивну евтаназію може визнаватися виключно як елемент права на повагу до приватного життя в контексті статті 8 Конвенції та тільки за умови, що це не суперечить національному законодавству країни-відповідача. У статті також запропоновані заходи, реалізація яких дозволить Європейському суду з прав людини однозначно розв'язувати справи, що стосуються права на смерть, не вдаючись до оцінки чи тлумачення внутрішнього законодавства держав-учасниць Конвенції.

Ключові слова: евтаназія, асистоване самогубство, право на припинення життя, права людини, Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод, кримінальне законодавство.

Постановка проблеми. Завдяки стрімкому розвитку сучасної медицини й новітнім досягненням у генній інженерії тривалість людського життя поступово подовжується. Небачених висот досягають сучасні технології, що забезпечують штучну підтримку життя. Водночас ці досягнення часто перетворюються з благ на проблему, коли людина, підключена до апаратів штучної підтримки життя, стає заручником свого тіла й не бажає продовжувати такий спосіб існування. Крім того, часто трапляються ситуації, коли певні захворювання не смертельні, але настільки псують якість життя людини, що хворий хоче піти з життя. За цієї умови допомога у вчиненні самогубства й евтаназія є кримінально караними діями в більшості

країнах-учасницях Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод (далі – Конвенції). Як результат – більшість справ щодо так званого «права на смерть» опиняються в Європейському суді з прав людини. Таким чином, Європейський суд виступає фінальним арбітром у розв'язанні питання щодо права людини піти з життя в час і спосіб, який вона обрала, й тому дуже обережно ставиться до проблематики визнання права на смерть. Окрім того, практика Європейського суду з прав людини враховується національними судами під час розв'язання аналогічних справ. Саме тому постає необхідність у здійсненні комплексного аналізу й узагальненні позиції Європейського суду щодо права людини на смерть.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженням практики Європейського суду з прав людини щодо справ, які стосуються права на асистоване самогубство й пасивну евтаназію, займалися такі науковці, як С.Б. Булеца, Я.О. Триньова, О.А. Мірошніченко, К.О. Басовська, С.Б. Цебенко, Ю.Б. Хім'як, О.В. Єднак, Р.О., Стефанчук, А.О. Янчук, М.М. Стефанчук, М.О. Стефанчук, Н.Є Блажівська, К. Хоуг, Г. Пуппінк та інші. Однак у наявних натеper дослідженнях відсутній комплексний аналіз усієї практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), зокрема, дуже часто дослідники беруть до уваги тільки перші справи ЄСПЛ, які стосувалися права на смерть, не враховуючи останні за хронологією рішення, які демонструють поступову зміну позиції Європейського суду (наприклад, С.Б. Цебенко). Інші науковці досліджували асистоване самогубство виключно з боку кримінального права (Я.О. Триньова). Р.О. Стефанчук, А.О. Янчук, М.М. Стефанчук, М.О. Стефанчук, Н.Є Блажівська й інші розглядали практику ЄСПЛ у справах, які стосувалися права на смерть, тільки вибірково, як складову частину світового досвіду у сфері регулювання права на евтаназію.

Мета статті – здійснити комплексне дослідження та узагальнення практики Європейського суду з прав людини у справах, що стосуються права на асистоване самогубство й пасивну евтаназію.

Виклад основного матеріалу. Практику ЄСПЛ щодо права на смерть умовно можна розділити на дві категорії справ. Одна категорія стосується права на так зване «асистоване самогубство», коли людина отримує від лікаря або за призначенням лікаря смертельну дозу препарату для добровільного припинення життя чи просить третю особу надати їй допомогу у вчиненні самогубства, коли особа фізично не може самостійно цього зробити за станом свого здоров'я. Друга категорія справ стосується евтаназії тих пацієнтів, життя яких підтримується штучно, тобто припинення лікування яких (наприклад, шляхом відключення від апаратів штучної підтримки життя чи припинення введення певних лікарських засобів) має наслідком припинення життя пацієнта.

Асистоване самогубство й активна евтаназія. До легалізації евтаназії в окремих європейських країнах смертельно хворі пацієнти вчиняли самогубство за допомогою близьких для того, щоб припинити фізичні страждання та гідно піти з життя. Однак такі дії в більшо-

сті країнах-членах Ради Європи є кримінально караним діянням. На основі цього невиліковно хворі зверталися до органів влади з проханням не розцінювати дії особи, яка допоможе їм піти з життя, як злочин і не застосовувати до таких осіб жодних санкцій. Історично першими й найпоказовішими в цій категорії є справи «*Sanles Sanles v. Spain*» і «*Pretty v. the United Kingdom*».

У 2000 році ЄСПЛ ухвалив рішення у справі «*Sanles Sanles v. Spain*». Згідно з обставинами справи, пан Рамон Сампедро Камеян був паралізований із 1968 року внаслідок дорожньо-транспортної пригоди. У 1995 році він звернувся до суду першої інстанції з проханням, «<...> щоб мій лікар загальної практики міг призначити мені ліки, необхідні для позбавлення мене від болю, тривоги й страждань, спричинених моїм станом, без того, щоб це діяння вважалося кримінально караним як допомога в самогубстві або як будь-який інший злочин. Я повністю розумію та приймаю наслідки, які подібні ліки можуть спричинити, й сподіваюсь, що в такий спосіб зможу гідно померти». Національні суди Іспанії відмовили пану Сампедро в задоволенні його заяви. В 1998 році пан Сампедро помер добровільно й безболісно, а його сестра звернулась до ЄСПЛ як законно призначена за його життя уповноважена особа для продовження судового провадження, яке пан Сампедро розпочав за свого життя. У заяві до ЄСПЛ відстоювалося право на невтручання держави в рішення особи припинити своє життя обраним способом. За словами заявниці, пан Сампедро став жертвою заперечення правосуддя, оскільки Конституційний Суд відмовив їй в праві продовжувати судовий розгляд, особливо коли було розпочато кримінальне розслідування після смерті пана Сампедро проти осіб, які нібито допомагали йому померти [1].

За результатами розгляду справи «*Sanles Sanles v. Spain*» ЄСПЛ дійшов висновку, що заява є неприйнятною, оскільки права пана Сампедро, які, на його думку, були порушені й викладені заявницею як його представником, є невідчужуваними й не можуть передаватись іншій особі. До того ж, воля пана Сампедро була втілена – він пішов з життя гідно, добровільно, за власним бажанням. Також ЄСПЛ акцентує увагу на тому, що не може декриміналізувати евтаназію, якщо вона є забороненою та карається національним кримінальним законом Іспанії [1].

І хоча в цій справі допомогу в самогубстві мав надати лікар, однак через те, що законодавство

Іспанії на момент розгляду справи не передбачало такого поняття, як самогубство, асистоване лікарем, то правовий статус лікаря в цій справі не має значення. Тобто лікар прирівнюється до будь-якої іншої особи, в якій заявник попросив допомоги у вчиненні самогубства.

У справі «*Pretty проти Сполученого Королівства*» (2002 рік) заявниця страждала на невиліковну хворобу рухомих нейронів. Знаючи про те, що на останніх етапах своєї хвороби жінка буде повністю паралізована, не зможе контролювати свої м'язи, що принижуватиме її людську гідність, вона бажала припинити своє життя. Фізично вона сама не могла вчинити самогубство, тому попросила про допомогу свого чоловіка. Однак, оскільки у Великобританії допомога в самогубстві є кримінально караним діянням, подружжя попередньо звернулось до органів влади з проханням не переслідувати її чоловіка за допомогу в самогубстві. Однак у такому проханні їм було відмовлено. Пройшовши всі судові інстанції в Сполученому Королівстві, жінка звернулась до Європейського суду з прав людини щодо порушення: права на життя (стаття 2 Конвенції), заборони катування (стаття 3), права на повагу до приватного й сімейного життя (стаття 8), свободи самовираження (стаття 9) та заборони дискримінації (стаття 14). Однак ЄСПЛ, розглянувши справу, не виявив порушення в діях органів влади щодо жодної із зазначених заявницею статей [2].

Ця справа стала прецедентною, в якій ЄСПЛ чітко регламентував, що стаття 2 Конвенції, яка гарантує право на життя, не означає і не захищає права особи на смерть.

Також показовою є справа «*Zoon v. The Netherlands*», в якій лікар загальної практики, який жив і працював у Нідерландах, був притягнений до кримінальної відповідальності за вчинення евтаназії та підробку документів. У ході розслідування лікар за власною ініціативою заявив, що в березні 1993 року він здійснив евтаназію на прохання одного зі своїх пацієнтів. Однак в органах місцевої влади він повідомив, що пацієнт помер від природних причин. У місцевому суді лікарю були пред'явлені такі обвинувачення:

- 1) вбивство (взяття життя іншої особи на прохання цієї особи);
- 2) фальсифікація свідоцтва про смерть щодо причини смерті людини;
- 3) фальсифікація лікарських приписів;
- 4) підробка й подання приписів щодо придбання опіату.

Суд визнав вину лікаря. Заявник стверджував, що до закінчення строку подання апеляційної скарги він не мав копії ні повного письмового рішення, ні судового рішення в його скороченому вигляді. Після винесення рішення його захисник попросив копію судового рішення в реєстрі регіонального суду Роттердаму, але йому було відмовлено. Заявник скаржить на порушення статті 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, тобто права на справедливий суд. У відповідь на скаргу заявника Уряд заявив, що рішення в скороченій формі було доступне для ознайомлення в реєстрі регіонального суду після його винесення, та що відповідно до політики, керованої Регіональним судом Роттердама, – копія була б надана стороні захисту, якби вони цього вимагали в письмовій формі. Як з'ясувалось, заявник і його захисник ніколи не зверталися з письмовим клопотанням щодо надання копії рішення. До того ж було встановлено, що резолютивна частина рішення була зачитана публічно в присутності захисника заявника. На основі наведених вище аргументів ЄСПЛ не виявив у діях органів судової влади Нідерландів жодних порушень [3]. Слід звернути увагу на те, що в справі «*Zoon v. The Netherlands*» навіть не підіймалося питання про звільнення лікаря від кримінальної відповідальності, адже в Нідерландах активна евтаназія заборонена й розцінюється виключно як вбивство, вчинене на прохання потерпілого.

Таким чином, на основі проаналізованих справ щодо надання особі допомоги у вчиненні самогубства з подальшим проханням звільнення особи, яка допомогла людині піти з життя, від кримінальної відповідальності, можна зробити висновок, що ЄСПЛ чітко виражає свою позицію щодо невтручання у внутрішнє національне кримінальне законодавство держав-членів і неприпустимість надання оцінки внутрішнім законам держави.

Єдиною європейською країною, де легалізоване асистоване самогубство не тільки для громадян, але й для іноземців, є Швейцарія. Згідно із законодавством цієї країни, з 2002 року допомога в самогубстві є кримінально караним діянням тільки в тому разі, якщо ці дії вчиняються з корисливих мотивів. Саме тому у Швейцарію приїжджають з усього світу люди, які через стан здоров'я бажать припинити своє життя. В Цюриху (Швейцарія) ще в 1998 році була заснована неурядова неприбуткова організація «*Dignitas*», в якій пацієнти після проходження ретельного медичного й психіатричного огляду

мають змогу вчинити асистоване самогубство. Цим пояснюється той факт, що в більшості справ, які стосуються асистованого самогубства, фігурує або Швейцарія як держава-відповідач, або клініка «Dignitas». У Швейцарії існує ще одна неурядова організація, яка надає допомогу у вчиненні самогубства, – «Exit». Згідно з останніми змінами в правилах діяльності організації, її медичний персонал вправі надавати допомогу у вчиненні самогубства не тільки хворим особам, але й людям, які без медичних чи психіатричних показань вирішили піти з життя.

У клініці «Dignitas» закінчила своє життя з власної волі дружина заявника у справі «*Koch v. Germany*» (2012 рік). Громадянка Німеччини страждала від невиліковної хвороби, яка супроводжувалась паралічем тіла, з 2002 року. Вона потребувала постійної штучної вентиляції легенів, догляду й допомоги медперсоналу. До того ж жінка страждала від постійних спазмів. Згідно з медичними висновками, тривалість життя жінки складатиме щонайменше п'ятнадцять років. У 2004 році дружина заявника звернулась до Федерального інституту лікарських засобів і медичних виробів із проханням надати їй дозвіл на отримання 15 грамів пентобарбіталу натрію, смертельної дози ліків, які б дозволили їй покінчити життя самогубством у себе вдома. Федеральний інститут відмовив їй надати цей дозвіл, спираючись на розділ 5 (1) (6) Німецького закону про наркотики. Рішення Федерального інституту було оскаржено в судовому порядку, однак всі судові інстанції національного рівня відмовляли заявнику в розгляді справи. У 2005 році подружжя поїхало у Швейцарію, де у клініці «Dignitas» дружина заявника вчинила самогубство. Заявник просить Європейський суд визнати дії Федерального інституту й судових органів Німеччини такими, що порушили право його дружини на повагу до її приватного життя (стаття 8 Конвенції). У своєму рішенні ЄСПЛ посилається на справу «*Sanles Sanles v. Spain*» і зазначає, що право, заявлене заявником згідно зі статтею 8 Конвенції, має виразний особистий характер і належить до категорії невідчужуваних прав. Таким чином, у частині визнання порушення права дружини заявника на повагу до її приватного життя, скарга неприйнятна. Водночас ЄСПЛ визнав, що національні судові органи порушили права чоловіка, оскільки вони повинні були розглянути справу по суті й не мали права відмовляти в розгляді його позовної заяви [4]. Слід звернути увагу, що Суд у розглянутій справі не надає пра-

вової оцінки щодо вимоги жінки надати їй смертельну дозу лікарського препарату як способу реалізації права на смерть.

У справі «*Haas v. Switzerland*» (2011 рік) заявником є чоловік, який 20 років страждав на біполярний розлад, у зв'язку із чим бажав припинити своє життя, яке, на його думку, принижувало його людську гідність. У своїй заяві до ЄСПЛ чоловік посилається на вищезгадані норми швейцарського законодавства щодо некараності асистованого самогубства, якщо воно вчиняється без корисливих мотивів. Однак установа охорони здоров'я, до якої звернувся чоловік, відмовила йому в наданні летальної дози препарату. Як з'ясувалося під час розгляду справи, відмова в наданні препарату була зумовлена відсутністю в чоловіка рецепта від лікаря на цей препарат. Водночас для отримання рецепта хворий повинен був пройти попередню процедуру медичного огляду, чого заявник не зробив. Таким чином, ЄСПЛ не задовольнив вимогу заявника, захистивши цим національне законодавство Швейцарії. Адже передбачені швейцарським законодавством заходи спрямовані на забезпечення захисту життя людини, щоб рішення про припинення життя приймалося обдумано й виважено [5, с. 166].

Дуже схожа до попередньої справа «*Gross v. Switzerland*» була розглянута Європейським судом на підставі заяви жінки, яка протягом багатьох років висловлювала бажання припинити своє життя, оскільки з часом вона ставала все слабшою та не хотіла продовжувати страждати внаслідок занепаду її фізичних і розумових здібностей. Заявниця вирішила припинити своє життя шляхом прийняття смертельної дози пентобарбіталу натрію. Оскільки в неї виникли складнощі в отриманні рецепту на зазначену субстанцію, вона подала заяву до Європейського суду у 2010 році. В Європейському суді її представляв адвокат. У 2013 році ЄСПЛ встановив факт порушення статті 8 Конвенції, а саме права на повагу до приватного й сімейного життя [6]. У січні 2014 р. Суду стало відомо, що заявниця померла ще у 2011 році, отримавши смертельну дозу лікарського препарату й самостійно прийнявши її. Згідно зі звітом поліції від 14 листопада 2011 року, родичів померлої не було виявлено. У звіті зазначалося, що заявниця вчинила самогубство, й що жодна третя особа не обвинувачувалася в цьому контексті. Однак ще за життя жінка доручила адвокату продовжити справу в ЄСПЛ, приховавши факт своєї смерті, для того, щоб інші люди, які опи-

нилися в схожій ситуації, могли отримати шанс на «добровільне й гідне припинення власного життя». Суд встановив у діях заявниці та її адвоката зловживання правом, а заяву визнав неприйнятною [7].

Однак показовим залишається факт визнання Європейським судом у справі «Gross v. Switzerland» права особи на гідну смерть як складову частину права на повагу до приватного життя, якщо процедура асистованого самогубства легалізована у відповідній країні.

Порівнюючи рішення ЄСПЛ у справах «Haas v. Switzerland» і «Gross v. Switzerland», Я.О. Триньова підкреслює непослідовність і суперечність у практиці ЄСПЛ [5, с. 167]. Адже прохання заявників були аналогічними – визнати порушенням статті 8 Конвенції відмову закладу охорони здоров'я Швейцарії надати смертельну дозу лікарського препарату. Водночас у справі «Haas v. Switzerland» Суд не встановив наявності такого порушення, а у справі «Gross v. Switzerland» встановив.

Різний підхід ЄСПЛ до категорії справ щодо асистованого самогубства дослідники Клер де ла Хоуг та Грегор Пуппінк пояснюють тим, що таким чином Суд поступово визначав контури права на самогубство. Науковці порівнюють позицію ЄСПЛ щодо асистованого самогуб-

ства в чотирьох ключових справах цієї категорії: «Pretty v. the United Kingdom», «Koch v. Germany», «Haas v. Switzerland», «Gross v. Switzerland». Відповідне порівняння з включенням позиції Суду ще й щодо справи «Sanles Sanles v. Spain» зображені в таблиці 1.

Отже, на основі аналізу зазначених вище справ, можна зробити висновок, що позиція Європейського суду з прав людини поступово еволюціонувала від обережного припущення про існування права на визначення людиною моменту й способу власної смерті як складової частини права на повагу до приватного життя (стаття 8 Конвенції) до фактичного визнання права на гідну смерть за наявності об'єктивних причин, пов'язаних із фізичними або психічними захворюваннями.

У 2015 році ЄСПЛ ухвалив рішення щодо справи «Nicklinson and Lamb v. the United Kingdom» [9], в якій було об'єднано вимоги двох заявників як аналогічні.

Першою заявницею є вдова пана Тоні Ніклінсона, яка померла у 2012 році. Вона подала заяву до Суду від свого імені й від імені покійного чоловіка. За матеріалами справи, в червні 2004 року пан Ніклінсон пережив катастрофічний інсульт, через який він сильно втратив працездатність. Він був майже повністю пара-

Таблиця 1

Справа	Дата прийняття рішення	Позиція ЄСПЛ щодо асистованого самогубства
«Sanles Sanles v. Spain»	26 жовтня 2000 року	«Суд вважав, що право [отримати лікарський препарат для вчинення самогубства], заявлене заявником згідно зі статтею 8 Конвенції, <u>навіть припускаючи, що таке право існує</u> , має виразний особистий характер і належить до категорії непередаваних прав». Таким чином, заявник (сестра чоловіка, який бажав вчинити асистоване самогубство), не має права просити захисту права свого брата на повагу до приватного життя. У зв'язку із цим заява вважається неприйнятною [1].
«Pretty v. the United Kingdom»	29 квітня 2002 року	«Стаття 2 [гарантування права на життя] не може тлумачитися як надання діаметрально протилежного права, а саме права на смерть; і це не може створювати права на самовизначення в сенсі надання особі права вибору смерті, а не життя» [8, с. 736].
«Haas v. Switzerland»	20 січня 2011 року	Суд підтвердив існування в контексті статті 8 Конвенції «права особи вирішувати, якими засобами й в який момент закінчиться її життя, за умови, що така особа може вільно приймати рішення із цього приводу й діяти згідно з прийнятим рішенням». Також Суд вводить гіпотезу про те, що держави можуть мати «позитивний обов'язок вжити заходів щодо сприяння самогубству з гідністю» [8, с. 736].
«Koch v. Germany»	19 липня 2012 року	Суд ретельно обмежив свою оцінку позитивних зобов'язань держави відповідно до статті 8 Конвенції. ЄСПЛ зазначає, що в кожному конкретному випадку повинна визначатись юрисдикція стосовно обґрунтованості окремих прохань про самогубство [8, с. 736].
«Gross v. Switzerland»	14 травня 2013 року	Право на асистоване самогубство випливає з того, що «в епоху стрімкого розвитку медицини, поєднаної зі зростаючою тривалістю життя, багато людей стурбовані тим, що не хочуть бути змушеними затримуватися в старості або в станах розвинутого фізичного або психічного захворювання» [8, с. 736].

лізований, не міг говорити й не міг самостійно виконувати будь-які фізичні функції, за винятком обмеженого руху очей і голови («синдром заблокованого»). Містер Ніклінсон поступово вирішив, що не хоче продовжувати жити. У листопаді 2007 року він склав заповіт із проханням припинити все лікування, окрім знеболення. У цей момент він припинив приймати будь-які ліки, покликані продовжити життя. Однак через його інвалідність він не зміг вбити себе без допомоги третьої сторони. Містер Ніклінсон не хотів завдавати болю та страждань своїй сім'ї, а хотів гуманнішого й гідного виходу із цього світу. Його прохання полягало в тому, щоб третя сторона вбила його, ввівши йому смертельний наркотик. Це означало б добровільну евтаназію особою, яка здійснила ін'єкцію, що, згідно з англійським законодавством, розглядається як вбивство. Органи влади Сполученого королівства не надали згоди на вчинення активної евтаназії з подальшим звільненням особи, яка ввела смертельний препарат хворому, від кримінальної відповідальності, оскільки це прямо суперечить кримінальному законодавству й прецедентному праву країни-відповідача.

Другий заявник у 1990 році потрапив в автомобільну аварію, внаслідок якої отримав численні травми, його паралізувало. «Він абсолютно нерухомий за винятком правої руки, яку він може рухати обмеженою мірою. Його стан незворотний. Він вимагає постійного догляду й щодня проводить в інвалідному візку. Він відчуває значний біль, внаслідок чого йому доводиться приймати морфін. Заявник зазначає, що відчуває, ніби потрапив у пастку у своєму тілі й що не може змиритися з таким монотонним, болісним життям, яке потребує постійної присутності й допомоги сторонніх осіб. Чоловік хоче закінчити своє життя самогубством за допомогою третьої сторони. Він бажає здійснити введення йому смертельних наркотиків третьою стороною, що може означати вбивство згідно з англійським законодавством». Вимога другого заявника є аналогічною вимозі дружини містера Ніклінсона.

У рішенні, яке було ухвалено 23 червня 2015 р., Європейський суд визнав обидві заяви неприйнятними згідно зі статтею 35 Конвенції, зокрема, через необґрунтованість вимог заявників. У справі Суд не дає чіткої оцінки права на припинення життя за допомогою третьої особи, але однозначно дає зрозуміти, що ЄСПЛ не задовольняє такі вимоги заявників, які передбачають виключення з-під дії національного

кримінального закону. Адже такий підхід суперечить основним принципам діяльності ЄСПЛ. Окрім того, право на припинення життя людини шляхом асистованого самогубства не підпадає під зміст жодної зі статей Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, а тому й не може бути захищеним прямою дією норм Конвенції [9].

Пасивна евтаназія у формі припинення лікування, яке підтримує життя пацієнта, вважається прийнятнішою з боку суспільної моралі й легалізована в багатьох європейських країнах, адже прирівнюється до природної смерті, пов'язаної з припиненням надання медичної допомоги, яка штучно підтримує життя людини. У зв'язку із цим, зазвичай справи, які стосуються захисту права людини на припинення штучної підтримки життя, розв'язуються на рівні національних судових органів. Так, наприклад, ще в 1989 році у справі «*NHS Trust Airedale v. Bland*» Верховний суд Великобританії підтвердив право пацієнта відмовитися від штучних засобів підтримки життя. Водночас така відмова розглядалася як природна смерть. Аналогічне рішення Верховним судом Великобританії було прийняте у 2002 році. Суд дозволив паралізованій жінці, яка перебувала на штучній підтримці життя, померти. Ім'я жінки не розголошувалось, журналісти назвали її «*Miss B*». Знаходячись у повній свідомості, будучи повністю паралізованою, жінка зажадала відключити штучну легеню, за допомогою якої лікарі підтримували її життя. Згідно з рішенням Верховного суду, дії лікарів щодо збереження життя пацієнтки проти її волі були незаконними. До того ж лікарню зобов'язали виплатити жінці 100 фунтів як відшкодування за незаконне вторгнення в її приватне життя [10, с. 461].

Більшість аналогічних справ розв'язуються судами на національному рівні й не викликають труднощів ні з боку процесуального, ні з боку матеріального права, адже право на відмову від лікування є особистим немайновим правом, яке закріплене на законодавчому рівні в більшості європейських державах.

Однак правові конфлікти виникають у тих випадках, коли пацієнт, який перебуває на лікуванні, що штучно підтримує його життя, фізично не в змозі висловити й належним чином підтвердити свою волю щодо припинення штучної підтримки його життя. В таких випадках зазвичай рішення приймають лікарі або родичі пацієнта.

Саме вищезазначеної проблеми стосується і справа «*Lambert і інші проти Франції*» (Заява

№ 46043/14, Рішення від 05 червня 2015 року) – мабуть, найгучніша справа з питань еутаназії за останні роки в ЄСПЛ. Заявниками виступають батьки, брат і сестра Венсана Ламбера, який після тяжкої автокатастрофи перебував на штучному живленні й гідратації. Заявники оскаржують рішення лікаря, відповідального за Венсана Ламбера, щодо переривання штучного живлення та гідратації пацієнта як таке, що порушує вимоги статті 2 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод у контексті захисту права на життя. Велика Палата ЄСПЛ не виявила порушень статті 2 в діях лікаря та визнала законним рішення лікаря про припинення штучного живлення та гідратації Венсана Ламбера. Свою позицію Суд обґрунтував тим, що рішення було прийняте лікарем відповідно до чинного законодавства Франції, а саме, на основі численних оглядів і висновків консиліуму лікарів, а також врахування думки родичів пацієнта, які, згідно з французьким законом, мають рекомендаційний характер. Дружина Венсана Ламбера й шестеро з восьми братів і сестер висловились за припинення штучного живлення та гідратації, як і п'ять із шести лікарів-консультантів, а заявники – батьки, брат і сестра пацієнта висловились проти [11]. Справа розглядалась ще за життя Венсана Ламбера. Тобто пацієнта повинні були відключити від апаратів штучної підтримки життя після набрання чинності рішення ЄСПЛ.

У всіх справах, що розглядались Європейським судом щодо права на смерть, заявники все-таки пішли з життя не природною смертю, а окремі заявники – ще до ухвалення ЄСПЛ остаточного рішення. Водночас є багато досліджень, які свідчать про те, що невиліковно хворі пацієнти можуть змінити свою думку щодо можливості самогубства за допомогою лікаря [12, с. 67]. Саме тому Європейський суд дуже обережно висловлюється щодо права людини на смерть, не даючи чіткого й однозначного тлумачення цьому праву, й завжди акцентує на імперативності норм внутрішнього законодавства держави-відповідача щодо регулювання права на еутаназію.

Висновки і пропозиції. Узагальнюючи практику Європейського суду щодо права на смерть, можна зробити такі висновки:

1) ЄСПЛ категорично заперечує можливість тлумачення права на смерть у контексті статті 2 Конвенції як складову частину права на життя;

2) Суд поступово дійшов до віддаленого й дуже обережного визнання права на смерть

у разі наявності в особи серйозних розладів фізичного або психічного здоров'я в контексті права на повагу до приватного життя;

3) ЄСПЛ визнає право на смерть, тільки якщо таке право передбачено внутрішнім національним законодавством за умови суворого дотримання імперативних норм щодо процедури реалізації такого права.

Враховуючи сучасні тенденції щодо прагнення невиліковно хворих людей піти з життя неприродною смертю, неоднозначність і нечіткість тлумачення Європейським судом з прав людини права на асистоване самогубство й пасивну еутаназію, пропонується державам-учасницям Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод чітко закріпити в національному законодавстві норми, які б регламентували визнання або заборону права на смерть, а в разі визнання – чітко визначали б правову процедуру й вичерпні підстави для реалізації цього права. Це дозволить ЄСПЛ розв'язувати справи, які стосуються права на асистоване самогубство й пасивну еутаназію, виключно на підставі імперативних, однозначних і чітких норм національного законодавства держави-відповідача й не надавати правових висновків щодо визнання або заперечення права на смерть.

Список використаної літератури:

1. Case of “Sanles Sanles v. Spain” (Application № 48335/99) : Decision of the European Court of Human Rights, 26 October 2000. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-22151> (date of access: 13.03.2020).
2. Дело «Претти против Соединенного Королевства» (PRETTY V. THE UNITED KINGDOM) (жалоба № 5129/03). Постановление от 29 апреля 2002 г. *Прецеденты Европейского суда по правам человека по странам-членам Совета Европы (кроме России)*. 2007. № 10. С. 4–28.
3. Case of “Zoon v. The Netherlands” (Application № 29202/95) : Judgment of the European Court of Human Rights, 07 December 2000. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59074> (date of access: 14.03.2020).
4. Case of “Koch v. Germany” (Application № 497/09) : Judgment of the European Court of Human Rights, 19 July 2012. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-112282> (date of access: 17.03.2020).
5. Триньова Я.О. Аналіз практики Європейського суду з прав людини щодо закінчення життя. *Право.ua*. 2015. № 4. С. 163–168.
6. Case of “Gross v. Switzerland» (Application № 67810/10) : Résumés juridiques of the European

- Court of Human Rights, 14 May 2013. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-7536> (date of access: 17.03.2020).
7. Справа «Гросс проти Швейцарії» (Заява № 67810/10) : Рішення Європейського суду з прав людини від 30 вересня 2014 р. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155055> (дата звернення: 17.03.2020).
 8. Puppink Grégor & Hougue de La Claire. The right to assisted suicide in the case law of the European Court of Human Rights. *The International Journal of Human Rights*. № 18. Pp. 735–755. DOI: 10.1080/13642987.2014.926891.
 9. Case of «Nicklinson and Lamb v. The United Kingdom» (Applications № 2478/15 and № 1787/15) : Decision of the European Court of Human Rights, 23 June 2015. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-156476> (date of access: 14.03.2020).
 10. Мірошниченко О.А. Евтаназія та право людини на життя у міжнародному та національному праві. *Форум права*. 2012. № 3. С. 459–464.
 11. Справа «Lambert і Інші проти Франції» (Заява № 46043/14) : Рішення Європейського суду з прав людини від 05 червня 2015 р. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163011> (дата звернення: 11.03.2020).
 12. Булеца С.Б. Особливості евтаназії в Японії та Південній Кореї. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 2. С. 64–69.

Panina Yu. S. To the problem of recognition of the right to die in the practice of the European court of human rights

The article reflects the results of a comprehensive analysis of the case law of the European Court of Human Rights in cases involving the right to die. A scientific and theoretical distinction has been made between two types of the right to die – the right to assisted suicide and the right to euthanasia by terminating treatment that supports the patient's life. The position of the European Court in key cases in which the applicants defended their right to die has been examined. The basic principles of internal national regulation of the right to die in the countries that acted as defendants in the investigated cases are analyzed. It has been established that in most Council of Europe member states, with the exception of Switzerland, aiding and abetting suicide is a criminal offense. At the same time, the European Court of Human Rights clearly states its position on the inadmissibility of intrusion to the domestic laws of the member states. The article also outlines the evolution of the interpretation and recognition by the European Court of Human Rights of the right to die. Although the European Court of Justice has gradually begun to recognize the right to die in the event of serious physical or mental health problems, the Court categorically denies that this right is related to the right to life in the context of Article 2 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Based on the analysis of the main cases that most vividly and informatively express the position of the European Court of Human Rights on the right to die, it is concluded that the right to assisted suicide and the right to passive euthanasia can be recognized only as an element of respect for privacy in the context of Article 8 of the Convention, and only if it does not contradict the national law of the respondent country. The article also proposes measures, the implementation of which will allow the European Court of Human Rights to unambiguously decide cases concerning the right to die, without resorting to the assessment or interpretation of the domestic law of the States Parties to the Convention.

Key words: euthanasia, assisted suicide, right to end the life, human rights, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, criminal law.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 341.231.145

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.30>**К. В. Громовенко**кандидат юридичних наук,
ректор Міжнародного гуманітарного університету

РЕАЛІЗАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ В НОРМАТИВНИХ АКТАХ УРЯДУ УКРАЇНИ

Автор доводить, що розвиток вітчизняної нормативної бази щодо вищої освіти та відповідно відображення в ньому міжнародних стандартів й механізмів міжнародної співпраці є широким правовим феноменом. У статті вказане, що сучасний формат реалізації в Україні міжнародних стандартів у сфері освіти можна спостерігати із розвитком системи актів Кабінету Міністрів України починаючи з 2014 року. У статті доведено, що урядові акти є важливою складовою реалізації в Україні міжнародних стандартів вищої освіти. Низка актів, такі як Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності 2015 р., Порядок затвердження рішень про присвоєння вчених звань 2015 р., Порядок здобуття освітньо-творчого ступеня доктора мистецтва та навчання в асистентурі-стажуванні 2018 р. враховують аспекти міжнародної співпраці насамперед у вимірі розрахунку навчальних періодів в кредитах Європейської кредитної трансферно-накопичувальної системи та оцінці видань на належність до наукометричних баз.

Автор відзначає, що окремі елементи міжнародно-правової співпраці містять також Форма розподілу видатків державного бюджету на вищу освіту між закладами вищої освіти 2019 р. та Положення про Конкурсну комісію з відбору членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти 2017 р. Єдиним урядовим актом, що системно регулює аспекти міжнародної взаємодії з питань освіти, слід вважати Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання зобов'язань України у сфері міжнародного науково-технічного та освітнього співробітництва 2011 р. який містить механізми окремої сталої програми Державного бюджету «Виконання зобов'язань України у сфері освіти та міжнародного науково-технічного та освітнього співробітництва».

Порядок містить консервативні підходи до розвитку форм міжнародного співробітництва у сфері освіти, відображає обмеженість участі України у міжнародних структурах з питань освіти, що потребують на членські внески, концентрує можливості проведення за рахунок бюджетних коштів мовних курсів та літніх шкіл з іноземними партнерами лише в окремих вітчизняних наукових установах. До новаторських рис цих актів слід віднести легалізацію міжуніверситетських угод й розширення повноважень закладів освіти щодо міжнародної співпраці. Акти Уряду України відображають доцільність програмного регулювання міждержавної співпраці, запроваджують механізми академічної мобільності та академічної свободи у цілому релевантні відповідним міжнародним стандартам.

Ключові слова: академічні обміни, академічна свобода, визнання дипломів, вища освіта, міжуніверситетська співпраця, право на освіту.

Висвітлення модерних міжнародних правових елементів вищої освіти стає актуальним та водночас не вирішеним у повному обсязі на фундаментальному рівні феноменом доктрини міжнародного публічного права. За таких умов пов'язаний із відповідними стандартами науковий пошук не може бути повним без визначення

специфіки реалізації таких приписів у національному законодавстві України, зокрема на рівні актів Кабінету Міністрів України (далі – КМУ). Хоча загалом правовий вимір реалізації міжнародних стандартів у гуманітарній сфері відображався у наукових дослідженнях сучасних вітчизняних дослідників, таких як Б.В. Бабін,

М.О. Баймуратов, М.В. Буроменський, О.О. Грінченко, В.О. Кроленко та ін., акти КМУ щодо вищої освіти, схвалені з цих питань в останні роки досі не стали предметом окремих наукових досліджень у вимірі їх відповідності міжнародним стандартам. Наведене зумовлює безперечну актуальність наукового дослідження за цим напрямом, метою якого слід визначити висвітлення механізмів реалізації міжнародних стандартів вищої освіти у профільних актах Уряду України. Водночас ключовим у цьому вимірі слід вважати вирішення таких завдань як порівняльний аналіз міжнародних стандартів та національних урядових актів з питань вищої освіти, визначення особливостей їх структури, змісту та механізмів регулювання.

Слід відзначити, що норми законів, що відображають форми міжнародної співпраці, розвинуті у низці актів Уряду України з питань вищої освіти, водночас таке їх відбиття вбачається доволі фрагментарним. Зокрема варто вказати на Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності, схвалені постановою КМУ від 30 грудня 2015 р. № 1187. Ці Умови серед іншого становлять вимоги до керівника проєктної групи з підготовки до ліцензування, до кваліфікації осіб за спеціальністю ліцензування, серед яких встановлене потребу наявності не менше однієї статті у виданні, включеному до наукометричних баз, зокрема Scopus або Web of Science Core Collection та володіння англійською мовою на рівні B2 за Загальноєвропейськими рекомендаціями з мовної освіти [3]. Такі приписи вбачаються формою непрямого стимулювання вітчизняних управлінців у сфері вищої освіти до міжнародної співпраці, насамперед у вимірі наукової діяльності.

При цьому в Умовах додається, що започаткування закладом вищої освіти підготовки іноземців за вже ліцензованою спеціальністю є розширенням провадження освітньої діяльності у сфері вищої освіти та підлягає окремому ліцензуванню. Крім того подана для ліцензування концепція освітньої діяльності за відповідною спеціальністю має обраховувати загальний обсяг навчання саме у кредитах ЕКТС [3]. Характерно, втім, що такий підхід не повністю корелює із практикою міжуніверситетських угод про взаємне навчання, адже фактично установа вищої освіти має спочатку отримати ліцензію на навчання, а потім вже на практиці укладати такі угоди.

Також варто звернути увагу на Додаток 12 до Умов, за яким для одержання відповідної ліцензії мають додаватися копії документів,

що підтверджують правові засади утворення та функціонування на території України закладу освіти іноземної держави чи його структурного підрозділу. До таких документів Додаток відносить міжнародний договір, дозвіл МОНУ та дозвіл уповноваженого органу місцезнаходження закладу освіти на створення та діяльність такого закладу чи його структурного підрозділу в Україні, якщо це передбачено законодавством відповідної держави. Для інших випадків до таких документів Дозвіл відносить копію положення про структурний підрозділ з роботи з іноземцями, до функцій якого, належить оформлення запрошень на навчання та забезпечення перебування іноземців на законних підставах [3]. Водночас ретельно процедуру надання дозволу на роботу іноземних університетів в Україні Ліцензійні умови не передбачають, що не відповідає засадам правової визначеності.

Водночас слід вказати, що Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реалізації загальнодержавних заходів у сфері освіти, схвалений постановою КМУ від 19 лютого 2020 р. № 131 не відніс до цих заходів практично нічого, що мало б вимір міжнародного співробітництва, крім організації та проведення фінального етапу Міжнародного мовно-літературного конкурсу учнівської та студентської молоді імені Тараса Шевченка, Міжнародного конкурсу з української мови імені Петра Яцика [6]. Відповідна ситуація вбачається такою, що відображає ставлення до міжнародних стандартів вищої освіти, характерне для пострадянських актів, а не для сучасних законів України про вищу освіту.

Втім слід додати, що у цій сфері діє й окремий Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання зобов'язань України у сфері міжнародного науково-технічного та освітнього співробітництва, схвалений постановою КМУ від 23 листопада 2011 р. № 1197, із змінами, внесеними згідно з десятьма наступними постановами КМУ. Цей Порядок 2011 р. визначає механізм використання коштів, передбачених МОНУ за окремою програмою «Виконання зобов'язань України у сфері освіти та міжнародного науково-технічного та освітнього співробітництва» [5]. Варто вказати що зазначена бюджетна програма є сталою й тому норми відповідного Порядку мають для системи вищої освіти, у вимірі міжнародного співробітництва, вагоме значення.

Слід додати, що за цим Порядком, зокрема виконавці робіт, зазначених у програмах науко-

во-технічного співробітництва з міжнародними організаціями та фондами, двосторонніх міжнародних програмах, визначаються на підставі протоколів спільних комісій або інших документів, передбачених міжнародними договорами. Для розробки бюджетної програми відповідні плани заходів та переліки міжнародних програм і проектів подаються до Міністерства фінансів у двотижневий строк після їх затвердження [5]. Загалом правила розробки та реалізації саме цієї бюджетної програми принципових відмінностей від загальних організаційних та фінансових механізмів у цій сфері не містять.

При цьому за ст. 3 Порядку 2011 р. бюджетні кошти можуть витрачатися на: виконання міжнародних програм і проектів закладами вищої освіти відповідно до міжнародних договорів; експертизу й моніторинг стану реалізації міжнародних науково-технічних проектів; підготовку та проведення засідань контролюючих комісій щодо виконання зазначених програм і проектів; організацію й проведення міжнародних наукових форумів, самітів, конференцій, офіційних заходів з співробітництва, популяризації результатів досліджень та розробок, а також прийому офіційних іноземних делегацій щодо наукового співробітництва; функціонування Українського науково-технологічного центру [5]. Таким чином відповідне фінансування можливе за вже наявними, здійсненими формами міжнародного співробітництва та на започаткування нових його форм практично не спрямоване.

Окремо Порядок 2011 передбачав сплату Україною внесків до Європейської організації ядерних досліджень; Міжнародного центру науково-технічної інформації; Секретаріату Міжнародної європейської інноваційної науково-технічної програми «EUREKA»; до бюджету ЄС за участь у Програмі наукових досліджень та навчання Європейського співтовариства з атомної енергії. Також у Порядку 2011 р. встановлювався механізм сплати внесків до Європейського реєстру забезпечення якості вищої освіти, до Організації економічного співробітництва та розвитку за участь України у міжнародному дослідженні якості освіти PISA-2021 [5]. Варто відзначити явну обмеженість участі України у міжнародних структурах з питань освіти, що потребують на членські внески, насамперед за лінією договірних механізмів, які діють під егідою ЮНЕСКО.

Також цікавим у Порядку 2011 р. є визначення в ньому відповідальних за використання бюджетних коштів за певними напрямками. Зокрема відповідальним за здійснення витрат

на організацію та проведення літніх мовних курсів або шкіл відповідно до міжнародних договорів було визначено Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. Також саме на цей університет та на Науково-методичний центр вищої та фахової передвищої освіти МОНУ було покладене організацію та проведення міжнародних заходів у сфері вищої освіти у рамках Болонського процесу [5]. Вказаний підхід вбачається явно дискримінаційним та таким, що демотивує інші заклади вищої освіти на лобювання спільних з іноземними партнерами мовних курсів та літніх шкіл.

Крім того, за ст. 4, ст. 7 Порядку 2011 р. перелік міжнародних наукових та науково-технічних програм і проектів, необхідний обсяг їх фінансування, протоколи щодо умов і строків проведення конкурсів, пріоритети наукових досліджень затверджуються відповідними комісіями. Для організації та проведення засідань комісій та інших протокольних заходів шляхом конкурсного відбору наказом МОНУ має затверджуватися виконавець з сфери управління МОНУ, що має «належний досвід організації та проведення міжнародних заходів, відповідне організаційне, матеріальне та кадрове забезпечення» [5]. Очевидно, що вказаний припис Порядку передбачав залучення конкретної установи МОНУ, й саме таким шляхом це міністерство зберігає загальний фактичний управлінський контроль за міжнародною університетською співпрацею.

Варто додати, що у ст. 5 Порядку 2011 р. заборонене спрямування відповідних бюджетних коштів на придбання товарів, робіт і послуг, які безпосередньо не пов'язані із виконанням міжнародних наукових та науково-технічних програм і проектів закладами вищої освіти відповідно до міжнародних договорів, підготовкою та проведенням засідань договірних та проектних комісій. Також Порядком 2011 р. заборонялося витрачати відповідні кошти на оплату посередницьких послуг, на заходи, що фінансуються з інших бюджетних програм, а також на заходи з метою отримання прибутку [5]. Такі приписи, як можна побачити, характерні й для угод про надання установам грантів або технічної допомоги.

Також варто навести Формулу розподілу видатків державного бюджету на вищу освіту між закладами вищої освіти, затверджену постановою КМУ від 24 грудня 2019 р. № 1146. У п. 15 Формули міститься власне формула розрахунку комплексного показника діяльності закладу вищої освіти державної форми влас-

ності, до якої було включене показник міжнародного визнання МВі. Згідно п. 19 Формули показник МВі приймається рівним 1,1 (тобто підвищеним на 10 % відносно загального значення МВі в 1) для закладу вищої освіти, порядковий номер якого в одному з міжнародних рейтингів навчальних закладів не перевищує 1000 (без поділу на факультети, спеціальності тощо). При цьому для формули враховується остання версія рейтингів, яка офіційно оприлюднена до 01 грудня попереднього календарного року [8]. Варто вказати, що такий розмір заохочення не є визначальним для формули; крім того ув'язування розподілу видатків із рейтингами означає насамперед консервацію пріоритетів фінансування за провідними українськими університетами, які можуть потрапити у відповідні позиції рейтингів насамперед через накопичену десятиріччями матеріально-технічну та соціальну базу.

Міжнародна співпраця у сфері вищої освіти простежується у Складі та Положенні про Конкурсну комісію з відбору членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, затверджених постановою КМУ від 22 листопада 2017 р. № 926. За цими актами до вказаної комісії мали увійти, за згодою, представники Європейської асоціації забезпечення якості вищої освіти, Європейської асоціації університетів, Європейської асоціації закладів вищої освіти та Європейського союзу студентів, як представники, що делегуються від об'єднань Європейського простору вищої освіти. Окремо вказувалося, що міжнародні представники можуть брати участь у засіданнях Комісії за допомогою засобів електронного відеозв'язку, й за таких умов мають підтвердити результати власного голосування письмово [9]. Можна побачити, що ці приписи є розвитком положень Закону «Про вищу освіту», але із конкретизацією суб'єктів делегування представників у відповідну комісію.

Водночас варто додати, що Методичні рекомендації щодо особливостей виборчої системи та порядку обрання керівника закладу вищої освіти, затверджені постановою КМУ від 5 грудня 2014 р. № 726 участі представників міжнародних структур, зокрема об'єднань Європейського простору вищої освіти, не передбачали узагалі, на міжнародні стандарти у сфері вищої освіти не посилалися [1]. Інші вітчизняні підзаконні акти, що регламентують утворення колегіальних органів щодо освіти, зокрема вищої, також участі в них іноземних експертів не передбачають.

Втім, міжнародні стандарти певною мірою відображені в урядових актах, присвячених атестації робітників вищої освіти. Так, згідно ст. 8, ст. 9, ст. 10 Порядку затвердження рішень про присвоєння вчених звань, затвердженого постановою КМУ від 19 серпня 2015 р. № 656, вчене звання старшого дослідника, професора або доцента присвоюється працівникам закладів вищої освіти, які мають сертифікат згідно з Загальноєвропейською рекомендацією з мовної освіти (не нижче B2) або кваліфікаційні документи, пов'язані з використанням іноземної мови та документи, які підтверджують міжнародний досвід кандидата на отримання звання (крім осіб з інвалідністю I групи). Також, за Порядком, кандидати повинні мати опубліковані наукові праці у виданнях, що включені до міжнародних наукометричних баз, рекомендованих МОНУ, у кількості, визначеній МОНУ [2]. Ці норми спрямовані на стимулювання залучення працівників закладів вищої освіти у процеси міжнародної освітньої взаємодії.

Також важливим у цій сфері актом слід вважати Порядок здобуття освітньо-творчого ступеня доктора мистецтва та навчання в асистентурі-стажуванні, схвалений постановою КМУ від 24 жовтня 2018 р. № 865. Зокрема цей Порядок дозволяє в якості вступного іспиту з іноземної мови до творчої аспірантури зараховувати сертифікати міжнародне визнаних тестувань. Також, за ст. 25 та 26 Порядку 2018 р. освітньо-творча програма творчої аспірантури, зокрема її освітня складова має вимірюватися у кредитах ЕКТНС [7]. Такі приписи мають очевидним наслідком певне спрощення процедур академічної мобільності українських аспірантів.

Варто додати, що поточні програмні та планові механізми уряду, практично не відображають аспекти міжнародної співпраці у сфері вищої освіти. Певним виключенням слід вважати План заходів на 2020-2027 роки із запровадження Концепції реалізації державної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта» на період до 2027 року, затверджений розпорядженням КМУ від 29 квітня 2020 р. № 508-р. Зокрема, у ст. 7 цей План передбачав залучення коштів проекту ЄС «EU4Skills: Кращі навички для сучасної України» та міжнародних фінансових структур [4]. Водночас це є певним виключенням із загальної тенденції.

Таким чином необхідно прийти до наступних висновків. Урядові акти також є складовою реалізації в Україні міжнародних стандартів вищої

освіти. Низка актів, такі як Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності 2015 р., Порядок затвердження рішень про присвоєння вчених звань 2015 р., Порядок здобуття освітньо-творчого ступеня доктора мистецтва та навчання в асистентурі-стажуванні 2018 р. враховують аспекти міжнародної співпраці насамперед у вимірі розрахунку навчальних періодів в кредитах ЄКНТС та оцінці видань на належність до наукометричних баз. Окремі елементи міжнародно-правової співпраці містять також Формула розподілу видатків державного бюджету на вищу освіту між закладами вищої освіти 2019 р. та Положення про Конкурсну комісію з відбору членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти 2017 р.

Єдиним урядовим актом, що системно регулює аспекти міжнародної взаємодії з питань освіти, слід вважати Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання зобов'язань України у сфері міжнародного науково-технічного та освітнього співробітництва 2011 р. якій містить механізми окремої сталої програми Державного бюджету «Виконання зобов'язань України у сфері освіти та міжнародного науково-технічного та освітнього співробітництва». Порядок містить консервативні підходи до розвитку форм міжнародного співробітництва у сфері освіти, відображає обмеженість участі України у міжнародних структурах з питань освіти, що потребують на членські внески, концентрує можливості проведення за рахунок бюджетних коштів мовних курсів та літніх шкіл з іноземними партнерами лише в окремих вітчизняних наукових установах. Наступне запровадження міжнародних стандартів вищої освіти у профільні нормативні акти Уряду України має стати підґрунтям для нових наукових досліджень.

Список використаної літератури:

1. Деякі питання реалізації статті 42 Закону України «Про вищу освіту»: постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2014 р. № 726 // *Офіційний вісник України*. 2015. № 14. Ст. 358.
2. Деякі питання реалізації статті 54 Закону України «Про вищу освіту»: постанова Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. № 656 // *Офіційний вісник України*. 2015. № 73. Ст. 2401.
3. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1187. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-p> (Last accessed: 15.05.2020).
4. Про затвердження плану заходів на 2020-2027 роки із запровадження Концепції реалізації державної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта» на період до 2027 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2020 р. № 508-р // *Урядовий кур'єр*. 2020. № 98. С. 7–8.
5. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання зобов'язань України у сфері міжнародного науково-технічного та освітнього співробітництва: постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 р. № 1197. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1197-2011-p> (Last accessed: 15.05.2020).
6. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реалізації загальнодержавних заходів у сфері освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 19 лютого 2020 р. № 131 // *Офіційний вісник України*. 2020. № 20. Ст. 762.
7. Про затвердження Порядку здобуття освітньо-творчого ступеня доктора мистецтва та навчання в асистентурі-стажуванні: постанова Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2018 р. № 865 // *Офіційний вісник України*. 2018. № 86. Ст. 2839.
8. Про розподіл видатків державного бюджету між закладами вищої освіти на основі показників їх освітньої, наукової та міжнародної діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2019 р. № 1146 // *Офіційний вісник України*. 2020. № 4. Том 2. Ст. 213.
9. Про утворення Конкурсної комісії з відбору членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 22 листопада 2017 р. № 926 // *Офіційний вісник України*. 2017. № 100. Ст. 3061.

Gromovenko K.V. Implementation of International Standards of Higher Education in Regulations of the Government of Ukraine Summary

The author argues that the development of the domestic regulatory framework for higher education and, accordingly, the reflection of international standards and mechanisms of international cooperation is a broad legal phenomenon. The article states that the current format of implementation of international standards in the field of education in Ukraine can be observed with the development of the system of acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine since 2014. The article proves that

government acts are an important component of the implementation of international standards of higher education in Ukraine. A number of acts, such as the Licensing Conditions for Educational Activities in 2015, the Procedure for Approving Decisions on Awarding Academic Titles in 2015, the Procedure for Obtaining the Educational and Creative Degree of Doctor of Arts and Training in Assistantship in 2018 take into account aspects of international cooperation and training periods in credits of the European Credit Transfer and Accumulation System and assessment of publications for belonging to scientometric databases.

The author notes that some elements of international legal cooperation also contain the Formula for the Distribution of State Budget Expenditures on Higher Education between Higher Education Institutions in 2019 and the Regulations on the Competition Commission for the Selection of Members of the National Agency for Quality Assurance in Higher Education in 2017. Procedure for Using Funds Provided in the State Budget to Meet Ukraine's Obligations in the Field of International Scientific, Technical and Educational Cooperation, 2011 systematically regulates aspects of international cooperation in education, contains mechanisms for a separate permanent program of the State Budget «Fulfillment of Obligations of Ukraine in the Field of Education and International Scientific, Technical and Educational Cooperation».

The procedure contains conservative approaches to the development of forms of international cooperation in the field of education, reflects the limited participation of Ukraine in international structures on education that requires membership fees, concentrates opportunities for budget courses and summer schools with foreign partners only in some domestic scientific institutions. Innovative features of these acts include the legalization of interuniversity agreements and the expansion of the powers of educational institutions for international cooperation. Acts of the Government of Ukraine reflect the expediency of program regulation of interstate cooperation, introduce mechanisms of academic mobility and academic freedom in general relevant to the relevant international standards.

Key words: academical exchanges, bilateral programs, higher education, inter-university cooperation, recognition of diplomas, right to education.

УДК 343.341

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.31>**Ю. В. Живова**старший викладач кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпровського національного університету ім. О. Гончара

СТАН НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ БАНДИТИЗМУ НА ТЕРЕНАХ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

Організована злочинність сьогодні є однією з найбільших загроз системи внутрішньої безпеки, життя та здоров'я, майна громадян нашої держави. Багато провідних вчених звернули увагу на це питання, оскільки фундаментальні зміни в економічній, соціальній та інших складових українського суспільства в ХХІ столітті призвели до значного підвищення рівня організованої злочинності взагалі і бандитизму зокрема, в той час як кримінальна відповідальність за цей вид злочинів і кримінологічний зміст її розуміння були і, певною мірою, залишаються недостатньо дослідженими.

Проведений нами аналіз вищеназваних досліджень в кримінально-правовій і кримінологічній сфері не тільки збагатив вітчизняних і зарубіжних вчених їх різними поглядами, концепціями, моделями, програмами і пропозиціями з проблем попередження бандитизму в Україні, а й, головне, дозволив розширити коло наукових пошуків і актуалізувати зміст кримінологічної науки в позначеній сфері.

Аналіз даного питання заснований на певному узагальненні, зверненні до праць вітчизняних і зарубіжних вчених з метою дати можливість повною мірою зрозуміти їх погляди, зробити власні висновки про їх продуктивність; запропонувати своє розуміння, бачення вирішення назрілих проблем попередження бандитизму в Україні.

Завдяки періодизації наукових досліджень з попередження бандитизму ми виділили чотири періоди наукових досліджень з попередження бандитизму: дореволюційний період (до 1922 року); період політичного бандитизму (1920-1950-ті роки); період традиційного кримінального бандитизму (1960-1990-ті роки); новітній період (з початку 1990-х років по теперішній час).

Практика боротьби та попередження бандитизму в Україні нині ставить конкретні завдання, які можуть бути вирішені шляхом всебічного дослідження цього питання. В даний час у вітчизняній кримінологічній літературі відсутні сучасні спеціальні наукові розробки, присвячені профілактиці бандитизму в Україні. Лише окремі питання цієї теми розглядалися вітчизняними вченими до 2010 року, природно не зумівши охопити всю багатогранну проблему попередження бандитизму за останні десять років.

Ключові слова: дослідження, бандитизм, період, співучасть, профілактика, кримінологічна характеристика, організована злочинність.

Постановка проблеми. Боротьба зі злочинністю і причинами, що її породжують, як і раніше залишається важливим завданням держави. Зміни в характері суспільних відносин, що відбуваються в сучасних умовах, сприяли активізації діяльності осіб, схильних до деструктивних форм поведінки. Історичний досвід нашої держави свідчить про те, що подібні процеси не можуть не позначатися на стані організованої злочинності, в тому числі і бандитизму.

Злочинність і боротьба з нею у нашій державі є надзвичайно складними й актуальними проблемами. Нестабільність суспільно-політичної й економічної ситуації, недосконалість механізму державного управління, зниження

життєвого рівня населення, корупція в усіх без винятку гілках влади, серед іншого й у правоохоронних органах, створили умови для розвитку й утвердження злочинності у суспільному житті країни. Стрімко зростаючі масштаби утворюють реальну загрозу національній безпеці, ставлять перед суб'єктами протидії злочинності нові завдання та спонукають шукати революційні дієві заходи, спрямовані на протидію цьому вкрай суспільно-небезпечному явищу.

Серед причин такої ситуації варто виділити: історичні передумови бандитизму, зокрема факт існування подібних негативних явищ заперечувався у часи Радянського Союзу взагалі як в умовах; події за часів Революції гідності

у 2014 році, які призвели до гибелі людей; вчинення організованими групами окремих збройних нападів; невдала реформа правоохоронних органів, що призвела до звільнення з роботи фахових спеціалістів, зокрема, слідчих і працівників оперативних підрозділів; ресурсні можливості держави тощо.

За даними Генеральної прокуратури України, у 2018 році за бандитизм (ст. 257 КК України) було розпочато 22 кримінальні провадження (2017 р. – 30; 2016 р. – 18; 2015 р. – 17) [1]. Хоча рівень розповсюдженості цього суспільно небезпечного діяння, відповідно до офіційної статистики, значно впав за останнє десятиліття, він має усі шанси відродитися з новою силою на фоні нестабільної суспільно-політичної ситуації в Україні, низького рівня соціального добробуту громадян, а також наявного на теренах нашої держави військового конфлікту, внаслідок якого збільшився та продовжується збільшуватися об'єм незаконного обігу зброї.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання кримінально-правової та кримінологічної характеристики бандитизму свого часу дотично вивчалися у працях таких вітчизняних та зарубіжних вчених як: Ю. В. Александров, П. П. Андрушко, Ю. В. Абакумова, В. Ф. Антипенко, М. І. Бажанов, О. Ф. Бантишев, В. В. Бедриківський, В. І. Борисов, Ф. Г. Бурчак, В. В. Василевич, Ю. Г. Гаврилов, В. В. Голіна, О. В. Головкін, Н. О. Гуторова, І. М. Даньшин, О. М. Джужа, Л. М. Демидова, Т. А. Денисова, В. М. Дрьомін, О. В. Дудник, В. П. Ємельянов, А. П. Закалюк, І. В. Іваненко, В. П. Ковальчук, А. П. Козлов, М. В. Корнієнко, В. В. Лунєєв, Є. К. Марчук, П. С. Матишевський, В. І. Осадчий, В. В. Петров, Т. А. Пособіна, І. І. Родіонов, Ю. В. Солопанов, Ю. Ю. Сорочик, В. В. Сташис, С. І. Тихенко, В. П. Тихий, В. О. Туляков, Н. С. Юзікова, С. С. Яценко та ін.

Така увага значної кількості провідних науковців до вказаної проблематики є не випадковою, адже докорінні зміни в економічній, соціальній та інших складових українського суспільства, що відбуваються у XXI столітті, призвели до значного зростання рівня організованої злочинності взагалі, і бандитизму зокрема, тоді як кримінальна відповідальність за цей вид злочину та кримінологічний зміст його розуміння були, і деякою мірою наразі залишаються, недостатньо дослідженими.

Мета статті – вивчення стану дослідження проблем, пов'язаних з кримінально-правовою, кримінологічною характеристикою та інших

питань, пов'язаних з бандитизмом, у вітчизняній правовій доктрині.

Виклад основного матеріалу. Проблеми, пов'язані з бандитизмом, частково досліджувалися на різних етапах розвитку суспільства. Ну поглиблюючись в історію стародавнього світу, дореволюційного періоду, зауважимо, що у радянські часи вивченню бандитизму було присвячено низку дисертаційних досліджень, підготовлених Л. Г. Хулаповою «История уголовно-правовой борьбы с бандитизмом в Туркменской ССР» (1972 р.) [2], В. С. Комісаровим «Уголовная ответственность за бандитизм» (1983 р.) [3], А. С. Ємельяновим «Криминологическая характеристика бандитизма» (1989 р.) [4] й ін.

З часів здобуття Україною незалежності питання кримінально-правової характеристики та кримінологічної характеристики, запобігання, а також розслідування бандитизму неодноразово висвітлювалися на монографічному та дисертаційному рівнях. Насамперед, заслуговує на увагу кандидатська дисертація І. В. Іваненко «Бандитизм: кримінологічне та кримінально-правове дослідження» (2003 р.), що присвячена теоретичним, практичним і прикладним проблемам наукового вивчення, законодавчого регулювання, правозастосування правоохоронними та судовими органами кримінального законодавства щодо відповідальності за організацію озброєної банди, участь у ній та участь у вчинюваному нею нападі (бандитизм), а також питанням підвищення ефективності попередження та протидії бандитизму. У роботі здійснено детальний аналіз кримінально-правового поняття бандитизму, елементів складу цього злочину, кримінологічного змісту понять «злочинна організація», «банда», «участь у банді», «озброєність банди» та ін. Проаналізовано також сучасний кримінологічний стан злочинності в Україні, пов'язаної з бандитизмом [5, с. 15].

Не могли ми оминати і монографію В. В. Голіни «Кримінологічні та кримінально-правові проблеми боротьби з бандитизмом: соціально-правове і кримінологічне дослідження» (2004 р.). Науковець розглядав першочергові питання, що торкалися способу організації (створення, виникнення) банди, об'єктивних та суб'єктивних ознак бандитизму, наводив кримінологічну характеристику організатора банди тощо. Так, В. В. Голіна, характеризуючи таку ознаку об'єктивної сторони бандитизму, як «напад», зазначає, що під нападом слід розуміти дії, спрямовані на досягнення злочин-

ного результату за допомогою насильства над потерпілим або створення реальної загрози його застосування [6, с. 32].

Водночас з прийняттям нового в історії незалежної України Кримінального кодексу було проведено декілька досліджень, пов'язаних кримінально-правовою характеристикою бандитизму. Зокрема, І. І. Радіонов «Кримінальна відповідальність за бандитизм» (2004 р.), Р. Л. Чорний «Бандитизм за кримінальним правом України» (2005 р.). У своїй дисертації І. І. Радіонов здійснив комплексне наукове дослідження проблем кримінальної відповідальності за бандитизм за кримінальним правом України. Проаналізував соціальну обумовленість кримінально-правової заборони бандитизму, підстави та принципи криміналізації цього діяння. Зробив прогноз, що у подальшому за умови стабільного соціально-економічного розвитку України можлива декриміналізація бандитизму як самостійного злочину, а також здійснив аналіз проблем пеналізації бандитизму, внівши науково обґрунтовані пропозиції, спрямовані на вдосконалення ст. 257 КК України [7, с. 16].

Дотично слід розглянути і дослідження Б. В. Лизогуба «Організовані злочинні угруповання: класифікація та заходи протидії» (2004 р.), в якому розглянуто історію виникнення, розвиток та сучасний стан організованої злочинності на території України. Встановлено механізм діяльності організованих злочинних угруповань, виявлено фактори, що сприяють існуванню, поширенню та відтворенню організованої злочинності. Запропоновано уніфіковану класифікацію злочинних угруповань. Наведено пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства у сфері протидії організованій злочинності [8].

Цікавим нам видається дослідження О. В. Головікіна на тему «Груповою злочинність та її попередження» (2005 р.), в якій автором визначено основні аспекти її підвищеної суспільної небезпеки, проаналізовано поняття групового злочину. На базі соціально-психологічного підходу виявлено велике коло аспектів кримінологічного дослідження групової злочинності. Розроблено необхідні для розуміння групової злочинної поведінки визначення певних понять, а саме: групова динаміка злочинної групи, групові санкції, групові норми, груповий тиск, групові конфлікти, групова згуртованість, конформізм, лідерство, психологічний вплив. Висвітлено аспекти, які необхідно враховувати під час розробки запобіжних заходів гру-

пової злочинності, а саме: вікові особливості; зміст, характер злочинної діяльності; типологію злочинних груп. Досліджено питання типології злочинних груп. На підставі аналізу групової злочинності розроблено пропозиції щодо вдосконалення кримінального законодавства України [9].

З точки зору запобігання злочину зі свого боку цікавим видається робота М. В. Проценка «Особливості розслідування злочинів, вчинених організованими групами, у криміналістичній методиці» (2008 р.), в якій визначено особливості розслідування злочинів, вчинених організованими групами, та адекватність їхнього відображення у криміналістичній методиці. Проаналізовано історичний аспект формування концепції організованої злочинності та методики боротьби з нею. З'ясовано ступінь впливу ознак вчинення злочину організованою групою осіб на механізм його реалізації та предмет доказування у кримінальних справах. Розкрито зміст елементів предмету доказування, обумовлених фактом вчинення злочину організованою групою осіб, досліджено їхній вплив на визначення відповідних завдань розслідування. Виявлено особливості встановлення ознак вчинення злочину організованою групою осіб у стадії порушення кримінальної справи, висвітлено роль у даному процесі оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ. Розроблено пропозиції щодо використання результатів оперативно-розшукової діяльності у доказуванні обставин вчинення злочину організованою групою осіб. На підставі аналізу нормативно-правових актів і слідчо-оперативної практики визначено форми взаємодії слідчого та працівників оперативно-розшукових підрозділів під час розслідування злочинів, вчинених організованими групами. Розглянуто особливості виявлення та розслідування даного виду злочинної діяльності. Проаналізовано типові тактичні операції, характерні для розслідування організованих злочинів. Уперше сформульовано положення про виділення двох напрямів дослідження у криміналістичній методиці щодо особливостей розслідування злочинів, вчинених організованими групами [10].

Не могли ми оминати роботу В. В. Українця «Кримінальна відповідальність за створення злочинної організації», в якій автор вдало здійснив порівняльний аналіз законодавства окремих країн далекого та близького зарубіжжя щодо встановлення відповідальності за даний вид злочину, визначив соціальні передумови

введення до кримінального законодавства України поняття «злочинна організація» як найбільш небезпечної форми співучасті та встановлення відповідальності за її створення. Розробив рекомендації щодо кваліфікації досліджуваного злочинного діяння за сукупністю злочинів та розглянув основні ознаки злочинної організації (стійкість, згуртованість, ієрархічність, виконання тяжких та особливо тяжких злочинів) [11].

Варто також згадати кандидатську дисертацію Ю. Ю. Сорочика «Адміністративно-правове забезпечення протидії організованим злочинності в Україні» (2010 р.), в якому автор визначив поняття «організована злочинність», сформулював пропозиції щодо внесення змін і доповнень до нормативних актів України, норми яких встановлюють організаційно-правові основи протидії організованим злочинності. Охарактеризував систему суб'єктів протидії організованим злочинності на національному рівні, здійснено аналіз діяльності таких суб'єктів на міжнародному рівні, запропонував вирішення питання співпраці з суб'єктами національного рівня. Проаналізував причини й умови організованої злочинності в Україні, а також вніс пропозиції щодо вдосконалення норм законодавства, які регламентують діяльність суб'єктів протидії організованим злочинності [12].

Серед останніх робіт кримінологічного спрямування слід відзначити роботу В. В. Бедриківського «Кримінологічна характеристика та заходи запобігання бандитизму» (2010 р.), в якій автору вдалося науково обґрунтувати заходи запобігання бандитизму в Україні на підставі комплексного кримінологічного аналізу його стану та тенденцій, причин та умов виникнення. Автором розкрито історико-правову сутність бандитизму, досліджено розвиток законодавства про встановлення кримінальної відповідальності за цей злочин. Визначено основні ознаки сучасного бандитизму, розроблено класифікацію розбійних банд. Наведено кримінологічну характеристику бандитизму, розкрито специфіку особи злочинця та жертви злочину, визначено детермінаційні чинники даного виду злочину. Розроблено систему загально-соціальних і спеціально-кримінологічних заходів, спрямованих на удосконалення діяльності правоохоронних органів щодо запобігання бандитизму в Україні. Запропоновано заходи віктимологічного запобігання бандитизму з метою зниження рівня віктимності окремих категорій осіб і віктимізації в цілому. Вивчено зарубіжний досвід запобігання бандитизму та наведено

пропозиції щодо його впровадження у діяльність правоохоронних органів України [13].

Серед останніх праць вітчизняних вчених, пов'язаних з дослідженням бандитизму, варто відзначити роботу Ю. Г. Гаврилова «Бандитизм: кримінально-правова характеристика та проблеми кваліфікації» (2017 р.), яку присвячено комплексному кримінально-правовому дослідженню бандитизму, вирішенню комплексу теоретичних і прикладних проблем, пов'язаних з цим злочином. Проведено аналіз сучасного стану наукової розробки проблеми кримінальної відповідальності за бандитизм в Україні. Надано детальну кримінально-правову характеристику юридичного складу злочину, передбаченого ст. 257 КК України. Охарактеризовано об'єктивні та суб'єктивні ознаки складів злочинів, передбачених у ст.ст. 187, 255, 257, 258-3, 260 КК України. Запропоновано авторське визначення понять «банда», «бандитизм», «громадська безпека», «озброєність». Охарактеризовано такі поняття, як «участь у банді» та «напад». Обґрунтовано пропозиції з удосконалення кримінального законодавства України [14].

Проведений нами аналіз згаданих досліджень в кримінально-правовій та кримінологічній сфері не тільки збагачено плеяду вітчизняних та зарубіжних вчених з їхніми різними поглядами, концепціями, моделями, програмами і пропозиціями щодо проблем запобігання бандитизму в Україні, а головне дозволило розширити коло наукового пошуку та оновити зміст кримінологічної науки в окресленій сфері.

Отже, аналіз зазначеної проблематики ґрунтується на певному узагальненні, посиленні на праці вітчизняних та зарубіжних науковців з тим, щоб дати можливість всебічно осмислити їхні погляди, зробити власні висновки стосовно їхньої продуктивності, запропонувати своє розуміння, бачення розв'язання назрілих проблем запобігання бандитизму в Україні. У нашому дослідженні завдяки аналізу досліджень ми можемо виділити чотири періоди наукових досліджень проблем запобігання бандитизму:

1) дореволюційний період (до 1922 р.), в якому бандитизм є невід'ємним елементом групової злочинності;

2) період політичного бандитизму (1920–1950-ті рр.), характерний політичною спрямованістю злочинних дій бандитських груп, ворожим ставленням до радянської владної ідеології;

3) період традиційного кримінального бандитизму (1960–1990-ті роки) характеризується

особисто-корисливими загальнокримінальними мотивами;

4) новітній період (з початку 1990-х років по теперішній час) – сучасний бандитизм, який є силовим фундаментом вітчизняної організованої злочинності.

Висновки і пропозиції. Проведений аналіз досліджень в кримінально-правовій та кримінологічній сфері не тільки збагатив плеяду вітчизняних та зарубіжних вчених з їхніми різними поглядами, концепціями, моделями, програмами і пропозиціями щодо проблем боротьби з бандитизмом в Україні, а головне, дозволив розширити коло наукового пошуку та оновити зміст кримінологічних інститутів в окресленій сфері. Практика протидії та запобігання сучасним проявам бандитизму в Україні ставить конкретні завдання, що можуть бути вирішені за допомогою комплексних досліджень цієї проблематики. Однак вони, як правило, розглядаються в літературі в загальному вигляді. Нині у вітчизняній кримінологічній літературі відсутні сучасні спеціальні наукові розробки, присвячені кримінологічним засадам запобігання бандитизму в Україні. Лише окремі питання цієї теми розглядалися вітчизняними науковцями до 2010 року, що природно не змогли охопити усієї багатогранності проблеми протидії бандитизму за останні десять років. Наголошуємо, що кримінологічна наука має у своєму розпорядженні значний масив теоретичних і практичних розробок, на підставі яких можливо та потрібно продовжувати дослідження сучасних тенденцій та кримінологічних засад запобігання бандитизму.

Список використаної літератури:

1. Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування. *Генеральна прокуратура України*: вебсайт. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113897&libid=100820&c=edit&_c=fo (дата звернення: 02.05.2019).
2. Хулапова Л. Г. История уголовно-правовой борьбы с бандитизмом в Туркменской ССР: дис. ... канд. юрид. наук : 12715. Ташкент, 1972. 168 с.
3. Комиссаров В. С. Уголовная ответственность за бандитизм : дисс. ... канд. юрид. наук. : 12.00.08. М., 1983. 194 с.
4. Емельянов А. С. Криминологическая характеристика бандитизма : дисс. ... канд. юрид. наук. : 12.00.08. М., 1989. 206 с.
5. Иваненко І. В. Бандитизм: криминологічне та кримінально-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Одеса, 2003. 248 с.
6. Голіна В. В. Криминологічні та кримінально-правові проблеми боротьби з бандитизмом: соціально-правове і криминологічне дослідження : монографія. Харків : Регіон-інформ, 2004. 210 с.
7. Радіонов, І. І. Кримінальна відповідальність за бандитизм : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2004. 210 с.
8. Лизогуб Б. В. Організовані злочинні угруповання: класифікація та заходи протидії: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.08. Х., 2004. 18 с.
9. Головкін О.В. Групова злочинність та її попередження: автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.08.К., 2005. 19 с.
10. Проценко М. В. Особливості розслідування злочинів, вчинених організованими групами, у криміналістичній методиці : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.09. Х., 2008. 17 с.
11. Українець В. В. Кримінальна відповідальність за створення злочинної організації: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.08. К., 2009. 20 с.
12. Сорочик Ю. Ю. Адміністративно-правове забезпечення протидії організованим злочинності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2010. 19 с.
13. Бедриківський В.В. Криминологічна характеристика та заходи запобігання бандитизму: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. К., 2010. 20 с.
14. Гаврилов Ю. Г. Бандитизм: кримінально-правова характеристика та проблеми кваліфікації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Запоріжжя, 2017. 20 с.

Zhivova Yu. V. State of scientific research of banditry in the territory of modern Ukraine

Organized crime is now one of the biggest threats to the system of internal security, life and health, property of citizens of our State. Many leading scientists have paid attention to this issue, because the fundamental changes in the economic, social and other components of Ukrainian society in the twenty-first century have led to a significant increase in the level of organized crime in general and banditry in particular, while criminal responsibility for this type of crime and the criminological content of its understanding have been, and to some extent, remain insufficiently investigated.

Our analysis of the above-mentioned studies in the criminal legal and criminological sphere is not only enriched by domestic and foreign scientists with their different views, concepts, models, programs and proposals on the problems of preventing banditry in Ukraine, but the main thing has

allowed to expand the range of scientific searches and update the content of criminological science in the outlined sphere.

The analysis of this issue is based on a certain generalization, a reference to the works of domestic and foreign scientists in order to give an opportunity to fully understand their views, draw their own conclusions about their productivity; offer their understanding, a vision of solving the overdue problems of preventing banditry in Ukraine.

Thanks to the periodization of scientific research on the prevention of banditry, we have defined four periods of scientific research on the prevention of banditry: the pre-revolutionary period (until 1922); the period of political banditry (1920–1950s); the period of traditional criminal banditry (1960–1990s); the newest period (from the early 1990s to the present).

The practice of combating and preventing banditry in Ukraine now poses specific challenges that can be solved through comprehensive research on this issue. At present, the domestic criminological literature lacks modern special scientific developments devoted to the prevention of banditry in Ukraine. Only certain issues of this topic were considered by domestic scientists before 2010, naturally failed to cover all the multifaceted problem of preventing banditry over the last ten years.

Key words: *research, banditry, period, complicity, prevention, criminological characteristic, organized crime.*

УДК 342 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.32>**Г. М. Котляревська**доцент кафедри теорії держави і права та конституційного права
Приватного акціонерного товариства

«Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

МЕХАНІЗМ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН В РАМКАХ КОНЦЕПТУ «ЄДИНОГО ВХОДУ»

Стаття присвячена вивченню механізму розгляду звернень громадян в межах концепту «єдиного входу» їх опрацювання Урядовим контактним центром. Встановлено, що опрацювання звернень громадян через систему «єдиного входу» означає регламентований нормами права порядок дій Урядового контактного центру у сфері публічного адміністрування, якого спрямовано на реалізацію та поновлення соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів людини та громадянина та скорочення строку розгляду звернень громадян.

Визначено, що у порядку «єдиного входу» може бути опрацьовано звернення громадян, яких було направлено до органів виконавчої влади, що приєдналися до експериментального проекту через підписання меморандуму. Звернуто увагу на те, що до звернень громадян, яких може бути опрацьовано в межах «єдиного входу» застосовуються загальні вимоги, які поширюються на всі види звернень, а саме: обов'язковість зазначення прізвища, імені, по батькові автора, викладу суті порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги; використання української мови як мови звернення; відсутність у змісті закликів до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини; дотримання вимог суб'єктності тощо.

Виокремлено способи подання звернень громадян, які підлягають розгляду через систему «єдиного входу», а саме: за допомогою засобів телефонного зв'язку на урядову «гарячу лінію», інші «гарячі лінії», створені на базі Урядового контактного центру; за допомогою використання Інтернету через веб-сайт Урядового контактного центру; за допомогою Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади; за допомогою офіційних веб-сайтів, долучених до експериментального проекту органів; шляхом передачі звернень громадян від учасників експериментального проекту до Урядового контактного центру на основі інтеграції систем електронного документообігу виключно з використанням Інтернету.

Ключові слова: звернення громадян, експериментальний проект, розгляд звернень, концепт «єдиного входу», Контактний урядовий центр.

Актуальність теми дослідження. Євроінтеграційні процеси, що відбуваються в Україні, адаптація чинного законодавства до міжнародних стандартів, формування громадянського суспільства сприяють вдосконаленню механізму захисту конституційного права громадян щодо звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Більше того, тенденції оптимізації взаємодії суб'єктів публічної адміністрації під час реалізації наданих їм повноважень через використання єдиних баз даних торкнулись і сфери розгляду звернень громадян. Так, необхідність створення системи маршрутизації та інтелектуального опрацювання звернень громадян для змен-

шення кількості надання формальних відповідей актуалізовано ціллю діяльності Кабінету Міністрів України – людина живе в державі, яка ставить перед собою реалістичні цілі та досягає їх із використанням розумно необхідних для цього ресурсів. Разом із тим, якісне опрацювання звернень громадян є кроком до покращення сервісу, який отримують українці від своєї держави, а те, що громадянин – це клієнт, має стати основою світогляду кожного публічного службовця [11].

Для досягнення поставлених цілей у сфері розвитку розгляду звернень громадян було ініційовано проведення експериментального проекту із створення «єдиного входу» опрацю-

вання звернень громадян та запитів на публічну інформацію. Як уявляється, механізм розгляду звернень громадян через призму «єдиного входу» їх опрацювання є джерелом інформації про ефективність та результативність функціонування суб'єктів владних повноважень і рівня довіри до них. При цьому, особливості використання телекомунікаційних ресурсів під час розгляду звернення, поряд із якісними процедурними характеристиками, впливають на основоположні засади інституту звернень громадян. Першочергово, до перспективного способу розгляду звернень громадян залучено Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади, шляхом підписання меморандуму для надання можливості останнім долучатися за власною ініціативою до експериментального проекту за створення «єдиного входу» опрацювання звернень громадян. А отже, теоретична та практична значимість проведеного дослідження не викликає сумнівів.

Стан наукового дослідження питання.

Суттєвий науковий внесок у розробку загальних засад розгляду звернень громадян було зроблено такими вченими-адміністративістами, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, І.В. Бойко, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, І.Б. Коліушко, А.М. Новицький, В.Г. Перепелюк, В.С. Цимбалюк, Ю.С. Шемшученко та ін. У той же час, враховуючи новизну механізму розгляду звернень через концепт «єдиного входу» їх опрацювання та специфіку процедурних аспектів, вказана проблематика супроводжується значною кількістю теоретично неопрацьованих питань, зокрема, щодо критеріїв можливості розгляду звернень громадян в рамках експериментального проекту, особливостей розгляду та вирішення звернень громадян у межах «єдиного входу», визначення змісту та особливостей такої діяльності, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження поняття, змісту та правового регулювання механізму розгляду та вирішення звернень громадян в рамках концепту «єдиного входу» їх опрацювання.

Виклад основного змісту. Інститут звернення громадян створено для забезпечення конституційного принципу участі громадян в управлінні державними та громадськими справами. Статтею 40 Основного Закону передбачено, що усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звер-

нення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення, надавши обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [2]. З 2019 року практику функціонування публічної адміністрації щодо розгляду звернень доповнено можливістю їх опрацювання через систему «єдиного входу», що спричинено використанням інформаційно-комунікативних технологій в усіх сферах суспільних відносин.

Нормативно запровадження концепту «єдиного входу» щодо опрацювання звернень громадян обумовлено прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту із створення «єдиного входу» опрацювання звернень громадян та запитів на публічну інформацію» [12]. Відповідно, опрацювання звернень громадян через систему «єдиного входу» означає регламентований нормами права порядок дій державної установи «Урядовий контактний центр» у сфері публічного адміністрування, якого спрямовано на реалізацію та поновлення соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів людини та громадянина та скорочення строку розгляду звернень громадян.

До завдань, яких необхідно досягти шляхом реалізації концепту «єдиного входу» опрацювання звернень можна віднести такі:

1) впровадження та ефективне функціонування в Урядовому контактному центрі єдиної електронної системи прийняття, реєстрації, обробки, передачі, опрацювання, розгляду, аналізу, моніторингу стану та результатів розгляду, накопичення, зберігання, захисту та обліку звернень;

2) побудова ефективної взаємодії органів виконавчої влади щодо впровадження електронного формату надання послуг та автоматизації надання відповідей на звернення за допомогою програмно-технічних рішень імітації реальної розмови із заявником (автором звернення), автоматичного озвучення та опрацювання запитів роботизованою системою в телефонному режимі тощо;

3) оцінка доцільності впровадження уніфікованих форм для звернень та для запитів на публічну інформацію;

4) опрацювання можливості впровадження зрозумілої, доступної та захищеної системи ідентифікації громадян для реєстрації їх звернень та надання відповідей на них;

5) запровадження простого та зручного для громадян механізму відстеження статусу звернення та стану його розгляду;

6) опрацювання можливості надання безкоштовної оперативної інформації на звернення в електронній формі (шляхом sms-інформування, повідомлення на мобільний телефон, на адресу електронної пошти, іншого способу інформування в електронній формі);

7) забезпечення зберігання та захисту електронних документів та інших електронних інформаційних ресурсів і тощо [12].

Урядовий контактний центр в рамках концепту «єдиного входу» розглядає ті звернення громадян, яких було направлено до органів виконавчої влади, що приєдналися до експериментального проекту через підписання меморандуму [1; 3]. У свою чергу, долучений орган, за погодженням із Міністром Кабінету Міністрів України, в рамках підписаного меморандуму має право поширити щодо себе експериментальний проект на звернення, які надійшли до цього органу через його контактний центр та/або довідкову телефонну лінію.

Виходячи з положень нормативно-правових актів [4; 12], звернення громадян, які підлягають розгляду через систему «єдиного входу», можуть бути подані до Урядового контактного центру таким чином:

за допомогою засобів телефонного зв'язку на урядову «гарячу лінію», інші «гарячі лінії», створені на базі Урядового контактного центру;

за допомогою використання Інтернету через веб-сайт Урядового контактного центру;

за допомогою Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади;

за допомогою офіційних веб-сайтів долучених до експериментального проекту органів;

шляхом передачі звернень громадян від учасників експериментального проекту до Урядового контактного центру на основі інтеграції систем електронного документообігу виключно з використанням Інтернету.

При цьому, під контактним центром розуміється установа, організація або структурний підрозділ, на які органом покладено функції з приймання, попереднього розгляду та реєстрації звернень, що надійшли за допомогою засобів телекомунікації, консультування та інформування заявників, надсилання звернень підрозділам органу та іншим органам відповідно до компетенції для розгляду по суті порушених питань [6].

Особливості подання звернень громадян через контактні центри опосередковано змістом

таких звернень. Так, на базі Урядового контактного центру створено спеціалізовані «гарячі лінії» для звернень громадян щодо повідомлень з питань корупційних діянь у центральних і місцевих органах виконавчої влади, державних і комунальних установах; щодо якості надання адміністративних послуг; щодо звернень від громадян України, які перебувають за кордоном; щодо інформування громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції; з питань допомоги учасникам та постраждалим під час Революції Гідності; щодо звернень, отриманих від підприємців щодо пропозицій стосовно заходів Уряду з питань покращення умов ведення бізнесу; щодо випадків порушень трудового законодавства, пов'язаних із підвищенням мінімальної зарплати.

Щодо етапу фіксації звернення, якого подано через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії», необхідно зазначити таке. Специфікою усного звернення є одночасність його подання та ознайомлення з його змістом особою, яка приймає звернення. На кожне усне звернення створюється електронна реєстраційна картка, в якій зазначаються: прізвище, власне ім'я та по батькові заявника, номер контактного телефону, місце проживання, електронна та поштова адреси, суть порушеного питання, пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги, дата подання звернення, інші відомості (за згодою особи). Кожному зверненню надається індивідуальний номер.

Урядовий контактний центр приймає звернення, здійснює їх реєстрацію, попередній розгляд, надає заявникам необхідні роз'яснення, довідкову інформацію за допомогою засобів телекомунікації, а також відповіді на звернення з питань, що не потребують розгляду органами, що відображено в Єдиній електронній базі даних звернень [6]. Уявляється доцільним зазначити, що Урядовий контактний центр в контексті впровадження концепту «єдиного входу» опрацювання звернень громадян реалізує й інші повноваження, наприклад: інформує громадськість про функціонування Єдиної системи; виявляє за результатами аналізу звернень проблемні питання державної політики, що потребують прийняття управлінських рішень, а також питання, що можуть спричинити соціальне напруження в суспільстві, та інформує про це органи; проводить моніторинг розгляду звернень органами та оприлюднює відповідну інформацію на веб-сайті Урядового контактного

центру; проводить аналіз звернень з метою формування бази типових роз'яснень та надання типової довідкової інформації, доступної через веб-сайт Урядового контактного центру; забезпечує функціонування Єдиної електронної бази даних звернень тощо [5].

Звернення, якого подано через визначені контактні центри, та не відповідає встановленим вимогам щодо надання персональних даних особи, яка звертається, визначається як анонімне та не реєструється. Виключення становлять випадки стосовно повідомлення про вчинення корупційного правопорушення, в якому наведено інформацію щодо конкретної особи та яке містить фактичні дані, яких може бути перевірено.

Особливості подання звернень громадян до Урядового контактного центру через електронну форму опосередковано інтенсифікацією інформаційно-комунікативних технологій у всіх сферах суспільних відносин [13]. До звернень громадян, яких подано в електронній формі, застосовуються загальні вимоги, які поширюються на всі види звернень, а саме: обов'язковість зазначення прізвища, імені, по батькові автора, викладу суті порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги; використання української мови як мови звернення; відсутність у змісті закликів до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини; дотримання вимог суб'єктності тощо [10].

Особливості електронної форми подачі звернень полягають у способі і формі подання. Електронна форма є різновидом письмової форми [14], так як до останньої прирівнюється вираження волі сторін за допомогою телетайпного, електронного або іншого технічного засобу зв'язку. Візуальною формою подання звернення електронним способом є електронний документ, так як відображення даних, які у ньому містяться, здійснюється через електронні засоби, придатні для приймання його змісту людиною [7]. Щодо способу подання, то це певна дія (послідовність дій), прийом або система прийомів, яка дає можливість подати звернення в електронній формі через інформаційну (автоматизовану) систему, в якій реалізується технологія обробки інформації з використанням технічних і програмних засобів, тобто електронним способом [8].

Для того, щоб подати звернення в електронній формі, необхідно авторизуватися на сайті суб'єкта звернення. На цій стадії ініціатором (автором звернення) заповнюється спеціальна форма. Щоб створити нове звернення, необхідно здійснити вхід на сайт, а потім вибрати функцію «подати електронне звернення». Користувач, який не здійснив вхід на сайт – не отримує доступу до спеціальної форми створення нового електронного обігу. Після успішного ж здійснення зазначених дій, відбувається розміщення тексту. Видається, у зверненні має бути викладено суть звернення, вказано прізвище, ім'я, по батькові автора, адреса електронної пошти. Усі пропозиції, заяви і скарги, які надійшли електронно, повинні прийматися і централізовано реєструватися у день їх надходження, а ті, що надійшли в неробочий день і час – на наступний після нього робочий день на реєстраційно-контрольних картках, придатних для оброблення персональними комп'ютерами. Застосування електронного цифрового підпису при відправці не вимагається.

Необхідною умовою опрацювання звернень громадян в межах концепту «єдиного входу» є захист отриманої інформації. Відповідно, з одного боку, усі звернення, які розглядаються Урядовим контактним центром, повинні оброблятися в системі із застосуванням комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю [8], а з іншого боку – з дотриманням положень щодо захисту персональних даних [9]. При цьому, Урядовий контактний центр та учасники відпрацьовують шляхи спрощеного отримання згоди на розголошення відомостей, що містяться у зверненнях на підставі того, що відповідно до положень ст. 10 Закону України «Про звернення громадян» заборона на розголошення інформації не поширюється на випадки повідомлення інформації, що міститься у зверненні, особам, які мають відношення до вирішення справи [12].

Висновки. Отже, розгляд звернення громадян, будучи одним із напрямків діяльності суб'єктів публічної адміністрації, виступає об'єктом впливу тенденцій інформатизації та впровадження електронного урядування. При цьому, концепт «єдиного входу» опрацювання звернень є системою нормативно закріплених процедурних дій щодо оперативного та якісного розгляду звернень громадян Урядовим контактним центром. Разом із тим, важливість залучення широкого кола уповноважених суб'єктів до експериментального проекту використання «єдиного

входу» опрацювання звернень громадян опосередковує потребу здійснення подальших наукових досліджень вказаної проблематики.

Список використаної літератури:

- Деякі питання реалізації експериментального проекту із створення «єдиного входу» опрацювання звернень громадян, запитів на публічну інформацію, звернень та повідомлень про/або від осіб, які постраждали від торгівлі людьми, домашнього насильства, насильства за ознакою статі, насильства стосовно дітей, або про загрозу вчинення такого насильства: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.02.2020 р. № 128. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/128-2020-%D0%BF#Text>
- Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
- Меморандум про долучення органу виконавчої влади до експериментального проекту із створення «єдиного входу» опрацювання звернень громадян, запитів на публічну інформацію, звернень та повідомлень про/або від осіб, які постраждали від торгівлі людьми, домашнього насильства, насильства за ознакою статі, насильства стосовно дітей, або про загрозу вчинення такого насильства: Додаток до Постанови Кабінету Міністрів України від 19.02.2020 р. № 128 URL :
- Положення про державну установу «Урядовий контактний центр»: наказ господарсько-фінансового відділу Секретаріату Кабінету Міністрів України від 24.02.2020 р. № 20 URL : https://ukr.gov.ua/wp-content/uploads/2020/04/Pologenny_UKC.pdf
- Положення про Єдину систему опрацювання звернень: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 р. № 976 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2019-%D0%BF>
- Порядок взаємодії Офісу Президента України, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України та державної установи «Урядовий контактний центр» із забезпечення належного реагування на звернення, які надходять за допомогою засобів телефонного зв'язку та з використанням Інтернету: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 р. № 976 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/976-2019-%D0%BF> (дата звернення 12.01.2020 р.).
- Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15>
- Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 05.07.1994 р. № 80/94-ВР URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-вр>
- Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>
- Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
- Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 04.10.2019 р. № 188-IX URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-20#Text>
- Про реалізацію експериментального проекту із створення «єдиного входу» опрацювання звернень громадян та запитів на публічну інформацію: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 р. № 972. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/972-2019-%D0%BF#Text>
- Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 797-р URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>
- Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/conv/page>

Kotliarevska H. M. Mechanism of consideration of citizens' appeals within the concept of "a single sign-on"

The article is devoted to the study of the mechanism of citizens' appeals within the concept of "a single sign-on" of their processing by the Government contact center. It is established that the processing of citizens' appeals using the system of "a single sign-on" means a regulated order of activities of the Government contact center in the area of public administration which is aimed at exercising and renewing the socio-economic, political and personal rights and legitimate interests of a man and a citizen and reducing examination term for citizens' appeals.

It is marked that citizens' appeals which were sent to executive authorities, which joined the pilot project by signing the memorandum, can be processed through "a single sign-on". The author pays attention that citizens' appeals, which may be processed via "a single sign-on", are subject to general requirements which cover all types of appeals, namely: obligatory specification of surname, name, patronymic name of an author, essence of the issue raised, comments, proposals, applications or complaints, a please or demand; the use of Ukrainian as the language of appeal; the lack in the content

of calls for the overthrow of the constitutional order, violation of the territorial integrity of Ukraine, propaganda of war, violence, cruelty, incitement of interethnic, racial, religious hatred, calls to commit terrorist acts, encroachment on human rights and freedoms; compliance with subjectivity rules etc.

The research outlines the ways of submitting citizens' appeals, which are subject to examination via the system of "a single sign-on", namely: using telephone communication means through the government "hot line", other "hot lines" based on the Government contact center; using the Internet through a web-site of the Government contact center; using the Unified Web-Portal of Executive Authorities; using the official web-sites involved in the pilot project of agencies; by transferring citizens' appeals from the participants of the pilot project to the Government Contact Center on the basis of the integration of an electronic document management systems exclusively with the use of the Internet.

Key words: *citizens' appeals, pilot project, appeals examination, concept of "single sign-on", Government contact center.*

УДК 341.4

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.33>**Нуруллаєв І. С.о.**кандидат юридичних наук,
керівник

Генеральна інспекція Офісу Генерального прокурора

КЛАСИФІКАЦІЯ ПРИНЦИПІВ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У БОРОТЬБІ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ

У статті здійснено класифікацію принципів міжнародно-правового співробітництва у боротьбі зі злочинністю шляхом виділення окремих видів принципів міжнародно-правового та національно-правового «походження».

Розглянуто правову природу, значення та особливості міжнародно-правового закріплення таких основних принципів міжнародного права як принцип незастосування сили чи погрози силою, принцип мирного розв'язання міжнародних спорів, принцип суверенної рівності держав, принцип невтручання у внутрішні справи держав, принцип мирного співробітництва, принцип сумлінного виконання міжнародних зобов'язань, принцип рівності та самовизначення народів і націй, принцип територіальної цілісності, принцип непорушності державних кордонів, принцип поваги прав і основних свобод людини. Зазначається, що у сфері міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю, незалежно від бажання окремих держав співпрацювати в цій сфері або ж вчинення ними дій прямо протилежних цілям боротьби зі злочинністю, суб'єкти міжнародного права зобов'язані співпрацювати тільки у відповідності до основних принципів міжнародного права і в тих формах, які закріплені у відповідних конвенціях, виключаючи при цьому втручання у внутрішні справи держави, порушення територіальної цілісності держав, будь-яку загрозу сили чи її застосування по відношенню до країн тощо.

Проаналізовано правову природу принципу взаємної вигоди, на якій повинно ґрунтуватись співробітництво держав у боротьбі зі злочинністю. Висвітлено проблеми реалізації даного принципу для держав в практиці міжнародних відносин в рамках міжнародних міжурядових організацій в силу особливостей голосування при прийнятті рішень з важливих питань.

Обґрунтовується наявність в системі принципів міжнародно-правового співробітництва у боротьбі зі злочинністю групи спеціальних міжнародних принципів, які притаманні виключно цій сфері міжнародних відносин.

Аналізується як джерело міжнародного кримінального права система загальних принципів права, які притаманні сучасним правовим системам та сприйняті міжнародним правом. Обґрунтовується наявність спеціальних загальних принципів права, що притаманні саме сфері кримінального права, частина яких закріплена в Римському статуті міжнародного кримінального суду.

Ключеві слова: міжнародно-правове співробітництво, боротьба зі злочинністю, міжнародне кримінальне право, основні принципи міжнародного права, загальні принципи права.

Постановка проблеми. Міжнародне співробітництво у боротьбі зі злочинністю ґрунтується на системі принципів, яка відображає як загальний інтерес міжнародного співтовариства, так і національні інтереси держав як суб'єктів міжнародного права. Для сучасного комплексу міжнародно-правових норм, що регулюють співробітництво у боротьбі зі злочинністю, «ядром» виступають основні принципи міжнародного права та спеціальні принципи, що притаманні саме для цієї сфери міжнародних відносин. Проте, окрім принципів міжнародно-право-

вого походження для даного комплексу норм притаманні принципи національно-правового походження – загальні принципи. Все це зумовлює наявність цілого спектру правових принципів у системі норм, які регулюють міжнародне співробітництво у боротьбі зі злочинністю, що зумовлює потребу класифікації як за правовою природою, так і за ступенем поширення на коло тих чи інших міжнародних відносин.

Метою статті є класифікація принципів, що діють у сфері міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю

Виклад основного матеріалу. Системоутворюючим чинником та правовою основою міжнародно-правових норм, що регулюють міжнародне співробітництво у боротьбі зі злочинністю, виступають основні принципи міжнародного права та міжнародні принципи, які притаманні саме цій сфері відносин. Перші сім основних принципів міжнародного права закріплені у Статуті ООН [1]: 1) принцип незастосування сили чи погрози силою; 2) принцип мирного розв'язання міжнародних спорів; 3) принцип суверенної рівності держав; 4) принцип невтручання у внутрішні справи держав; 5) принцип мирного співробітництва; 6) принцип сумлінного виконання міжнародних зобов'язань; 7) принцип рівності та самовизначення народів і націй. Внесення основних принципів міжнародного права до Статуту такої універсальної організації як Організація Об'єднаних націй підкреслило їх важливе значення як правової основи міжнародних відносин між усіма існуючими державами без будь-яких винятків. На сьогодні правомірність будь-яких актів і дій держав, їх відповідність міжнародному праву й завданням щодо підтримки міжнародного миру і безпеки оцінюється міжнародною спільнотою з точки зору їх сумісності з принципами Статуту ООН [2, с.43].

Посилення юридичного авторитету і значення принципів Статуту ООН у міжнародно-правовій площині відбулось шляхом закріплення у Віденській конвенції про право міжнародних договорів від 1969 р. положень щодо обов'язкової відповідності міжнародних договорів імперативним нормам загального міжнародного права (*jus cogens*). Згідно статті 53 Конвенції, «імперативна норма загального міжнародного права є нормою, яка приймається і визнається міжнародним співтовариством держав в цілому як норма, відхилення від якої недопустиме ...» [3]. Нормативний зміст вказаних положень став концентрованим відображенням сформованої на той момент правосвідомості міжнародної спільноти та розуміння її членами того факту, що межі дій держав повинні мати чіткі рамки (в тому числі юридичні), вихід за які недопустимий, протизаконний та завдає шкоди не тільки інтересам країн, але й всьому міжнародному співтовариству та світовому порядку. Відповідна юридична кваліфікація основних загальновищаних принципів міжнародного права як юридичних законів міжнародного життя, які нікому не можна порушувати, – імперативних норм *jus cogens* – зумовила забезпечення та зміцнення

єдиного правопорядку в міжнародному співтоваристві [2, с. 46].

Важливою подією на шляху вдосконалення та розвитку основних принципів стало прийняття на основі консенсусу в ООН Декларації про принципи міжнародного права від 1970 р. [4] та в рамках НБСЄ – Декларації принципів, якими держави-члени будуть керуватись у взаємних відносинах (1975 р.) [5]. Положеннями Заключного акта НБСЄ від 1975 р. перелік принципів був доповнений такими трьома принципами міжнародного права: 1) принцип територіальної цілісності; 2) принцип непорушності державних кордонів; 3) принцип поваги прав і основних свобод людини [5].

У сфері міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю, незалежно від бажання окремих держав співпрацювати в цій сфері або ж вчинення ними дій прямо протилежних цілям боротьби зі злочинністю, суб'єкти міжнародного права зобов'язані співпрацювати тільки у відповідності до основних принципів міжнародного права і в тих формах, які закріплені у відповідних конвенціях, виключаючи при цьому втручання у внутрішні справи держави, порушення територіальної цілісності держав, будь-яку загрозу сили чи її застосування по відношенню до країн тощо.

Принцип співробітництва держав є одним з найважливіших для міжнародних відносин та основою сучасного міжнародного права, оскільки, по суті, є запорукою не тільки ефективності міжнародних відносин, а врешті й їх існування в цивілізованому форматі. Принцип співробітництва держав пронизує усі сфери міжнародних відносин, де можуть існувати інтереси держав, їх груп та міжнародної спільноти в цілому. Більше того, принцип співробітництва держав певною мірою забезпечує реалізацію усіх інших принципів міжнародного права, є зв'язуючою ланкою між ними [20, с.100].

У Декларації про принципи міжнародного права від 1970 р. зазначається, що «держави зобов'язані, незалежно від різниці у їх політичних, економічних і соціальних системах, співробітничати одна з одною у різних галузях міжнародних відносин з ціллю підтримки миру та безпеки й сприяння міжнародній економічній стабільності і прогресу, загальному добробуту народів і міжнародному співробітництву, вільному від дискримінації, яка заснована на таких відмінностях» [4]. Декларація також закріплює напрямки такого співробітництва, зокрема у сфері «підтримки міжнародного миру і без-

пеки», «встановленні загальної поваги і дотриманні прав людини та основних свобод для всіх і у ліквідації всіх форм расової дискримінації і всіх форм релігійної нетерпимості», «в економічній, соціальній і культурній галузях, а також в області науки і техніки і сприяють прогресу в світі в області культури та освіти», «у справі надання сприяння економічному росту у всьому світі, особливо у країнах, що розвиваються», а також «у співробітництві з Організацією Об'єднаних Націй приймати спільні і індивідуальні міри, які передбачаються відповідними положеннями Статуту» [4].

Заключний акт НБСЕ від 1975 року містить положення, що «держави-учасниці будуть розвивати своє співробітництво один з одним, як і зі всіма державами, у всіх галузях у відповідності з цілями і принципами Статуту ООН. Розвиваючи своє співробітництво, держави-учасниці будуть надавати особливе значення галузям, які визначені в рамках Наради з безпеки і співробітництва в Європі, причому кожний з них буде вносити свій внесок в умовах повної рівності» [5].

Отже, тільки шляхом співробітництва на взаємовигідній основі припустимо державам досягати свої власних інтересів на міжнародній арені. Щодо *взаємної вигоди*, то слід зазначити, що отримання державам певних вигод від взаємної співпраці є одним з основних мотивів для них вступати у міжнародні відносини. Принцип взаємної вигоди отримав міжнародно-правове закріплення в Декларації про встановлення нового міжнародного економічного порядку 1974 р. [6], Хартії економічних прав та обов'язків держав [7], Заключному акті загальноєвропейської наради [5]. У міжнародно-правовій літературі принцип взаємної вигоди визнається конструктивною умовою міжнародного співробітництва в цілому, а з позицій економічної вигоди - «одним із ключових принципів міжнародного економічного права» [8, с.180], загальним галузевим принципом міжнародного фінансового права [9, с.58].

Визнання принципу взаємної вигоди як основи міжнародного співробітництва в національному законодавстві закріплюється: 1) у законах України. Приміром, стаття 18 Конституції України містить положення, що «... взаємовигідне міжнародне співробітництво є основою зовнішньополітичної діяльності України...» [10]. У статті 1 Закону України «Про засади зовнішньої і внутрішньої політики» від 01.07.2010 р. визначається взаємовигідне співробітництво між країнами як принцип зовнішньої політики;

у статті 11 закріплено, що однією із засад такої політики є «підтримка торговельно-економічного, науково-технічного та інвестиційного співробітництва України з іноземними державами на засадах взаємної вигоди» [11]; 2) у міжнародних договорах (приміром, у статті 1 Договору між Україною та Туркменістаном про довгострокове торговельно-економічне співробітництво від 12.09.2011 р. закріплено, що сторони висловлюють свою готовність здійснювати довгострокове економічне співробітництво на основі рівності, взаємної вигоди, сумлінного виконання взятих зобов'язань [12]).

Не зважаючи на те, що, як зазначалось вище, науковцями акцентується на особливій важливості принципу взаємної вигоди саме в міжнародних економічних та фінансових відносинах, взаємна вигода насправді, рівно як і рівноправність та недискримінація, є необхідним фундаментом для міждержавних відносин в будь-якій сфері, включаючи сферу міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю.

Виступаючи певним критерієм узгодження різновекторних інтересів країн, принцип взаємної вигоди визначає рамки, в межах яких держави можуть мати рівні вигоди. Принцип взаємної вигоди визначає межі їх рівності сферою збігу інтересів держав, вказуючи, де юридична рівність сторін буде обґрунтована еквівалентністю очікуваних вигод, які вони гарантують надати одна одній [13, с.56]. Проте, в науковій літературі цілком слушно наголошується, що формальне застосування на практиці принципу взаємної вигоди не завжди забезпечує його реалізацію фактичну [14]. В силу різної політико-економічної ситуації в державах закріплення в двосторонніх договорах норм щодо однакових взаємних вигод на практиці вигідне для країн не в однаковій мірі. Приміром, положення міжнародного договору між Україною і Німеччиною про повернення активів в країну, в якій вони отримані незаконним шляхом, априорі більш вигідне Україні, оскільки питома вага випадків такого повернення буде стосуватись активів, вивезених з України і отриманих внаслідок корупційних дій. Натомість, вилучення таких активів з рахунків німецьких банків як з фінансової точки зору, так і з позиції попиту німецьких банків серед українських клієнтів, є вкрай невигідним.

В цьому контексті, з одного боку, науковцями цілком слушно наголошується, що критеріями відповідності тих чи інших міждержавних відносин принципу взаємної вигоди є не тільки формальний прояв рівності вигод, але й реальна

комплексна взаємовигідність цих відносин для конкретних держав у конкретній ситуації з урахуванням реального стану держав [14]. Така концепція цілком прийнятна, коли мова йде про вигоду у сфері економіки, культури, розвитку технологій тощо. Втім, на наш погляд, в контексті боротьби зі злочинністю, мова не повинна йти про вигоди конкретних держав. В контексті швидкого розвитку глобалізації та зумовленої нею стрімкого зростання масштабів транскордонної злочинності створилась спільна глобальна небезпека а відповідно й спільна вигода всього міжнародного співтовариства. Тому, навіть, якщо при укладенні міжнародного договору з питань боротьби зі злочинністю в силу різного ступеня злочинності в державах, потреба, а відповідно й вигода, а такому договорі не однакова, в даному випадку на перший план виступає загальнолюдська потреба та вигода всього міжнародного співтовариства попередити злочинність і мінімізувати його наслідки.

Розглянуті нами основні принципи міжнародного права поширюються, як вже зазначалось вище, на сферу міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю, яка є складовою частиною міжнародного правопорядку в цілому. Окрім основних принципів міжнародного права в кожній галузі міжнародних відносин діють спеціальні принципи, які не поширюються на інші сфери міжнародних відносин. Такі спеціальні принципи можуть, приміром, утворювати правову основу конкретного виду співробітництва держав у боротьбі зі злочинністю.

Отже, для сфери міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю характерні принципи, що регулюють співпрацю між державами виключно у сфері міжнародного кримінального права. Такі принципи переважно закріплені в міжнародних угодах. До них належать, приміром, такі як криміналізація доходів від злочинів, криміналізація боротьби з відмиванням коштів, протидія фінансуванню тероризму та інші. Так, у Конвенції про кіберзлочинність від 23.11.2001 р. [15] низка статей присвячена загальним принципам міжнародного співробітництва у сфері боротьби з кіберзлочинами, серед яких принцип екстрадиції (ст.24), взаємної допомоги щодо тимчасових заходів (ст.29-30), взаємної допомоги щодо повноважень на розслідування. Також, мають місце і принципи ще більш вузького спрямування, які діють в межах певного інституту.

Система сучасних принципів міжнародного права (а відповідно і його галузей) свідчить про

розширення їх кола та збільшення ролі інших, окрім основних принципів міжнародного права, принципів регулювання міжнародних відносин сьогодення. Особливого значення тут набувають загальновизнані принципи права, до яких усе частіше звертаються органи міжнародного правосуддя. Необхідність у таких зверненнях зумовлена колом питань і спорів, з якими звертаються до міжнародних судів суб'єкти сучасного міжнародного права.

Отже, поряд з основними принципами міжнародного права та спеціальними міжнародними принципами виділяють загальні принципи, на які в якості джерел міжнародного права вказує стаття 38 Статуту Міжнародного Суду ООН [1]. Категорія «загальні принципи права, визнані цивілізованими націями» є предметом тривалої дискусії. Прийняття однакових норм в різних державах призводить до виникнення загальної практики регулювання внутрішньодержавних відносин, що в подальшому зумовлює проникнення низки принципів в міжнародне право. Для того, що такі принципи могли застосовуватись в міжнародному праві, вони повинні бути визнані державами в якості застосовних у міжнародному праві, що відбувається або шляхом укладення міжнародного договору, або шляхом звичаю. Також, в науковій літературі зазначається, що принципи повинні бути визнані не обов'язково всіма державами, а більшістю [16]. Низка однакових принципів з однаковою назвою може бути одночасно у національному праві держав різних правових систем, при цьому вони можуть мати різний зміст. В контексті даної проблеми, варто зазначити, що міжнародним публічним правом був сприйнятий переважно «романо-германський підхід» розуміння ролі принципів у взаємовідносинах суб'єктів, а також у тлумаченні їх змісту [16]. Отже, під «загальними принципами права», про які зазначається в статті 39 Статуту Міжнародного суду, розуміються принципи, які притаманні сучасним правовим системам та сприйняті міжнародним правом.

До загальних принципів права передусім відносять такі принципи як верховенство права, соціальна справедливість, гуманізм, рівність громадян, демократизм, законність [17], добросовісність, незловживання правом, ніхто не може бути суддею у власній справі, рівність сторін у спорі, пріоритет спеціального закону [18], відповідальність за порушення взаємної відповідальності держави перед особою, а особи перед державою, принцип поєднання переконання та примусу в праві тощо.

Варто зазначити, що в міжнародних судах зазначені загальні принципи права можуть бути застосовані при вирішенні міждержавного спору в будь-якій сфері міжнародних відносин, а тому вважаються джерелом міжнародного права в цілому. Для міжнародного кримінального права як галузі міжнародного права вони теж виступають джерелом права. Проте варто зазначити, в цій підсистемі принципів – загальні принципи міжнародного права – існують принципи галузевого характеру. В міжнародно-правовій літературі до них відносять загальні принципи кримінального права, що закріплені в частині 3 Римського статуту міжнародного кримінального суду [19]: 1) немає злочину без вказівки на це в законі (*Nullum crimen sine lege*); 2) ніхто не може бути покараний за вчинення чогось, що не заборонено законом (*Nulla poena sine lege*); 3) відсутність зворотної сили *ratione personae*; 4) індивідуальні кримінальна відповідальність; 5) виключення з під юрисдикції Суду осіб, які не досягли 18-річного віку; 6) неприпустимість посилення по посадову особу; 7) відповідальність командирів та інших начальників; 8) незастосування строку давності; 9) жодна особа не може бути притягнуто до суду двічі за один злочин (*non bis in idem*); 10) презумпція невинуватості тощо.

Висновки. У сфері міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю діє наступна система принципів: 1) основні принципи міжнародного права, що закріплені в Статуті ООН, Декларації про принципи міжнародного права від 1970 р., Заключному акті НБСЕ від 1975 р. та які у сфері міжнародного кримінального права мають свою специфіку дії; 2) галузеві принципи міжнародного кримінального права, які притаманні виключно сфері співробітництва у боротьбі зі злочинністю і визначають специфічні правила співпраці в міжнародному кримінальному праві (закріплені в міжнародних договорах з питань боротьби зі злочинністю); 3) загальні принципи права, які є спільними для національних систем права і визнані в якості джерела міжнародним правом; 4) загальні принципи права, які притаманні виключно сфері боротьби зі злочинністю (визнані в якості джерела міжнародного права шляхом закріплення в Римському статуті Кримінального суду).

Список використаних джерел

1. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду від 26.06.1945 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_010

2. Мовчан А. П. Международный правовой порядок. Москва : Междунар. отнош., 1996. 102 с.
3. Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 23.05.1969 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_118
4. Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй : Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 2625 (XXV) від 24.10.1970 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_569
5. Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі від 1.08.1975 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_055
6. Декларація про встановлення нового міжнародного економічного порядку : Резолюція 3201 (S-VI) від 1.05.1974 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_339
7. Хартія економічних прав і обов'язків держав від 12.12.1974 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_077
8. Яковлев В. В. Принцип взаємної вигоди у міжнародному економічному праві. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди «ПРАВО»*. 2012. Випуск 19. С.179-187.
9. Лазебник Л. Л. Міжнародне фінансове право : навч. пос. Київ : Центр учбової літератури, 2008. 312 с.
10. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
11. Про засади зовнішньої і внутрішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>
12. Договір між Україною та Туркменістаном про довгострокове торговельно-економічне співробітництво від 12.09.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795_065
13. Радзівілл О. А. Загальноправові принципи як джерела міжнародного економічного права. *Юридична наука*. № 2/2014. С.54-66.
14. Войтович С. А. Принцип взаимной выгоды в межгосударственных экономических отношениях. *Советское государство и право*. 1986. № 2. С. 121-125.
15. Конвенція про кіберзлочинність від 23.11.2001 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_575?find=1&text=%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BF#w1_1
16. Земскова П.Е. Понятие «общих принципы права, признанные цивилизованными нациями». <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-obshchie-printsiipy-prava-priznannye-tsivilizovannymi-natsiyami-1/viewer>
17. Пронюк Н.В. Сучасне міжнародне право: навчальний посібник. посібник. 2-е

- вид., змін. та допов. Київ : КНТ, 2010. 344 с. URL: https://pidru4niki.com/12281128/pravo/ponyattya_kodifikatsiya_osnovnih_printsipiv_mizhnarodnogo_prava
- 18.Теліпко В.Е., Овчаренко А.С. Міжнародне публічне право: Навч. посіб. / За заг. ред. Теліпко В.Е. Київ: *Центр учбової літератури*, 2010. 608 с.
- 19.Римський статут міжнародного кримінального суду від 17.07.1998 р. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text
- 20.Зіняк Л.В. Міжнародно-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків. 2014. 227с.
-

Nurullaiev I. S. Types of the principles of international legal cooperation in crime prevention

The article classifies the principles of international legal cooperation in the fight against crime by identifying certain types of principles of international law and national law "origin".

The legal nature, significance and features of international legal consolidation of such basic principles of international law as the principle of non-use of force or threat of force, the principle of peaceful settlement of international disputes, the principle of sovereign equality of states, the principle of non-interference in internal affairs, the principle of peaceful fulfillment of international obligations, the principle of equality and self-determination of peoples and nations, the principle of territorial integrity, the principle of inviolability of state borders, the principle of respect for human rights and fundamental freedoms. It is noted that in the field of international cooperation in the fight against crime, regardless of the desire of individual states to cooperate in this area or their actions directly contrary to the objectives of the fight against crime, subjects of international law are obliged to cooperate only in accordance with basic principles of international law and in the forms enshrined in the relevant conventions, excluding interference in the internal affairs of the State, violation of the territorial integrity of States, any threat of force or its application to countries, and so on.

The legal nature of the principle of mutual benefit, on which the cooperation of states in the fight against crime should be based, is analyzed. The problems of implementation of this principle for states in the practice of international relations within the framework of international intergovernmental organizations due to the peculiarities of voting in decision-making on important issues are highlighted.

The presence in the system of principles of international legal cooperation in the fight against crime of a group of special international principles, which are inherent exclusively in this area of international relations is justified.

The system of general principles of law, which are inherent in modern legal systems and accepted by international law, is analyzed as a source of international criminal law. The existence of special general principles of law, which are inherent in the field of criminal law, some of which are enshrined in the Rome Statute of the International Criminal Court, is substantiated.

Key words: *international legal cooperation, fight against crime, international criminal law, basic principles of international law, general principles of law.*

УДК 351:342.5

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.34>**Л. О. Кожура**кандидат юридичних наук, доцент
професор кафедри теорії та історії права

ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ ЯК МЕТОДУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ

У даній науковій статті досліджено види заходів адміністративного примусу як методу забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю.

Суб'єктами застосування заходів адміністративного попередження порушення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю є: органи Національної поліції; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я; посадові особи, уповноважені на те виконавчими комітетами (а у населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчими органами, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад; державні виконавці; органи державної санітарно-епідеміологічної служби; члени громадських організацій осіб з інвалідністю.

Визначено, що заходи адміністративного попередження щодо забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю є одним з видів заходів адміністративного примусу, який застосовує публічна адміністрація з метою попередження виникненню умов та обставин, що загрожують порушенню права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю.

Під заходами адміністративного припинення, які застосовують до суб'єктів, що посягають на право на охорону здоров'я осіб з інвалідністю слід розуміти діяльність компетентних суб'єктів, змістом якої є примусове з додержанням адміністративно-правових норм, припинення протиправних дій чи бездіяльності, що мають ознаки адміністративного правопорушення і посягають на вільну реалізацію особою з інвалідністю права на охорону здоров'я та притягнення винних до адміністративної відповідальності.

Стверджується, що адміністративна відповідальність за порушення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю – це урегульована адміністративно-правовими нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на примусове застосування до правопорушника заходів впливу за вчинене ним діяння, що унеможливорює можливість вільної реалізації особами з інвалідністю права на охорону здоров'я.

Ключові слова: право на соціальний захист, особа з інвалідністю, адміністративний примус, адміністративна відповідальність, заходи попередження, право.

Заходи адміністративного попередження посідають важливе місце в системі заходів адміністративного примусу завдяки своїй профілактичній спрямованості [1, с. 152]. Законодавець надає адміністративно-попереджувальній роботі великого значення. Так, ст.6 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, громадські організації, трудові колективи розробляють і здійснюють заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, на виховання громадян

у дусі високої свідомості і дисципліни, суворого додержання законів України. Органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, забезпечуючи відповідно до Конституції України додержання законів, охорону державного і громадського порядку, прав громадян [2, Ст.6]. Таким чином, сутність застосування попереджувальних заходів полягає в тому, що по-перше, суб'єкти публічної адміністрації, громадські організації та трудові колективи повинні захищати права громадян; по-друге, з метою захисту прав громадян застосовувати всі можливі заходи щоб не допустити порушення прав; по-третє, усунути причини та умови, що спри-

яють вчиненню правопорушень, і створенні умов, які б виключали можливу протиправну поведінку.

Заходи, які вчиняють дані суб'єкти застосовуються з метою запобігання правопорушенням, що полягають право на охорону здоров'я осіб з інвалідністю та відповідно недопущення застосування більш жорсткіших заходів адміністративного примусу, які мають юридичні наслідки.

Реалізація заходів адміністративного попередження відбувається без участі волі підвладного суб'єкта, яка б ґрунтувалася на розумінні суспільних необхідностей, в даному випадку, зазначимо, що попередження протиправної поведінки відбувається не з власної волі суб'єкта, а шляхом застосування владних настанов уповноважених суб'єктів, тобто має місце обмежування права інших осіб по відношенню до права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю. У цьому випадку відсутня добровільність підкорення, що є при виконанні загально-правових заборон. Наприклад, у разі перевірки підприємств, установ, організацій, у тому числі підприємств, організацій громадських об'єднань осіб з інвалідністю, фізичних осіб, які використовують найману працю осіб з інвалідністю на предмет дотримання прав осіб з інвалідністю щодо безпечності для здоров'я робочого місця. Так, відповідність даних умов не означає, що особа-роботодавець дотримується їх добровільно, з власної волі, однак наявність адміністративно-правових норм, в яких визначено умови та критерії відповідності робочого місця для осіб з інвалідністю та обов'язок роботодавця забезпечити безпечні умови праці спричинено небажанням останнього нести адміністративну відповідальність у разі їх порушення. Так само відбувається і при необхідності підприємств, установ, організацій, у тому числі підприємств, організацій громадських об'єднань осіб з інвалідністю, фізичних осіб, які використовують найману працю подавати дані для обліку до Фонду соціального захисту інвалідів і застосуванні інших аналогічних заходів тощо.

Аналіз нормативних актів і спеціальної літератури дозволяє визначити приблизний перелік заходів адміністративного попередження, які можуть бути застосовані до суб'єктів з метою недопущення порушення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю: 1) перевірка інформації про перебування особи з інвалідністю на обліку в органах Пенсійного фонду або соціального захисту населення інваліда з урахуванням даних

автоматизованої системи обробки документів з призначення та виплати пенсій, центрального сховища баз даних Міністерства соціальної політики України; 2) реєстрація підприємств, установ, організацій, у тому числі підприємств, організацій громадських об'єднань осіб з інвалідністю, фізичних осіб, які використовують найману працю в територіальних відділеннях Фонду соціального захисту інвалідів; 3) подання звітів про зайнятість та працевлаштування осіб з інвалідністю, зарахування кількості робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю до нормативу таких робочих місць, їх аналізу та перевірки правильності в них розрахунків; 4) облік підприємств, установ, організацій, у тому числі підприємств, організацій громадських об'єднань осіб з інвалідністю, фізичних осіб, які використовують найману працю; 5) надання державній службі зайнятості інформації, необхідної для організації працевлаштування осіб з інвалідністю; 6) перевірка виконання нормативу робочих місць, призначених для працевлаштування осіб з інвалідністю, у тому числі шляхом його зарахування; 7) облік і контроль сплати адміністративно-господарських санкцій і пені до відділень Фонду соціального захисту інвалідів, їх акумуляції; 8) перевірка суб'єктів містобудування на дотримання вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил, у тому числі за не створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями; 9) фізичне обмеження (фіксація) та (або) ізоляція при наданні психіатричної допомоги особам, які страждають на психічні розлади тощо.

Таким чином, **заходи адміністративного попередження щодо забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю є одним з видів заходів адміністративного примусу, який застосовує публічна адміністрація з метою попередження виникненню умов та обставин, що загрожують порушенню права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю.**

Заходи адміністративного попередження виступають засобом охорони суспільних відносин від можливих порушень і можливих шкідливих наслідків. Однак, у разі неефективності або ж несвоечасності застосування заходів адміністративного попередження виникає ситуація, коли допускаються реальні порушення, які загрожують об'єктам, що перебувають під охороною, завдають їм шкоди, в даному разі мова йде про право на охорону здоров'я осіб з інвалідністю.

З даного приводу варто навести точку зору Л.Л. Попова та О.П. Шергіна, які зауважують,

що «... інтереси захисту від таких порушень вимагають "невідкладної" допомоги з боку держави, яка надає її у вигляді припинення дій, що порушують правові приписи» [3, с. 44]. В.М. Столбовий відзначає, що вчинення своєчасних та правильних дій чи вжиття відповідних заходів дозволяють своєчасно усунути протиправну ситуацію, ліквідувати протиправну поведінку, попередити шкідливі наслідки, які могли б настати, якби правопорушення чи інша дія, що підпадає під ознаки правопорушення, але ним не визнається, не була б припинена. Нагальний характер застосування заходів адміністративного припинення, а саме про них йдеться, хоча й дозволяє швидко та ефективно ліквідувати небезпечні дії та події, але поспішність у таких випадках може мати ще й негативний ефект, коли відбувається нехтування інтересами особи задля досягнення інших цілей, тобто йдеться про порушення законності застосування цих заходів. У зв'язку із цим, постало конкретне завдання – забезпечення законності їх застосування.

Основні ідеї, які були висловлені в адміністративно-правовій літературі з приводу сутності заходів адміністративного припинення, полягають у тому, що у примусовій діяльності органів виконавчої влади найважливіше значення має саме припинення [1, с. 154; 4, с. 158–159]. На нашу думку, застосування заходів адміністративного припинення дозволяє, поряд з припиненням правопорушень, попереджувати нові порушення, нові шкідливі наслідки. Заходи адміністративного припинення як і заходи адміністративного попередження мають попереджувальну спрямованість, однак, заходи адміністративного припинення застосовуються уже коли момент вчинення правопорушення має місце бути, а також порушення відповідних правил, що виникли як унаслідок протиправної поведінки, так і з технічних причин.

Як різновиду адміністративного примусу заходам припинення властиві усі його ознаки, але водночас вони мають і низку специфічних рис. Мета припинення, як зазначає В.К. Колпаков, полягає у: 1) припиненні протиправної поведінки; 2) усуненні шкідливих наслідків протиправної поведінки; 3) створенні необхідних умов для можливого у майбутньому притягнення винної особи до адміністративної відповідальності. В.М. Столбовий також досліджуючи заходи адміністративного припинення вказує на їх оперативність та здійснення в умовах дефіциту інформації про обставини, що склалися,

про характер протиправної поведінки тощо.

Таким чином, заходи адміністративного припинення є засобом захисту суспільних відносин від небезпеки, незалежно від того, виникла вона внаслідок правопорушення чи іншого вчинку або події. На відмінну від підстави застосування заходів адміністративного попередження, підставою для цього виду адміністративного примусу є не можлива, а безпосередня небезпека для об'єктів, що охороняються правом. Заходи припинення у багатьох випадках застосовують безпосередньо на підставі факту порушення без видання письмових актів управління, оскільки необхідність терміново зупинити протиправні дії виключає таку можливість. Юридичним фактом, що тягне за собою застосування заходу адміністративного примусу, є правопорушення, для припинення якого посадова особа виконує певні дії, які також є актами управління.

О.М. Бандурка поділяє заходи припинення на дві групи. Першу, більш значну, становлять заходи припинення загального характеру (призначення). До них автор відносить вимогу до громадян та державних службовців припинити протиправні дії, адміністративне затримання, вилучення речей та документів, огляд та ін. До другої групи належать спеціальні припиняючі заходи. Вони застосовуються значно рідше порівняно із заходами загального призначення і тільки у виняткових випадках, коли інакше припинити протиправну поведінку не можна, тобто коли використано і не мали бажаних наслідків інші засоби адміністративно-примусового характеру. Систему цих заходів становлять заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і застосування зброї, тобто вони, як правило, поєднуються із застосуванням насилля. Такі заходи можуть бути застосовані, як правило, тільки після попередження про намір їх використання і при суворому дотриманні вимог законодавства.

Д.М. Бахрах наголошує на тому, що, поряд із загальними та спеціальними заходами адміністративного припинення існують ще і процесуальні [5, с. 263]. Головна мета їх застосування – забезпечити належне здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, не дозволити суб'єкту правопорушення уникнути адміністративного стягнення, зібрати необхідні докази, забезпечити виконання постанови по адміністративній справі. До процесуальних заходів належать: адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей та вилучення речей і документів, відсторонення водія від керування транспортним засобом.

Група заходів адміністративного припинення, що застосовуються уповноваженими суб'єктами з метою припинення правопорушень пов'язаних з порушенням права на охорону осіб з інвалідністю не була досліджена науковцями. На нашу думку, до заходів адміністративного припинення слід віднести такі: 1) вимогу припинити протиправну поведінку; 2) адміністративне затримання; 3) доставлення порушника; 4) особистий огляд; 5) огляд речей; 6) вилучення речей і документів; 7) тимчасове затримання транспортних засобів працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції шляхом блокування або доставляє його для зберігання на спеціальний майданчик чи стоянку, що дозволяється виключно у випадку, якщо транспортний засіб розміщений на місцях, призначених для зупинки, стоянки, безоплатного паркування транспортних засобів, якими керують водії з інвалідністю або водії, які перевозять осіб з інвалідністю, в тому числі за допомогою спеціального автомобіля - евакуатора; 8) тимчасове затримання транспортних засобів інспекторами з паркування; 9) затримання, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами й огляд їх на стан сп'яніння тощо.

Таким чином, під **заходами адміністративного припинення, які застосовують до суб'єктів, що посягають на право на охорону здоров'я осіб з інвалідністю**, на нашу думку, слід розуміти діяльність компетентних суб'єктів, змістом якої є примусове з додержанням адміністративно-правових норм, припинення протиправних дій чи бездіяльності, що мають ознаки адміністративного правопорушення і посягають на вільну реалізацію особою з інвалідністю права на охорону здоров'я та притягнення винних до адміністративної відповідальності.

Третім видом заходів адміністративного примусу є *адміністративна відповідальність за порушення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю*.

Чинними нормативно-правовими актами, зокрема, законами України: Кодексом України про адміністративні правопорушення, «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю», «Про реабілітацію осіб з інвалідністю» та ін. встановлено засади

адміністративної відповідальності осіб за порушення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю. Однак в жодному нормативно-правовому акті не має вичерпного переліку складів адміністративних правопорушень, що посягають на право на охорону здоров'я осіб з інвалідністю. Роздробленість та хаотичність складів досліджуваних правопорушень спричиняє проблеми з їх визначеністю, компетентністю уповноваженого суб'єкта, який має право притягати до адміністративної відповідальності, порядком притягнення винних осіб до даного виду відповідальності за вчинення відповідного правопорушення, що посягають на право на охорону здоров'я осіб з інвалідністю. Таким чином, адміністративні правопорушення, що передбачають порушення права осіб з інвалідністю на охорону здоров'я містяться в різних законодавчих актах, вчиняються як загальними, так і спеціальними суб'єктами, мають різний ступінь суспільної шкідливості та посягають на суспільні відносини в сфері охорони здоров'я особливої категорії населення - осіб з інвалідністю.

Саме тому, вважаємо за необхідне розглянути більш детально специфіку адміністративної відповідальності за порушення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю, види протиправних діянь, що передбачають порушення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю, визначити їх особливості та розкрити склад правопорушень, що посягають на суспільні відносини в досліджуваній сфері.

В теорії адміністративного права поняття адміністративної відповідальності визначають наступним чином:

1) примусове застосування адміністративних стягнень (М. С. Студенікіна, І. П. Голосніченко) [6, с. 88; 7, с. 430–432];

2) застосування у встановленому порядку уповноваженими на це органами і службовими особами адміністративних стягнень, сформульованих у санкціях адміністративно-правових норм, до винних у вчиненні адміністративних проступків, що містять державний і громадський осуд, засудження їх особи і протиправного діяння, що виявляється в негативних для них наслідках, які вони зобов'язані виконати, і переслідують цілі їх покарання, виправлення і перевиховання, а також охорони суспільних відносин у сфері державного управління (І. О. Галагана, С. Т. Гончарук) [8, с. 41; 9, с. 19];

3) це форма реагування держави на правопорушення, яке виявляється в застосуванні уповноваженими суб'єктами адміністративних санкцій

у межах і порядку, встановлених законодавством (С. П. Бондаренко, Л. Л. Попов) [10, с. 84];

5) застосування адміністративно-примусових заходів, що передбачають обмеження майнових, а також особистих благ у разі здійснення адміністративних правопорушень (Є. В. Додін) [11, с. 265–274];

6) примусове, з додержанням встановленої процедури застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу (В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко) [12, с. 290];

Водночас вважаємо, що адміністративній відповідальності як виду юридичної відповідальності характерні такі специфічні ознаки:

1) виникає в публічно-правовій сфері та носить обов'язковий характер;

2) застосовується з метою охорони встановленого публічного правопорядку та безпеки;

3) передбачає застосування до винної особи адміністративних стягнень;

4) застосовується лише за наявності складу адміністративного правопорушення;

5) супроводжується державним і громадським осудом правопорушника і вчиненого ним діяння;

6) передбачає застосування до правопорушника негативних право обмежувальних заходів матеріального та морального характеру;

7) склади адміністративних правопорушень визначені не лише в Кодексі України про адміністративні правопорушення, але й в інших законодавчих актах України;

8) суб'єктами застосування адміністративних стягнень є уповноважені суб'єкти публічної адміністрації та суд.

Таким чином, **адміністративна відповідальність за порушення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю** – це *урегульована адміністративно-правовими нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на примусове застосування до правопорушника заходів впливу за вчинене ним діяння, що унеможливорює можливість вільної реалізації особами з інвалідністю права на охорону здоров'я.*

На нашу думку, **особливостями адміністративна відповідальність за порушення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю** є:

1) факт вчинення адміністративного правопорушення – це підстава для притягнення до адміністративної відповідальності, передбачена ст. 41, 42-4, 96-1 та ч.5 ст.122, ч.6, 7 ст. 152-1, ч.2 ст.183-1, ч.2 ст.188-1, ч.1 ст.211-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення;

2) видами адміністративних стягнень є штраф та виконання суспільно корисних робіт;

3) види складів адміністративних правопорушень, що передбачають порушення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими законодавчими актами України;

4) суб'єктами притягнення до адміністративної відповідальності за порушення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю є органи Національної поліції; районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді); військові комісаріати; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю якості та безпеки лікарських засобів; органи державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду;

5) суб'єктом відповідальності є посадові особи; фізичні особи суб'єкти підприємницької діяльності; фізичні особи;

6) одиницею виміру грошового стягнення є неоподатковуваний мінімум доходів громадян;

7) право складати протоколи наділені: уповноважені на те посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю (ст. 41); уповноважені на те посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю якості та безпеки лікарських засобів (ст. 42-4); уповноважені на те особи органів внутрішніх справ (Національної поліції) (ст. 46-2, ч.5 ст. 122); особи, уповноважені на проведення перевірок під час здійснення ними архітектурно-будівельного контролю (ст. 96-1); члени громадських організацій осіб з інвалідністю (ч. 6, 7 ст. 152-1, ч. 2 ст.183-1); уповноважені на те посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю (ч.2 ст.188-1).

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. Х.: Право, 2000. 520 с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон Верховної Ради Української РСР від 7 грудня 1984 року № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР* 1984. Додаток до № 51. Ст.1122.

3. Попов Л.Л., Шергин А.П. Классификация мер административного принуждения. Изв. вузов. Правоведение. 1970. № 5. С. 40–49.
4. Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: Учебник. Х.: Изд-во Нац. ун-та внутр. дел, 2001. 352 с.
5. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. М.: БЭК, 1996. 368 с.
6. Советское административное право / под ред. В. И. Поповой и М. С. Студеникиной. М.: Юрид. лит., 1988. 320 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник : у 2 т.: Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Юрид. думка, 2004. Т. 1. 2004. 584 с.
8. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Воронеж: ВГУ, 1970. 267 с.
9. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України: навч. посіб. Київ : КМУЦА, 1995. 78 с.
10. Бондаренко Г. П. Адміністративна відповідальність в СРСР. Л. : ЛДУ, 1975. 176 с.
11. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
12. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктне право у юридично-галузевій парадигмі. *Право України*, 2002. № 4. С. 17.

Kozhura L. O. General characteristics of measures of administrative coercion as a method of ensuring the right to health care for persons with disabilities

Abstract. *This scientific article examines the types of measures of administrative coercion as a method of ensuring the right to health of persons with disabilities.*

The subjects of application of measures of administrative prevention of violation of the right to health protection of persons with disabilities are: bodies of the National Police; central executive body that implements state policy in the field of supervision and control over compliance with labor legislation; the central executive body that implements the state policy in the field of health care; officials authorized to do so by executive committees (and in settlements where no executive committees have been established by executive bodies exercising their powers) of village, settlement, and city councils; state executors; bodies of the state sanitary-epidemiological service; members of public organizations of persons with disabilities.

It is determined that the measures of administrative warning to ensure the right to health of persons with disabilities is one of the types of administrative coercion used by the public administration to prevent the emergence of conditions and circumstances that threaten to violate the right to health of persons with disabilities.

Measures of administrative termination applied to subjects encroaching on the right to health protection of persons with disabilities should be understood as the activity of competent subjects, the content of which is compulsory in compliance with administrative law, cessation of illegal actions or inaction that have signs of an administrative offense and encroach on the free exercise by a person with a disability of the right to health care and to bring the perpetrators to administrative responsibility. It is alleged that administrative liability for violation of the right to health of persons with disabilities is regulated by administrative law activities of authorized entities aimed at forcible application to the offender of measures of influence for the act committed, which prevents the free sale of persons with disabilities the right to health care.

Key words: *right to social protection, person with a disability, administrative coercion, administrative responsibility, preventive measures, law.*

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.35>

Т. І. Демчук

аспірантка кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ДОСТУП ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ КИТАЙСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ

Стаття присвячена доступу до екологічної інформації за законодавством Китайської Народної Республіки. Доступ до екологічної інформації у сучасному суспільстві є важливим у процесі прийняття значущих рішень. Загально визнаний принцип вільного доступу до публічної інформації дає змогу громадянам вчасно висловлювати свою громадянську позицію, а також є однією із ознак сучасної демократичної держави в період інтенсивного розвитку інформаційного суспільства. Науково технічний прогрес та інформаційні технології постійно змінюються та розвиваються. Таким змінам передують і зміни, які повинні відбуватись в законодавстві для збереження балансу між законодавством та технологіями.

У дослідженні аналізується процедура та механізм отримання екологічної інформації за законодавством Китайської Народної Республіки, вартість отримання такої інформації та підстави відмови від надання. Варто зазначити, що для вирішення екологічних проблем законодавчі органи Китайської Народної Республіки створили низку нормативно-правових актів, які б покращувати якість довкілля та відкрили доступ до екологічної інформації своїм громадянам. Незважаючи на розгалужену систему законодавства, органи державної влади на перший план ставлять економічне зростання та фінансову сферу, що значно погіршує екологічний стан країни. Доведено, що отримати екологічну інформацію в Китайській Народній Республіці особливо легко через мережу Інтернет. На офіційних веб-сайтах органів державної влади та органів місцевого самоврядування можна знайти велику кількість екологічної інформації. зокрема, це дані моніторингу щодо якості довкілля, викиди, скиди в атмосферне повітря, стан ґрунтів, води, надр тощо. Проте надзвичайно багато підприємств, установ та організацій, які у процесі здійснення своєї господарської діяльності впливають на довкілля не виконують у повній мірі обов'язку щодо оприлюднення екологічної інформації.

Ключові слова: доступ до інформації, екологічна інформація, доступ до екологічної інформації, державна екологічна інформація, інформація про навколишнє середовище підприємства.

Постановка проблеми. Застосування порівняльно-правового аналізу значно розширює можливості розуміння законодавчих процесів у будь-якій зарубіжній країні. Цей метод ми застосовуємо досить часто в процесі здійснення аналізу чинного українського законодавства із законодавством інших зарубіжних країн. У літературі можна знайти непоодинокі випадки порівняльно-правового аналізу законодавства України з Німеччиною, Румунією, Великобританією, Сполученими Штатами Америки та з іншими. В принципі, це логічно, адже порівняльна характеристика з країнами Європи – це закономірно для України після підписання Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом.

Проте, у цій статті ми спробуємо проаналізувати законодавство Китаю у сфері доступу до екологічної інформації. Китай – це країна з міцною та розвинутою економікою, показники

технічного прогресу одні із самих кращих, кожна п'ята людина у світі є китайцем. Попри всі ці плюси, цікаво розглянути доступ до екологічної інформації за законодавством Китайської Народної Республіки (далі – КНР), адже це держава в якій зберігся комуністичний лад, адже вона є соціалістичною народною республікою.

Мета статті – проаналізувати правове забезпечення реалізації права на доступ до екологічної інформації за законодавством Китайської Народної Республіки.

Виклад основного матеріалу. Основним законом Китаю є Конституція Китайської Народної Республіки. По рахунку це четверта конституція з дня проголошення Народної Республіки, яка прийнята у 1982 році. У неї вносились зміни, останні з яких відбулись у 2018 році. Однак, варто зазначити, що Конституцією не регламентовано право громадян на вільний

доступ до екологічної інформації. Відповідно до ст. 26 Конституції КНР держава захищає та покращує середовище проживання та екологічне середовище, а також запобігає забрудненню навколишнього середовища та інші небезпечні явища [1].

Отже, Конституція не визначає право вільного доступу до екологічної інформації – це є досить логічним як для соціалістичної країни, натомість бере на себе зобов'язання покращувати навколишнє середовище, запобігати за брудненню, знищенню лісів тощо. Також варто зазначити, що наприклад відповідно до положень Конституції, земля, її надра належать державі, тобто громадянам КНР – це означає, що Китай є країною демократичної диктатури народу.

Вперше вільний доступ громадян до екологічної інформації затверджений Наказом №35 Державного управління охорони навколишнього середовища «Заходи щодо розкриття екологічної інформації (пробна версія)» від 8 лютого 2007 року. Основна мета цього правового документу полягає у регулюванні розкриття екологічної інформації адміністративними департаментами охорони навколишнього середовища (їх ще називають екологічні адміністрації) та підприємствами, підтримуючи права і інтереси громадян, юридичних осіб і інших організацій на доступ до екологічної інформації, а також сприяння участі громадськості в охороні навколишнього середовища.

Ст. 2 вище зазначеного Наказу дає три наступні визначення, зокрема: термін «екологічна інформація» – включає в себе державну екологічну інформацію та екологічну інформацію підприємства; термін «державна екологічна інформація» відноситься до інформації, яка виникає або створюється природоохоронними органами при виконанні своїх посадових обов'язків з приводу охорони навколишнього середовища, записується і зберігається в певній формі; термін «інформація про навколишнє середовище підприємства» стосується впливу на навколишнє середовище, що виникає під час здійснення підприємницької діяльності, вона записується і зберігається у природоохоронних актах підприємства [2].

Варто зазначити, що законодавство КНР визначає, що Державна адміністрація з охорони навколишнього середовища Китаю несе відповідальність за просування, керівництво, координацію та нагляд за розкриттям екологічної інформації по всій країні. Аналогічні зобов'язання покладаються на відділи охорони навко-

лишнього середовища місцевого народного уряду на рівні округу або вище в чітко визначеному адміністративному районі КНР.

Відповідно до ст. 4 Наказу № 35 Департамент охорони навколишнього середовища повинен розкривати урядову екологічну інформацію дотримуючись наступних принципів, зокрема: справедливості; зручності; об'єктивності; своєчасності; точності [2].

Юридичні особи Китайської народної Республіки також зобов'язані своєчасно і точно розкривати корпоративну екологічну інформацію відповідно до принципу поєднання добровільного та обов'язкового розкриття.

Відповідно до ст. 35 Наказу №35 громадяни, юридичні особи та інші організації можуть звертатися до відділу охорони навколишнього середовища для отримання державної екологічної інформації [2].

Відділи охорони навколишнього середовища КНР створюють і вдосконалюють системи розкриття екологічної інформації. Зокрема, Головне управління Державної адміністрації з охорони навколишнього середовища виступає в якості організатора з розкриття державної екологічної інформації уряду в своєму власному департаменті, а різні комерційні організації виконують хорошу роботу по розкриттю державної екологічної інформації уряду відповідно до розподілу обов'язків.

Відділ охорони навколишнього середовища місцевого самоврядування на рівні округу або вище повинен організовувати роботу Департаменту по розкриттю екологічної інформації відповідно до фактичної ситуації та нести відповідальність за організацію і реалізацію роботи департаменту по розкриттю державної екологічної інформації.

Ст. 6 вище згаданого Наказу визначає конкретні обов'язки організації, відповідальної за урядову роботу з розкриття екологічної інформації, якими є: 1) створювати положення та правила роботи для розкриття державної екологічної інформації у вищезгаданих відділах органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 2) організовувати та координувати державну роботу з розкриття екологічної інформації для різних бізнес-агентств Департаменту по розкриттю екологічної інформації; 3) організовувати ведення та оновлення державної екологічної інформації, розкритої Департаментом по розкриттю екологічної інформації; 4) контролювати та оцінювати урядову роботу з розкриття екологічної інформації різних бізнес-організацій

Департаменту по розкриттю екологічної інформації; 5) організувати створення та складання урядових інструкцій щодо розкриття екологічної інформації, урядових каталогів розкриття екологічної інформації та річних звітів щодо розкриття екологічної інформації урядом; 6) контролювати та керувати роботами з розкриття інформації про навколишнє середовище департаментів охорони навколишнього природного середовища нижчого рівня; 7) контролювати розкриття екологічної інформації підприємств, які перебувають у юрисдикції Департаменту по розкриттю екологічної інформації; 8) відповідає за конфіденційний огляд урядової екологічної інформації перед її розкриттям; 9) інші обов'язки Департаменту по розкриттю екологічної інформації, пов'язані з розкриттям екологічної інформації [2].

Оприлюднення урядом екологічної інформації неможливе без затвердження відповідних національних норм, яке може вимагати Управління охорони навколишнього природного середовища. Також Департаменти охорони навколишнього природного середовища повинні розкривати державну екологічну інформацію не загрожуючи національній, громадській, економічній безпеці та соціальній стабільності.

Відповідно до ст. 11 Наказу №35 Відділи охорони навколишнього середовища повинні активно розкривати громадськості наступну державну екологічну інформацію в рамках своїх обов'язків і повноважень: 1) закони, положення, правила, стандарти та інші нормативні документи з охорони навколишнього середовища; 2) планування захисту навколишнього середовища; 3) стану якості навколишнього середовища; 4) екологічну статистику та інформацію про екологічні дослідження; 5) аварійні плани, прогнози, виникнення і обробка надзвичайних екологічних ситуацій; 6) розподіл і впровадження загального індексу викидів основних забруднюючих речовин, а також видача дозволів на викид забруднюючих речовин; 7) результати комплексної експертизи щодо поліпшення стану навколишнього середовища в містах; 8) інформацію про види, кількість утворених твердих побутових відходів, інформація про стан їх утилізації; 9) документи з оцінки впливу на навколишнє середовище проєкту будівництва, який приймає справу, схвалення документа з оцінки впливу на навколишнє середовище (а саме: результати оцінки впливу на довкілля, результати природоохоронного приймання завершеного будівельного проєкту, елементи, основа, умови, процедури

та результати інших адміністративних дозволів на охорону навколишнього середовища); 10) предмети, основа, стандарти та порядок збору плати за каналізацію, сума плати за каналізацію, яку повинні сплатити забруднювачі, фактична зібрана кількість та зменшення чи звільнення від сплати; 11) розслідування та перевірка публічних листів і відвідувань, скарг на екологічні проблеми або корпоративне забруднення навколишнього середовища і обробка їх результатів; 12) екологічні адміністративні штрафи, адміністративні перегляди, адміністративні судові розгляди і виконання адміністративних примусових заходів; 13) викиди забруднюючих речовин перевищують національні або місцеві стандарти скидання, або загальні скидання забруднюючих речовин перевищують викиди, затверджені місцевим народним урядом. Списки підприємств з серйозним забрудненням відповідно до загального контрольного індексу; 14) списки підприємств, які постраждали від великих або надзвичайно серйозних аварій або техногенних катастроф, пов'язаних із забрудненням навколишнього середовища, і списки підприємств, які відмовляються виконувати адміністративне стягнення; 15) результати затвердження природоохоронних установ; 16) організацію роботи, робочі обов'язки і контактна інформація відділу охорони навколишнього середовища; 17) інша екологічна інформація, яка повинна розкриватися в законах, нормативних актах і правилах [2].

Департамент охорони навколишнього середовища зобов'язаний створити власний каталог розкриття екологічної інформації відповідно до конкретної галузі, визначеної у згаданих вище пунктах. У свою чергу, Управління охорони навколишнього природного середовища КНР встановлює та вдосконалює механізм перевірки конфіденційності для оприлюднення урядової екологічної інформації та визначає процедури й обов'язки перегляду.

Перед розголошенням урядової інформації про навколишнє середовище відділ охорони навколишнього природного середовища проводить огляд екологічної інформації на відповідність Закону КНР «Про збереження державної таємниці» та інших законів, нормативно-правових актів та відповідних національних норм.

Департаменти охорони навколишнього середовища не повинні розголошувати державну екологічну інформацію, що стосується державної таємниці, комерційної таємниці та особистої конфіденційності. Однак державна екологічна інформація, що включає комерційну таємницю

та особисту конфіденційність, яка може мати великий вплив на суспільний інтерес, може бути розкрита за згодою власника права чи управління охорони навколишнього середовища. Коли відділ охорони навколишнього природного середовища не впевнений, чи може бути розкрита державна екологічна інформація, він повинен повідомити відповідний компетентний орган для визначення відповідності до законів, правил та відповідних національних норм.

Екологічна інформація у Китаю активно розкривається через державні веб-сайти, бюлетені, прес-конференції, газети, радіо, телебачення та іншими способами, які є простими для громадськості.

Ст. 14 Наказу №35 ставить досить цікаві терміни, які відсутні як у європейському, так у вітчизняному законодавстві. Тобто державна екологічна інформація, яка підпадає під дію активного оприлюднення, повинна бути розкрита Управлінням охорони навколишнього природного середовища протягом 20 робочих днів з дати формування або зміни екологічної інформації [2]. Проте є закони, які містять інші терміни оприлюднення державної екологічної інформації.

Варто зазначити, що Управління охорони навколишнього середовища Китаю своєчасно оприлюднюють всі каталоги екологічної інформації, вчасно змінюючи його та доповнюючи, а також детально регламентують де можна знайти ту чи іншу екологічну інформацію, адреси офісів та контактні номери телефонів, електронні адреси тощо.

Фізичні та юридичні особи Китаю можуть звертатись до відповідних компетентних органів державної влади та органів місцевого самоврядування із запитом або заявкою на отримання екологічної інформації. Запит (заявка) оформлюється письмово, із зазначення наступних чітко визначених реквізитів: ім'я або ім'я заявника та контактна інформація; детальний опис урядового вмісту екологічної інформації, що вимагається для розкриття; вимоги до розкриття форми державної екологічної інформації [2].

Запит можна особисто віднести до компетентного органу, або ж надіслати поштою, факсом або ж електронною поштою. Якщо це не можливо тоді запит можна подати в усній формі.

Наказ також визначає перелік обставин, за наявності яких компетентний орган повинен відповідати на кожен запит (заявку) окремо. Зокрема, до таких обставин належать: 1) якщо інформація, заявлена для розкриття, знаходиться в межах обсягу розкриття, заявник

повинен бути проінформований про спосіб отримання державної екологічної інформації; 2) якщо інформація, запитувана для розкриття, потрапляє в рамки не розкриття, заявник повинен бути проінформований про те, що державна екологічна інформація не буде розголошена, та причини такого нерозголошення повинні бути пояснені; 3) якщо державна екологічна інформація не розкривається Департаментом або державна екологічна інформація не існує, заявник повинен бути повідомлений про особи, які володіють такою інформацією. Заявнику повідомляють назву та контактну інформацію адміністративного органу, який володіє запитуваною екологічною інформацією; 4) якщо зміст заявки неясний, заявнику повідомляється про зміну або доповнення заявки [2].

Слід зазначити, що даний перелік обставин є вичерпний, досить зрозумілий та простий.

Відповідь на запит надається протягом 15 днів з дня надходження запиту, однак даний термін може бути продовжений за згодою відповідальної особи за розкриття екологічної інформації, але не більше ніж ще на 15 днів.

Далі перейдемо до аналізу корпоративної екологічної інформації. Держава закликає підприємства добровільно розкривати корпоративну екологічну інформацію, зокрема: 1) політику охорони навколишнього середовища, яку здійснює підприємство, щорічна мета та ефективність охорони навколишнього середовища; 2) загальне річне споживання природних ресурсів підприємства; 3) інвестиції в охорону навколишнього середовища та розвиток екологічних технологій підприємств; 4) тип, кількість, концентрація та призначення забруднюючих речовин, що скидаються підприємством; 5) будівництво та експлуатація об'єктів охорони навколишнього природного середовища підприємства; 6) обробка і видалення відходів, що утворюються підприємством під час виробничого процесу, та відновлення й всебічна утилізація відходів; 7) добровільна угода, підписана з управлінням охорони навколишнього природного середовища для поліпшення екологічної поведінки; 8) виконання суспільними обов'язками компанії; 9) інша екологічна інформація, яка розкривається підприємством добровільно [2].

Відповідно до ст. 20 наказу № 35 підприємства повинні розкривати громадськості наступну екологічну інформацію: 1) назва підприємства, адреса, законний представник; 2) найменування забруднюючих речовин, спосіб скиду, концентрація і загальна кількість, пере-

вищення стандартної та загальної кількості основних забруднюючих речовин; 3) будівництво та експлуатація об'єктів охорони навколишнього природного середовища підприємства; 4) план надзвичайних ситуацій при аваріях із забрудненням навколишнього середовища [2].

Підприємствам заборонено втаємничувати свою комерційну екологічну інформацію, яка зазначена вище, та відмовляти від надання такої інформації зацікавленим суб'єктам посиляючись на нерозголошення комерційної таємниці.

Досить цікавою новинкою є позиція законодавця, який зобов'язує підприємства розкривати екологічну інформацію для населення. Зокрема, підприємства КНР зобов'язані оприлюднити свою екологічну інформацію в основних місцевих засобах масової інформації, в мережі Інтернет або публікуючи щорічний звіт протягом 30 днів з дня оголошення Управлінням охорони навколишнього природного середовища переліку обов'язкового оприлюднення екологічної інформації (який зазначений у ст. 20 Наказу № 35). Департамент охорони навколишнього природного середовища, у свою чергу, наділяється правом перевірки достовірності екологічної інформації, опублікованої підприємством.

Для ефективного та своєчасного опублікування та розповсюдження екологічної інформації підприємствами Управління охорони навколишнього природного середовища нагороджує їх за добровільне розкриття інформації про корпоративну екологічну поведінку та зразкове дотримання законів і правил охорони навколишнього середовища наступними нагородами: 1) публічне визнання у великих місцевих засобах масової інформації; 2) визначити пріоритетні спеціальні фонди для проєктів з охорони довкілля відповідно до відповідних національних норм; 3) пріоритетна рекомендація щодо демонстраційних проєктів з чистого виробництва або демонстраційних проєктів, що фінансуються іншими країнами відповідно до відповідних національних норм; 4) інші стимулюючі заходи, передбачені державою [2].

Департамент охорони навколишнього природного середовища встановлює та вдосконалює державну систему оцінювання роботи щодо розкриття екологічної інформації, систему соціального огляду підзвітності, а також регулярно проводить оцінку та огляд урядової роботи з розкриття інформації про довкілля. Він публікує свій щорічний звіт про державну роботу з розкриття екологічної інформації до 31 березня кожного року.

Щорічний звіт про розкриття інформації про державну екологічну інформацію повинен містити визначені законодавством положення, зокрема щодо: органів охорони навколишнього середовища, які активно розкривають державну екологічну інформацію; Департаментів охорони навколишнього природного середовища, які розкривають урядову екологічну інформацію та відмовляються розкривати державну екологічну інформацію за заявою; обставин звернення до адміністративного розгляду чи адміністративного судового розгляду через не розкриття державної екологічної інформації; основних проблем та вдосконалення щодо розкриття державною екологічною інформацією інформації; інші питання, про які потрібно повідомити [2].

Отже, даний перелік не є вичерпним. Слід зазначити, що публікація таких звітів є досить позитивним досвідом у сфері доступу до екологічної інформації, який добре впливає на правильне та законне функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування КНР, а також забезпечує належний доступ громадян до екологічної інформації. У випадках, коли органи державної влади та органи місцевого самоврядування не виконують зобов'язання уряду щодо розкриття природоохоронної інформації відповідно до закону, громадяни можуть подати заяву (скаргу) до Управління охорони навколишнього природного середовища вищого рівня. Департамент охорони навколишнього природного середовища, який отримує заяву (скаргу), закликає відділ охорони навколишнього природного середовища нижчого рівня виконувати урядові зобов'язання щодо розкриття екологічної інформації відповідно до закону. Громадяни, юридичні особи та інші організації, які вважають, що конкретні адміністративні дії Управління охорони навколишнього природного середовища в роботі з розкриття державної екологічної інформації порушують їх законні права, можуть подати заяву про адміністративний перегляд або подати адміністративний позов відповідно до закону.

У випадках порушення Управлінням охорони навколишнього природного середовища наступних обставин, відділ охорони навколишнього природного середовища наказує йому внести виправлення, якщо обставини серйозні, безпосередньо на відповідальних осіб накладаються адміністративні санкції відповідно до чинного китайського законодавства.

Серйозно забруднюючі підприємства, які порушують положення статті 20 Наказу № 35,

чий скиди забруднюючих речовин перевищують національні або місцеві норми скиду, або загальний скид забруднюючих речовин перевищує загальні норми, або якщо викид забруднюючих речовин не оголошений відповідно до вимог, які визначені у законодавстві, органи державної влади та органи місцевого самоврядування у галузі охорони навколишнього природного середовища можуть накладати штраф у розмірі не менше 100 000 юанів (395 470 гривень станом на серпень 2020 р.) відповідно до положень Закону про сприяння чистому виробництву КНР та оголошує про це від свого імені.

Висновки і пропозиції: законодавство Китаю у сфері доступу до екологічної інформації є досить прогресивним та вдосконалим. На законодавчому рівні досить чітко прописано, яким чином можна отримати екологічну інформацію, куди звернутись, терміни надання відповіді на запит тощо. Слід зазначити, що відповіді на екологічний запит надаються цілком безкоштовно незалежно від розміру запиту, а також в коротші строки, порівняно з українським законодавством. З'ясовано позитивний досвід КНР, який полягає в активному оприлюдненні екологічної інформації, яке зобов'язує підприємства протягом 20 днів висвітлити громадянам екологічну інформацію, з якою останні можуть ознайомитись у вільному доступі. Проте, відсутність ефективного екологіч-

ного нагляду з боку держави щодо дотримання норм екологічного законодавства свідчить про неподання такої інформації усіма суб'єктами господарювання. Встановлено, що у КНР створюються КНР каталоги екологічної інформації, тобто коротке резюме про певний вид екологічної інформації, дата її створення та публікації. Обґрунтовано, що доступ до екологічної інформації на у КНР на високому рівні забезпечується через інтернет-технології. Зокрема, у вільному доступі можна ознайомитись із даними моніторингу різних екологічних галузей, дослідженнями вчених екологів та багато корисної інформації про стан атмосферного повітря, ґрунту, води, видів та скидів забруднюючих речовин тощо. Звісно, підприємства КНР не в повному обсязі оприлюднюють екологічну інформацію, але все ж таки вони це роблять.

Список використаних джерел:

1. Конституція Китайської Народної Республіки від 4 грудня 1982 р. URL: https://chinalaw.center/constitutional_law/china_constitution_revised_2018_russian/
2. Наказом №35 Державного управління охорони навколишнього середовища «Заходи щодо розкриття екологічної інформації (пробна версія)» від 8 лютого 2007 року URL: http://www.gov.cn/flfg/2007-04/20/content_589673.htm

Demchuk T. I. Access to environmental information under the legislation of the people's Republic of China

Abstract. The article is devoted to access to environmental information under the laws of the People's Republic of China. Access to environmental information in modern society is important in the process of making meaningful decisions. The universally recognized principle of free access to public information allows citizens to express their civic position in a timely manner, and is also one of the hallmarks of a modern democracy in a period of intensive development of the information society. Scientific and technological progress and information technology are constantly changing and evolving. Such changes are preceded by changes that must occur in the legislation to maintain a balance between legislation and technology.

The study analyzes the procedure and mechanism for obtaining environmental information under the laws of the People's Republic of China, the cost of obtaining such information and the grounds for refusal. It is worth noting that in order to solve environmental problems, the legislatures of the People's Republic of China have created a number of regulations that would improve the quality of the environment and open access to environmental information to their citizens. Despite the extensive system of legislation, public authorities prioritize economic growth and the financial sector, which significantly worsens the country's environmental situation. It has been proven that obtaining environmental information in the People's Republic of China is especially easy via the Internet. A large amount of environmental information can be found on the official websites of public authorities and local governments. In particular, these are monitoring data on environmental quality, emissions, discharges into the atmosphere, condition of soils, water, subsoil, etc. However, many companies, institutions and organizations that affect the environment in the course of their economic activities do not fully fulfill the obligation to disclose environmental information.

Key words: access to information, ecological information, access to ecological information, state ecological information, information about the environment of the enterprise.

УДК 342.9+349.6+553.3/9

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.36>**В. М. Плохий**здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

ОБЛІК ТЕХНОГЕННИХ ВІДХОДІВ ЯК СТРАТЕГІЧНЕ ЗАВДАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Метою наукової статті визначено наведення аргументації здійснення обліку техногенних відходів як стратегічного завдання української держави. Визначено, що питання правового регулювання поводження з техногенними відходами є проблемою, що має характер комплексного міжгалузевого дослідження, і вимагає зосередження зусиль представників технічних, економічних, екологічних, юридичних наук. На підставі аналізу проведених досліджень з питань забезпечення вимог екологічної безпеки поводження з техногенними відходами обґрунтовано підхід, сутність якого зводиться до пошуку напрямів оптимізації такої діяльності із тісному взаємозв'язку не лише із вдосконалення економічної складової такої діяльності, а і правового рівня врегулювання. Встановлено, що єдиним нормативно-правовим актом інформаційного характеру, що визначає окремі питання поводження із техногенними відходами є Державного класифікатора відходів, що де-факто означає абсолютну неврегульованість такої проблеми на законодавчому рівні. У статті встановлено, що відсутність нормативно-правової підстави відповідно до чинного законодавства України для здійснення класифікації відходів, визначення ступеня небезпеки їх використання своїм негативним наслідком має подальше поглиблення техногенної екологічної катастрофи. Автором наголошено, що використання техногенних відходів в Україні відбувається в умовах абсолютної нормативної невизначеності. Автором підкреслено, що відповідно до встановлених вимог Угоди про Асоціацію України з Європейським Союзом є необхідним на рівні спеціального законодавчого акту визначити специфіку використання техногенних (промислових) відходів, визначення нормативних підстав класифікації техногенних відходів за ступенем їх екологічної небезпеки, встановлення спеціального порядку та підстав застосування заходів юридичної відповідальності у разі порушення чи неналежної реалізації таких режимних положень. Обґрунтовано доцільність запровадження розуміння «техногенних відходів» як різновиду відходів, що за умови їх використання у якості вторинної сировини відносяться до категорії публічного чи приватного майна та мають бути внесені до спеціального створеного Державного реєстру техногенних відходів, ведення якого має бути покладено на Міністерство розвитку громад та територій України.

Ключові слова: адміністративно-правовий режим, адміністративна відповідальність, євроінтеграція, екологічна катастрофа, правове регулювання, техногенні відходи, утилізація.

Постановка проблеми. Використання техногенних відходів попри можливість вирішення ряду стратегічних важливих для України задач, має своїм негативним наслідком створення загрози для життя та здоров'я людей. При цьому в умовах абсолютної правової невизначеності режиму використання техногенних відходів унеможлиблюється застосування механізму відповідальності за вчинення правопорушень під час організації та проведення такої діяльності.

«Розробка» полігонів техногенних відходів є «прибутковою» діяльністю криміналізованих угруповань, які звичайно діють без отримання будь-яких дозволів на таку діяльність. За нео-

фіційними даними, на 230 га Балки Середньої (як одного із найбільших полігонів техногенних відходів України, розташованому у м. Запоріжжя) міститься від 40 до 300 млн т металу, що за оперативними даними Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю, у 2014 році щомісячний прибуток від переробки техногенних відходів сягає 5 млн доларів США [1; 2; 3; 4]. Попри активну діяльність із «розробки» полігонів техногенних відходів, їх облік державою не здійснюється через нормативну невизначеність спеціально уповноваженого суб'єкта публічного управління.

Стан наукової розробки. Дослідження особливостей забезпечення правового регулювання поводження з відходами, залишаючись актуальним, було досліджено у наукових розробках таких представників юридичної науки, як В. А. Зуєв, Р. С. Кірін, Ю.О. Легеза, О.В. Гладій, М. М. Бринчук, О. І. Крассов. Окремі питання поводження з відходами були предметом наукових розробок таких вчених, як В.Г. Братчикова, Г.П. Виговську, Н.Р. Малишеву та інших авторів. Однак при цьому комплексного науково-практичного дослідження питань забезпечення ефективності поводження з техногенними відходами попри його надзвичайну суспільну затребуваність не було виконано, що актуалізує здійснення даної розробки.

Метою наукової статті є визначення аргументації здійснення обліку техногенних відходів як стратегічного завдання української держави.

Виклад основного матеріалу. В умовах наявних правових колізій функціональні обов'язки здійснення паспортизації техногенних відходів пов'язується із ініціативним волевиявленням суб'єкта господарювання, в наслідок діяльності якого такий об'єкт було утворено. При цьому механізми застосування заходів юридичної відповідальності у разі ухилення суб'єктом господарювання від здійснення такої діяльності також чинним законодавством України не визначено, що унеможливорює застосування з боку правоохоронних органів заходів державного примусу у вигляді адміністративних чи кримінальних стягнень.

Використання полігонів техногенних відходів часто відбувається в умовах абсолютного нехтування з боку суб'єкта господарювання вимогам щодо дотримання техніки безпеки поводження із небезпечними відходами, що також не може бути визначено як порушення вимог поводження з техногенними відходами через відсутність нормативної підстави притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності.

Розуміння сутності поняття техногенних відходів вимагає здійснення їх класифікації як об'єктів правовідносин.

Техногенні відходи можуть бути класифіковані за ознаками, сутність яких зводиться до комплексного міжгалузевого підходу, що має враховувати досягнення геологічних, екологічних, економічних, гірничих наук. Зокрема, такими критеріями виявляється за доцільне визначити спосіб утворення, обсяги їх утворення, матеріальна характеристика складу речовин та ін.

За способом утворення виділяють такі типи полігонів техногенних відходів, як техногенні відходи сухих відвалів; гідровідвалів, хвостів і шламосховищ; комбінованих відвалів. Найчастіше техногенні відходи сухих відвалів утворюються в наслідок діяльності підприємств гірничодобувної промисловості; у 15% випадків такі відходи утворюються внаслідок діяльності теплоелектростанцій сухого видалення; у решті випадках такі відходи є відходами дражного видобутку [5, с. 56-67]. Такі техногенні відходи, як правило, зберігаються у вигляді природних або штучних сховищ, що заповнюються пульпою (роздроблена руда або порода з водою) [6].

За ступенем негативного впливу на навколишнє середовище техногенні відходи мають бути поділені на відповідні класи з виокремлення класу безпечних відходів, до яких мають бути віднесені відходи, що за своєю морфологічною структурою складаються із гірських порід, глибовощебеністих і щебеністих шлаків кольорової та чорної металургії, що в процесі свого зберігання руйнуються слабо або взагалі не руйнуються; класу небезпечних відходів, що вчинюють шкідливий вплив на атмосферу і гідросферу [7].

Техногенні відходи залежно від свого виникнення поділяються на відходи, що виникли внаслідок: діяльності підприємств металургійного та феросплавного виробництва; діяльності гірничодобувних підприємств; підприємств машинобудівного виробництва; підприємств коксохімічного виробництва; підприємств хімічного виробництва; діяльності підприємств теплової енергетики і паливної промисловості; діяльності підприємств будівництва та виробництва будівельних матеріалів.

З врахуванням вище зазначеного щодо необхідності впровадження принципу побудови економіки за принципом замкнутого циклу техногенні відходи відносяться до категорії майна, що може бути оцінено за показником економічної ефективності їх використання. Отже, за критерієм економічної прибутковості використання техногенні відходи поділяються на збиткові (поводження, утилізація чи переробка яких вимагає державних субсидій та дотацій, що вимагає їх віднесення до категорії публічного майна); прибуткові (економічна ринкова оцінка вартості таких відходів свідчить про відсутність необхідності залучення додаткових фінансових ресурсів державного та місцевих бюджетів коштів).

З критерієм економічної ефективності корелюється з таким показником, як ступінь промислового освоєння, за яким відособлюються розроблювані та нерозроблювані техногенні відходи. Необхідно відзначити, що в Україні спостерігається надзвичайно низький рівень розробки та утилізації техногенних відходів (зокрема, лише 8-10% техногенних відходів специфікуються), тоді як у таких країнах, як Сполучені Штати Америки, Японія, Французька Республіка такий показник дорівнює 80% [8].

Використання техногенних відходів, як було обґрунтовано вище, вимагає запровадження відносно режиму публічного чи приватного майна, що з врахуванням концепції виділення форм власності, визначеної Конституцією України, дозволяє визначити техногенні відходи приватної форми власності, техногенні відходи комунальної форми власності, техногенні відходи державної форми власності.

Залежно від суб'єктних характеристик відносин із поводження із техногенними відходами відокремлюються відносини використання таких об'єктів особами, внаслідок діяльності яких вони утворилися (основні суб'єкти господарювання) чи особами, які набули таких прав від основних суб'єктів (додаткові, або субсидіарні).

Подібний підхід до розуміння підстав набуття спеціальних прав на техногенні відходи запроваджено відповідно до положень Модельного закону СНД про відходи [9]. Так, згідно із положеннями Модельного закону СНД про відходи [9] встановлено, що право власності на промислові (техногенні) відходи набуває суб'єкт господарювання (юридична або фізична особа), внаслідок виробничої чи іншої господарської діяльності якого утворилися такі об'єкти. Окрім цього Модельним законом СНД про відходи встановлюється імперативний обов'язок суб'єктів господарювання, в наслідок діяльності яких утворилися техногенні відходи, щодо запровадження інноваційних технологій виробництва, що сприяють підвищенню рівня ефективності режиму утилізації та інших видів поводження із техногенними відходами.

Доцільним є відокремлення строку надання спеціального дозволу на розробку техногенних відходів шляхом встановлення для суб'єктів господарювання внаслідок діяльності якого вони виникли додаткових економічних стимулів із запровадження інноваційних технологій із переробки.

Необхідно підкреслити, що в Україні в сучасних умовах більшість місць розміщення тех-

ногенних відходів створені стихійно, без врахування оптимальних та безпечних вимог побудови таких полігонів. Стихійність розміщення техногенних відходів пов'язується із відсутністю нормативно визначеного порядку поводження із техногенними відходами, в тому числі і їх утилізації, захоронення тощо.

В умовах стихійності захоронення, утилізації та інших форм поводження з відходами є необхідним здійснення перегляду національної державної політики, спрямованої на забезпечення належного рівня обліку техногенних відходів як складової системи таких об'єктів, що зокрема, корелюється із положеннями Закону України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року» [10]. Необхідним є визначення на законодавчому рівні вимогу щодо створення Державного реєстру техногенних відходів як складової мінерально-сировинної бази України. Для цього пропонується внести зміни до положень Закону України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року», що визначають поводження із техногенною сировиною, шляхом їх доповнення абзацом п'ятим у такій редакції:

*«У цьому напрямі передбачаються:
продовження робіт з формування бази даних техногенних родовищ України;
геолого-економічна оцінка техногенних накопичень, що перебувають у державній або комунальній власності;
створення Державного реєстру техногенних відходів України».*

Вимога про забезпечення діяльності із державної реєстрації техногенних відходів обґрунтовується наявністю у складі таких об'єктів мінеральної сировини, що підкреслює їх економічну та стратегічну цінність для вирішення енергетичних та природоресурсних потреб української держави.

Відсутність державного обліку техногенних відходів своїм наслідком має їх стихійне безконтрольне використання суб'єктами господарювання, що часто здійснюється з порушенням вимог технологічної безпеки розробки таких об'єктів. Так, лише на території розташування техногенних відходів Кривбасу безхазяйними є техногенні відходи загальним обсягом більше, ніж 300 млн тон з середнім змістом заліза 58 %, що своїм наслідком має не лише економічні втрати для наповнення прибуткової частини державного бюджету України, але зростання

загрози наближення техногенної екологічної катастрофи національного значення [12].

В межах здійснення діяльності із гармонізації національного законодавства України та законодавства країн Європейського Союзу визначено необхідність активізації правотворчості із переосмислення нормативних підходів до розуміння категорії відходи, що, зокрема, втілилось у розробці нової редакції Закону України «Про відходи» [13], який на разі зараз не перебуває на розгляді Верховної Ради України. Позаяк і цим проектом Закону України не було визначено сутність категорії техногенні (промислові) відходи, попри висунення пропозиції створення Національного переліку відходів. Так, відповідно до положень зазначеного проекту Закону України «Про відходи» до Національного переліку відходів віднесено такі види об'єкти, як: біо-відходи (відходи, що біологічно розкладаються, із садів та парків, лісів та лісонасаджень, харчові та кухонні відходи домашніх господарств, ресторанів, закладів громадського харчування та роздрібною торгівлі та подібні відходи харчової промисловості); відпрацьовані оливи (будь-які мінеральні або синтетичні змащувальні або індустриальні оливи, зокрема з двигуна внутрішнього згорання та з коробки передач, змащувальні оливи, оливи для турбін та гідравлічні оливи, що повністю або частково втратили свої первісні якості і не підлягають подальшому використанню за своїм прямим призначенням); інертні відходи (відходи, що не зазнають жодних фізичних, хімічних чи біологічних змін та трансформацій, мають незначну загальну здатність до утворення фільтрату, незначну його токсичність і вміст забруднюючих речовин у відходах, які не загрожують якості поверхневих та/чи підземних вод); небезпечні відходи (відходи, які мають одну чи більше небезпечних властивостей); побутові відходи (відходи домогосподарств, що утворюються у процесі життя і діяльності людини, а також відходи комерційних організацій, підприємств та установ, які за своєю природою чи складом подібні до відходів домогосподарств); рідкі побутові відходи (побутові відходи, що утворюються в будинку за відсутності централізованого водопостачання та каналізації і накопичуються та зберігаються у вигрібних ямах) [13].

При цьому статтею 4 проекту Закону України «Про відходи» підкреслено, що поводження з невлонюваними газоподібними речовинами, що викидаються безпосередньо у повітря, речовинами, що скидаються зі стічними водами

у водні об'єкти (крім тих, які акумулюються і підлягають вивезенню у спеціально відведені місця чи об'єкти), радіоактивними відходами і речовинами, забрудненими ними, розкритими породами гірничодобувних підприємств, які за технологією зворотного відвалоутворення використовуються для закладення виробленого простору, металобрухтом, включаючи побічні продукти від виробництва та оброблення чорних і кольорових металів та їх сплавів (шлаки, шлами та інше), - що по суті є техногенними відходами, - визначаються спеціальним законодавством [13].

Висновок. З врахуванням сутності техногенних об'єктів є необхідним здійснити правотворчу діяльність із встановлення процедурних особливостей адміністративно-правового режиму їх використання, встановлення допустимих та необхідних меж державного втручання у діяльність, пов'язану із поводженнями із техногенними відходами для розвитку мінерально-сировинної бази України.

Таким чином, доцільним є зробити висновок щодо необхідності запровадження розуміння техногенних відходів як різновиду відходів, що за умови їх використання у якості вторинної сировини відносяться до категорії публічного чи приватного майна та мають бути внесені до спеціального створеного Державного реєстру техногенних відходів, ведення якого має бути покладено на Міністерство розвитку громад та територій України.

Список використаних джерел:

1. В Запорожье вооруженные люди захватили металлургические отвалы: новость дня. URL: <https://www.061.ua/news/499715>
2. Авраменко В. Экономическая аномалия на Украине, или Кто командует на металлорынке. URL: <https://nahnews.org/909021-ekonomicheskaya-anomaliya-na-ukraine-ili-kto-komanduet-na-metallorynke>.
3. Балка Средняя. Забор: городской портал Запорожья. URL: http://zabor.zp.ua/gallery/categories.php?cat_id=74.
4. Балка Средняя: история по-украински. Зеркало недели: электрон. версия. 2010. № 21. URL: http://gazeta.zn.ua/ECONOMICS/balka_srednyaya_istoriya_po-ukrainski.html
5. Критерії екологічної і геолого-економічної оцінки та мінералогія відходів гірничо-металургійного комплексу Кривбасу. [С.О.Довгий, В.В.Іванченко, М.М.Коржнев та ін.]; НАН України, Інститут телекомунікацій і глобал. інформ. Простору. К.: Ніка-Центр, 2013. 228 с.

6. Aggregates case study: Final Report referring to contract № 150787-2007 F1SC-AT. Vienna, March 2008. URL: http://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/waste/documents/Aggregates_Case_Study_Final_Report_UBA_080331.pdf. 282 p
7. Лиман: село Зміївського району. URL: <http://www.myslenedrevo.com.ua/ru/Sci/Local/Lyman/Photos/14.html>
8. Галецкий Л.С., Науменко У.З., Пилипчук А.Д. та ін. Техногенні родовища – нове нетрадиційне джерело мінеральної сировини в Україні. URL: <http://www.sustainable-cities-net.org.ua/publicationshow.php?id=374>
9. Модельный закон об отходах производства и потребления (новая редакция): постановление заседания Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 31 октября 2007 года № 29-15. URL : <http://docs.cntd.ru/document/902092608>
10. Модельный закон об отходах производства и потребления (новая редакция): постановление заседания Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 31 октября 2007 года № 29-15. URL : <http://docs.cntd.ru/document/902092608>
11. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року: Закон України від 21 квітня 2011 року № 3268-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 44. Ст. 457.
12. Гладій О.В. Поняття та класифікація техногенних родовищ як об'єкта правовідносин. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2016. № 6. С. 23-27.
13. Про відходи: проект Закону України від 10.03.2016. URL : <http://www.menr.gov.ua/normbaza/regulatory/554-proekty-rehuliatornykh-aktiv>

Plokyi V. M. Accounting of technogenic waste as a strategic task of the Ukrainian state

The purpose of the scientific article is to provide arguments for the implementation of man-made waste accounting as a strategic task of the Ukrainian state. It is determined that the issue of legal regulation of man-made waste management is a problem that has the character of a comprehensive intersectoral study, and requires the concentration of efforts of representatives of technical, economic, environmental, legal sciences. Based on the analysis of research on environmental safety of man-made waste, the approach is substantiated, the essence of which is to find ways to optimize such activities with a close relationship not only to improve the economic component of such activities, but also the legal level of regulation. It is established that the only normative legal act of informational nature that defines certain issues of man-made waste management is the State Classification of Waste, which de facto means the absolute unresolved nature of this problem at the legislative level. The article establishes that the lack of regulatory framework in accordance with current legislation of Ukraine for the classification of waste, determining the degree of danger of their use with its negative consequence has a further deepening of man-made environmental disaster. The author emphasizes that the use of man-made waste in Ukraine takes place in conditions of absolute regulatory uncertainty. The author emphasizes that in accordance with the established requirements of the Association Agreement between Ukraine and the European Union it is necessary at the level of a special legislative act to determine the specifics of man-made (industrial) waste, determine the regulatory basis for classification of man-made waste by environmental hazard, legal liability in case of violation or improper implementation of such regime provisions. The expediency of introducing the understanding of «technogenic waste» as a type of waste that, when used as a secondary raw material belongs to the category of public or private property and should be included in a special State Register of man-made waste, which should be entrusted to the Ministry of Community Development and territories of Ukraine.

Key words: administrative-legal regime, administrative responsibility, European integration, ecological catastrophe, legal regulation, technogenic waste, utilization.

М. В. Кочеровкандидат юридичних наук, старший викладач кафедри адміністративного права
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

СУЧАСНА ДОКТРИНА РЕФОРМ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ: НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Стаття присвячена питання розроблення напрямів реалізації подальших реформ в органах поліції, які мають стати складовою сучасної доктрини реформ.

Звертається увага на те, що подальші реформи в органах поліції мають ґрунтуватися на принципах системності, об'єктивності, безперервності, верховенства закону, децентралізації, тісної співпраці з населенням, доброчесності. Подальші напрями реформ в органах поліції мають ґрунтуватися на глибокому аналізі та оцінці того, що було реалізовано, які результати було отримано, чому щось не вдалося реалізувати, а також враховувати стан національні та глобальні загрози, стан злочинності та правопорушень у державі.

Реформи поліції мають узгоджуватися з напрямами державної політики, яку реалізує Національна поліція у сферах охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Обґрунтовується, що напрями подальших реформ в Національній поліції мають полягати у такому: слід прийняти Стратегію протидії злочинності в Україні до 2025 року та План реалізації цієї стратегії; ґрунтуючись на загальнодержавній Стратегії протидії злочинності та Плану реалізації цієї Стратегії МВС України має розробити відомчу Стратегію протидії злочинності, реалізація якої має бути покладена не всі центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовує та координує МВС України; удосконалити нормативно-правове регулювання статусу оперативних підрозділів та органів досудового розслідування з питань розкриття та розслідування злочинів; удосконалити нормативно-правове регулювання діяльності кримінальної поліції, патрульної поліції, органів досудового розслідування, підрозділів превентивної діяльності з питань протидії злочинності.

Ключові слова: реформи, поліція, доктрина, МВС України, напрями, реалізація.

Постановка проблеми. Аналізуючи всі заходи Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року, які здійснюють МВС України та Національна поліція, та інші вектори подальшого розвитку Національної поліції, можна узагальнити такі напрями подальших реформ в поліції, які умовно можна поділити на зовнішні та внутрішні: зовнішні напрями – пов'язані з існуючими викликами та загрозами, які мають подолати МВС України та Національна поліція (злочинність, протидія кримінальним та адміністративним правопорушенням тощо); внутрішні напрями реформ – спрямовані на створення ефективної системи врядування, прозорості та підзвітності діяльності Національної поліції. Ці напрями можна поділити на такі складові: розвиток кадрового потенціалу; соціальний захист поліцейських; протидія корупції; удосконалення системи управління органами та підрозділами поліції; оптимізація організаційної структури та чисельності поліції.

Подальші напрями реформ в органах поліції мають ґрунтуватися на глибокому аналізі та оцінці того, що було реалізовано, які результати було отримано, чому щось не вдалося реалізувати. Такий аналіз має бути основою подальших процесів удосконалення діяльності поліції.

Тому актуальним стає питання розроблення напрямів реалізації подальших реформ в органах поліції, які мають стати складовою сучасної доктрини реформ.

Стан наукових досліджень. Питанням реформ в органах Національної поліції значну увагу приділено у працях О. Бандурки, В. Бесчастного, І Зозулі, М.Калашника, М. Левицької, А. Леухіної, Н.Матюхіної, Р. Мельника, Т. Мінки, О. Негодченко, В. Плішкіна та інших. Чималу увагу автори приділили оприлюдненням науково обґрунтованих зауважень, пропозицій, рекомендацій щодо удосконалення діяльності поліції. Проте значної актуальності набувають питання напрямів сучасної доктрини

реформ, які є актуальними і потребують вирішення.

Мета статті – на підставі аналізу сучасних концептуальних документів та проблем, існуючих в практичній діяльності Національної поліції, запропонувати шляхи подальшого розвитку її служб та підрозділів.

Викладення основного матеріалу.

В цьому контексті варто звернути увагу на те, як оцінюють реформи експерти. Так, на думку О.Н. Ярмиша, реформа поліції має незавершений характер. За великим рахунком, кардинальні зміни відбулися головним чином у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, передусім через створення патрульної поліції. Глибоких якісних змін у роботі кримінальної поліції та слідства не відбулося. Підвищена, а інколи й виключна, увага ініціаторів реформ до підрозділів патрульної поліції є зрозумілою, але уповільнення, а потім і фактична втрата темпів реформи в цілому не можуть бути виправданими. Понад те, така ситуація містить у собі загрозу «відкату» реформи взагалі [1, с. 18].

У зв'язку з чим актуальною стає питання системності, поступовості та безперервності реформ, а також її плановості.

Це означає, що поліція має розглядатися не ізольовано, не як самостійний об'єкт реформування, а як складова частина інституційної системи. До цієї системи, поряд із самими правоохоронними органами, входять кадровий, матеріально-технічний, правовий та ідеологічний компоненти. У свою чергу, правоохоронна система як підсистема входить до складу системи більш загального порядку – державно-правової. Національна поліція є органічною системою, де функціонування кожної складової залежить, так чи інакше, від інших. Ситуація, що склалася нині (фактичне залишення в стані статичності в межах однієї системи різних за своєю суттю елементів), може призвести до провалу реформи, перемоги старого над новим [1, с. 18].

Можна констатувати той факт, що сьогодні дещо недостатньо приділяється увага реформам у сфері протидії злочинності Національною поліцією, удосконаленню діяльності оперативним та слідчим підрозділів саме відповідно до сучасного стану злочинності у державі. Такий стан речей не є випадковим, адже сьогодні реформам саме в цій сфері на державному рівні не приділено належної уваги.

в державі відсутній комплексний стратегічний документ яким закріплено не тільки загально

державну політику в сфері протидії злочинності, але й реформи Національної поліції у цій сфері. Стратегічне планування та програмне забезпечення як реформ, так і державної політики у сфері протидії злочинності як на загальнодержавному, так і на відомчому рівні відсутнє. Хоча не можна не звернути увагу на багатовекторний підхід до питання програмування протидії не всієї злочинності, а окремих її видів або зменшення криміногенності відповідної сфери (корупція, незаконний обіг наркотичних засобів, дитяча злочинність). Відповідно реформи поліції і відбуваються у цих сферах. Такий несистемний і не комплексний підхід щодо протидії злочинності призводить саме до складного стану криміногенної ситуації в нашій державі.

Досі залишається проблема, яка, на наш погляд, полягає в тому, що сьогодні немає виваженого прогнозованого підходу на державному рівні до формування різних стратегій у безпечовому секторі (або правоохоронних стратегій), а також відмічається гальмування щодо реалізації правоохоронних стратегій в окремих сферах, що впливає на ефективність запобігання окремим видам злочинів і злочинності в цілому та вказує на недоліки програмування на державному рівні [2, с. 71].

В державі на сьогодні діють різні галузеві стратегії, концепції та програми із запобігання злочинності як в окремих сферах, так і окремих її видів. Проте є низка недоліків, на які слід звернути увагу. Це:

1) відсутність на сьогодні державних стратегій щодо протидії організованим злочинностям і тероризму, а також відповідних цільових програм у цьому напрямі;

2) відсутність державної програми з реалізації Стратегії державної міграційної політики в Україні до 2025 року;

3) відсутність вже тривалий час розроблених та ухвалених на державному рівні як стратегій, так і відповідної програми із забезпечення громадської (публічної) безпеки в Україні;

4) запізнення як у реалізації правоохоронних стратегій в окремих сферах, так і в їх розробці, що може негативно вплинути на ефективність запобігання окремим видам злочинів і злочинності в цілому [2, с. 74].

З огляду на викладене, є всі підстави вважати, що сфера протидії злочинності потребує суттєвих реформ. Реформи в Національній поліції у сфері протидії злочинності мають реалізовуватися у таких напрямках, які можна поділити на напрями загальнодержавного значення

та відомчого. Сьогодні реформи у сфері протидії злочинності в органах Національній поліції повинні бути комплексними, а реалізація цього процесу має здійснюватися шляхом удосконалення організаційного, інформаційного, науково-методичного й нормативно-правового забезпечення зазначених реформ.

На нашу думку, реформування органів Національної поліції та законодавства з протидії злочинності полягають у такому:

Слід прийняти Стратегію протидії злочинності в Україні до 2025 року та План реалізації цієї стратегії. У процесі формування Стратегії та Плану, а також інших оперативних програмних документів мають бути враховані: положення чинних нових стратегічних документів у сфері забезпечення національної безпеки за різними напрямками; результати виконання раніше прийнятих програмних документів у цій сфері; результати оцінки стану та тенденції розвитку рівня злочинності в Україні, основні глобальні та національні загрози та ризики злочинності; можливості та ресурси держави протидіяти злочинності, забезпечувати, у тому числі й фінансувати, заходи з виконання Стратегії та Плану її реалізації на національному, регіональному та локальному рівнях.

Ґрунтуючись на загальнодержавній Стратегії протидії злочинності та Плану реалізації цієї Стратегії МВС України має розробити відомчу Стратегію протидії злочинності, реалізація якої має бути покладена не всі центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовує та координує МВС України. Відомча стратегія має визначати не тільки завдання Національної поліції з реалізації стратегії, але й реформи, які мають здійснюватися в органах поліції і бути спрямованими на удосконалення діяльності служб та підрозділів поліції з розкриття та розслідування злочинів, протидії злочинності.

Слід переглянути та удосконалити статус оперативних підрозділів та органів досудового розслідування, як основних суб'єктів протидії злочинності, а саме їх повноваження у цій сфері, форми та методи діяльності.

Для ефективного функціонування Національної поліції у сфері протидії злочинності потрібно: Оптимізувати чисельність оперативних підрозділів поліції, усунути дублювання повноважень, удосконалити взаємодію між оперативними підрозділами, органами досудового слідства, кримінальною поліцією та поліцією превенції з питань профілактики злочинності.

Дуже важливим напрямком сучасної доктрини реформ в органах поліції має стати удосконалення кадрової складової, кадрове планування, тобто визначення потреб у персоналі служб та підрозділів поліції. Кадрове планування дозволяє визначити, якою має бути чисельність Національної поліції, а також конкретних служб та підрозділів. Кадрове планування також дозволяє визначити й вимоги, що висуваються до конкретної посади поліцейського. Також завдяки кадровому плануванню забезпечується правильний і оптимальний підбір, розстановка, переміщення, скорочення персоналу, підвищення рівня професіоналізму поліцейського.

Одним із принципів демократичного управління кадрами є утримання досвідченого персоналу. Досліджувана нами складова державної політики МВС України у правоохоронній сфері має бути спрямована на створення умов, які забезпечують залишення на роботі досвідченого персоналу.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене слід зазначити, що подальші реформи в органах поліції мають ґрунтуватися на принципах системності, об'єктивності, безперервності, верховенства закону, децентралізації, тісної співпраці з населенням, доброчесності. Подальші напрями реформ в органах поліції мають ґрунтуватися на глибокому аналізі та оцінці того, що було реалізовано, які результати було отримано, чому щось не вдалося реалізувати, а також враховувати стан національні та глобальні загрози, стан злочинності та правопорушень у державі.

Реформи поліції мають узгоджуватися з напрямками державної політики, яку реалізує Національна поліція у сферах охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Напрями подальших реформ в Національній поліції мають полягати у такому: слід прийняти Стратегію протидії злочинності в Україні до 2025 року та План реалізації цієї стратегії; Ґрунтуючись на загальнодержавній Стратегії протидії злочинності та Плану реалізації цієї Стратегії МВС України має розробити відомчу Стратегію протидії злочинності, реалізація якої має бути покладена не всі центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовує та координує МВС України; удосконалити нормативно-правове регулювання статусу оперативних підрозділів та органів досудового розслідування з питань розкриття та розслідування злочинів (повернути оперативно-

розшуковим підрозділам право проводити за власною ініціативою оперативно-розшукові заходи; забезпечити відновлення належної координації та взаємодії між різними підрозділами в системі Національної поліції України); удосконалити нормативно-правове регулювання діяльності кримінальної поліції, патрульної поліції, органів досудового розслідування, підрозділів превентивної діяльності з питань протидії злочинності; спираючись на науковий підхід, з врахуванням стану криміногенної ситуації у державі, рівня злочинності та правопорушень вжити заходів щодо оптимізації чисельності служб та підрозділів поліції.

Список використаних джерел:

1. Ярмиш О. Виступи експертів. Розбудова цілісності і доброчесності під час реформування поліції. Досвід України : аналіт. доп. та матер. спеціаліз. Міжнар. конф. (17 квіт. 2019 р., м. Київ) / [за ред. О. Д. Маркєєвої та Л. І. Полякова] ; Національний інститут стратегічних досліджень ; Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння ; Женевський центр безпечного урядування. – Київ : НІСД, 2019. – 112 с.
2. Титаренко О.О. Стан стратегічного планування та програмного забезпечення у сфері протидії злочинності в сучасних умовах. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. № 1 X20). 2019. С. 66-79.

Kocherov M. V. Modern doctrine of reforms in the bodies of the National Police of Ukraine: directions for implementing

The article is devoted to the development of directions for the implementation of further reforms in the police, which should become part of the modern doctrine of reforms.

Attention is drawn to the fact that further reforms in the police should be based on the principles of system, objectivity, continuity, rule of law, decentralization, close cooperation with the population, integrity. Further directions of reforms in the police should be based on in-depth analysis and assessment of what has been implemented, what results have been obtained, why something has not been implemented, as well as the state of national and global threats, crime and crime in the country.

Police reforms should be in line with the directions of the state policy implemented by the National Police in the areas of protection of human rights and freedoms, combating crime, maintaining public safety and order.

It is substantiated that the directions of further reforms in the National Police should be as follows: the Strategy for Combating Crime in Ukraine until 2025 and the Plan for Implementation of this Strategy should be adopted; Based on the national Strategy for Combating Crime and the Implementation Plan of this Strategy, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine should develop a departmental Strategy for Combating Crime, the implementation of which should not be entrusted to all central executive bodies directed and coordinated by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine; to improve the regulatory and legal regulation of the status of operational units and bodies of pre-trial investigation on the detection and investigation of crimes; to improve the legal regulation of the activities of the criminal police, patrol police, pre-trial investigation bodies, units of preventive activities on combating crime;

Key words: reforms, police, doctrine, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, directions, implementation.

О. М. Стець

к.ю.н., завідувач кафедри конституційного,
міжнародного та приватного права
Криворізького факультету Національного університету
«Одеська юридична академія»

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН, ЯКІ ПОВ'ЯЗАНІ З ДОТРИМАННЯМ ЕТИЧНИХ НОРМ

Стаття присвячена дослідженню міжнародних стандартів регулювання державно-службових правовідносин, які пов'язані з дотриманням етичних норм. Зазначено, що нормативно-правове регулювання державно-службових правовідносин включає: а) універсальні норми службового права, що застосовуються до будь-яких відносин, яким притаманно ознак державно-службових та б) спеціальні норми службового права, у яких відображено якісно-змістовну специфіку елементів конкретних державно-службових відносин. Щодо державно-службових відносин, які пов'язані з дотриманням етичних норм, то їх врегульовано як універсальними, так і спеціальними нормами службового права.

Виокремлено ознаки державно-службових відносин, які пов'язані з дотриманням етичних норм: 1) це суспільні відносини, учасниками яких є державний службовець, з однієї сторони, та суб'єкт призначення/керівник державної служби, державний службовець чи будь-який інший суб'єкт службового права – з іншої; 2) це статусні службові відносини, оскільки вони визначають правовий статус державного службовця шляхом закріплення чинним законодавством обов'язку щодо дотримання правил етичної поведінки; 3) це державно-службові відносини, які виникають на підставі професійної діяльності осіб щодо практичного виконання завдань і функцій держави як під час виконання службових обов'язків, так і поза цим; 4) зміст цих державно-службових правовідносин характеризується сукупністю взаємних прав й обов'язків сторін, яким притаманний державно-владний характер, оскільки вони пов'язані з дотриманням державним службовцем встановлених етичних норм; 5) це персоніфіковані державно-службові відносини, тому що державний службовець бере у них участь від власного імені, яке, при цьому, детерміновано його публічним статусом; 6) реалізація цих відносин одночасно забезпечується державним примусом та заходами морально-виховного впливу.

Встановлено, що прагнення міжнародної спільноти детермінувати етичні норми в якості основи поведінки державних службовців обумовлено тим, що останні формують архетипи сприйняття державної влади в будь-якій державі. З моменту набуття особою статусу державного службовця, вона апriori визнається такою, що володіє високими моральними цінностями.

Встановлено, що орієнтиром для формування національного підходу юридизації етичних норм у діяльності державних службовців є міжнародні стандарти з означеного питання та практика держав, які досягли успіхів у їх реалізації. Запропоновано використання досвіду США щодо змістовного наповнення етичних норм та формування інституційного механізму їх забезпечення.

Ключові слова: міжнародні стандарти, державно-службові правовідносини, етика, мораль, державний службовець.

Актуальність дослідження. Правовий статус державного службовця є складною елементною категорією, зміст якої різниться залежно від участі державного службовця у визначених державно-службових правовідносин. Не виключенням є відносини, які пов'язані з дотриманням етичних норм. Адаптація національного законодавства до стандартів ЄС опосередко-

вує потребу впровадження загальноприйнятих норм, якими встановлено етичні правила до поведінки державних службовців. Вказане обумовлено застосуванням національного підходу при виборі моделі нормативного детермінування етичних норм. Проблематика визначення поведінки державного службовця такою, що відповідає етичним нормам є надзвичайно актуальною,

з огляду на докорінні зміни, які відбуваються у всіх сферах суспільного життя і, насамперед, у сфері державно-службових відносин.

Теоретичною основою статті є висновки щодо концептуальних засад державно-службових правовідносин, яких зроблено такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, В.В. Васильківська, В.М. Гарашук, Ю.С. Даниленко, І.І. Задоя, С.В. Ківалов, Л.М. Корнута та ін. У той же час, значна кількість питань, пов'язаних із окресленням міжнародних стандартів державно-службових правовідносин, які пов'язані з дотриманням етичних норм та їх змістовне наповнення залишаються невирішеними, особливо у контексті нормативно-правових змін до регулювання державної служби, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження міжнародних стандартів державно-службових правовідносин, які пов'язані з дотриманням етичних норм.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Загальноприйнятим є твердження, що суспільні відносини, які пов'язані з функціонуванням державної служби, її проходженням та припиненням є державно-службовими відносинами [1, с. 10]. Щодо стану нормативно-правового регулювання державно-службових правовідносин, то можливо виокремити: а) універсальні норми службового права, що застосовуються до будь-яких відносин, яким притаманно ознак державно-службових та б) спеціальні норми службового права, у яких відображено якісно-змістовну специфіку елементів конкретних державно-службових відносин. Щодо державно-службових відносин, які пов'язані з дотриманням етичних норм, то їх врегульовано як універсальними, так і спеціальними нормами службового права. Для того, щоб виявити специфіку вибору визначених правових засобів врегулювання означеною сферою, доцільно окреслити особливості державно-службових відносин, які пов'язані з дотриманням етичних норм. До них можливо віднести наступні характеристики:

1) це суспільні відносини, учасниками яких є державний службовець, з однієї сторони, та суб'єкт призначення/керівник державної служби, державний службовець чи будь-який інший суб'єкт службового права – з іншої;

2) це статусні службові відносини, оскільки вони визначають правовий статус державного службовця шляхом закріплення чинним законодавством обов'язку щодо дотримання правил етичної поведінки;

3) це державно-службові відносини, які виникають на підставі професійної діяльності осіб щодо практичного виконання завдань і функцій держави як під час виконання службових обов'язків, так і поза цим;

4) зміст цих державно-службових правовідносин характеризується сукупністю взаємних прав й обов'язків сторін, яким притаманний державно-владний характер, оскільки вони пов'язані з дотриманням державним службовцем визначених етичних норм;

5) це персоніфіковані державно-службові відносини, тому що державний службовець бере у них участь від власного імені, яке, при цьому, детерміновано його публічним статусом;

6) реалізація цих відносин одночасно забезпечується державним примусом та заходами морально-виховного впливу.

Виходячи з вищезазначеного, закономірним є нормативне формування етичних норм загального характеру, які служать основоположними засадами вибору поведінки для державного службовця як під час виконання службових обов'язків, так і поза ним. При цьому, орієнтиром для формування національного підходу юридикації етичних норм у діяльності державних службовців є міжнародні стандарти з означеного питання та практика держав, які досягли успіхів у їх реалізації.

Загалом, прагнення міжнародної спільноти детермінувати етичні норми в якості основи поведінки державних службовців обумовлено тим, що останні формують архетипи сприйняття державної влади в будь-якій державі. З моменту набуття особою статусу державного службовця, вона апіорі визнається такою, що володіє високими моральними цінностями. Підтвердженням зазначеного є прийняття у 1996 р. Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб. Вказаним документом акцентовано увагу на тому, що зайняття особою «посади» в державних органах, крім іншого, означає: зобов'язання діяти в інтересах держави; виконання обов'язків і функцій компетентно у відповідності до законів або адміністративних положень, з повною доброчесністю; необхідність особи бути уважною, справедливою та неупередженою, зокрема, у відносинах з громадськістю тощо [2]. На рівні Ради Європи також затверджено Модельний кодекс поведінки державних службовців, яким встановлено, що державний службовець повинен здійснювати свої повноваження відповідно до закону, і тих законних вимог і етичних стандартів, що

стосуються його чи її функцій. Примітно, що етичні стандарти, яких викладено в означеному акті м'якого права структурно складаються із: 1) моральних норм (наприклад, зобов'язання віддано служити законно сформованій державній, регіональній та місцевій владі; зобов'язання бути чесним, безстороннім і ефективним і виконувати свої повноваження найкращим можливим чином, виходячи з його чи її навиків, чесності та розуміння, беручи до уваги публічні інтереси і ті обставини, що стосуються справи; зобов'язання бути ввічливим і у своїх стосунках з громадянами, яким він служить, і у своїх стосунках з керівниками, колегами і підлеглими тощо) та 2) антикорупційних норм (наприклад, врегулювання конфлікту інтересів, отримання подарунків, піддатливості впливові оточуючих, зловживання службовим становищем і тому подібне) [3].

Зважаючи на широкий спектр відображення стану дотримання етичних норм, першочергово, невідповідність особи займаній посаді державного службовця виявляється при скоєнні діянь, яких пов'язано з корупцією. Це пов'язано з тим, що наявність корупційних ризиків опосередковано наданням державним службовцям виняткових державно-владних повноважень. Як наслідок, на міжнародному рівні, дотримання етичних норм державними службовцями та врегулювання відносин, що з цим пов'язано здійснюється за допомогою правових засобів, яких спрямовано на запобігання корупції.

Так, на Міжнародній конференції по боротьбі з корупцією 1997 р. прийнято Лімську декларацію, якою встановлено, що боротьба з корупцією включає захист та зміцнення етичних цінностей в усіх суспільствах [4]. Внаслідок незаконного придбання майна публічними службовцями, зазнали шкоди інститути демократії та стан дотримання принципу верховенства права. Як результат, було прийнято Конвенцію ООН проти корупції, якою передбачено необхідність створення умов для стандартизації поведінки публічних службовців у відповідності до національної інституційно-правової системи, а також правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій [5].

Національне законодавство у цілому відповідає міжнародним стандартам в сфері дотримання етичних норм державними службовцями. Концепт сформованих в Українській державі етичних цінностей відображено в Конституції України. В преамбулі до Основного Закону відзначається, що його було прийнято, усвідом-

люючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та майбутніми поколіннями. Не зосереджуючись на усіх положеннях, що є змістовним відображенням етичних устоїв, можна стверджувати, що вихідним є позиціонування України в якості суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави [6]. Щодо нормативно-правового врегулювання державно-службових відносин, яких пов'язано з дотриманням етичних норм, то воно здійснюється на підставі:

1) положень Закону України «Про державну службу», що визначають: принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективною, орієнтованою на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства; обов'язок державного службовця дотримуватися правил етичної поведінки; змістовні елементи Присяги державного службовця; стан дотримання правил етичної поведінки в якості критерію оцінювання результатів службової діяльності; порушення етичних норм в якості підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності [7];

2) положень Закону України «Про запобігання корупції», що детермінують: зобов'язання державних службовців дотримуватись загальноновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими; вимогу діяти відповідно до встановленого принципу пріоритету інтересів; дотримання позиції політичного нейтралітету та неупередженості; зобов'язання діяти компетентно і ефективно; заборону нерозголошення інформації та зобов'язання утриматись від виконання незаконних рішень чи доручень [8];

3) положень наказу Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», яким конкретизовано те, що: етична поведінка державних службовців ґрунтується на принципах державної служби; загальні обов'язки державного службовця, яких пов'язано з дотриманням етичних норм; умови використання службового становища; порядок використання ресурсів держави та інформації, що стала їм відома у зв'язку з виконанням посадових обов'язків [9].

Сфера дотримання етичних норм державними службовцями потребує подальшого вдосконалення. Звертаючись до практики інших

держав в частині нормативно-інституційного забезпечення державно-службових відносин, які пов'язані з дотриманням етичних норм, можливо констатувати, що професійна етика державних службовців у країнах Західної і Центральної Європи розглядається як практичний інструментарій морально-правового регулювання службової діяльності, яку спрямовано на ефективне виконання професійної ролі державних службовців на благо громадян і суспільства [10]. Об'єктом особливої уваги держав-членів ЄС є й інституційні засоби утвердження етики на державній службі, що утворюють етичну інфраструктуру. Західні країни виявились однаковими стосовно того, що умовами професійної етики державних службовців є, насамперед, рівень моральної культури суспільства, політичні традиції управління, активність громадянського суспільства, професійна чесність вільних ЗМІ, які висвітлюють діяльність владних структур і державних службовців тощо. Що стосується етичних стандартів, то вони мають відображати соціальні й політичні цінності конкретної держави і мати нормативно-правове закріплення [11, с. 107].

Прикладом успішного врядування у сфері забезпечення якісного стану дотримання етики державними службовцями є практика Сполучених Штатів Америки (далі – США). Відповідно, з 1989 р. було внесено зміни до законодавства про етику, що торкнулись таких основних аспектів: обмеження на працевлаштування та діяльність колишніх державних службовців; правила звітності федеральних державних службовців про їх фінансове становище; прийом подарунків, здійснення відряджень за рахунок неурядових джерел фінансування; обмеження на роботу за сумісництвом та отримання гонорарів; створення громадської комісії з проблеми цивільної служби та зарплатою службовців. Одночасно, в США функціонують спеціальні відомства, що здійснюють контроль за дотриманням етичних норм. Наприклад, Комітет Сенату з етики (проводить слухання, витребує кореспонденцію і документи, що свідчать про стан дотримання етичних норм) та Управління державної етики (як окрема установа в системі виконавчої влади, що стандартизує етичну поведінку державних службовців» та виявляє підозру про неправомірне використання службового становища) [12, с. 5]. Видається корисним запозичення для Української держави досвіду США щодо формування інституційного механізму забезпечення етичних норм.

Висновки. У ході дослідження встановлено, що орієнтиром для формування національного підходу юридикації етичних норм у діяльності державних службовців є міжнародні стандарти з означеного питання та практика держав, які досягли успіхів у їх реалізації. Національне законодавство у цілому відповідає міжнародним стандартам в сфері дотримання етичних норм державними службовцями. Концепт сформованих в Українській державі етичних цінностей відображено в Конституції України, Законах України «Про державну службу» та «Про запобігання корупції», наказів НАДС України «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування». Запропоновано сформувати інституційний механізм забезпечення означених державно-службових правовідносин шляхом створення спеціально уповноважених органів в сфері дотримання етичних норм.

Список використаних джерел:

1. Біла-Тіунова Л. Р. Державна служба України. Загальна частина: навч. посібник. Одеса, 2020. 511 с.
2. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб: Міжнародний документ від 23.07.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text (дата звернення: 05.01.2021 р.).
3. Модельний кодекс поведінки державних службовців: Рекомендація Комітету Міністрів № R (2000) 10 від 11.05.2000 р. URL: http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protidyia%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf (дата звернення: 05.01.2021 р.).
4. Лімська декларація ООН: Міжнародний документ від 11.09.1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_090#Text (дата звернення: 05.01.2021 р.).
5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Міжнародний документ від 31.10.2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення: 05.01.2021 р.).
6. Конституція України. Із змінами, внесеними Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV. Дата оновлення 01.01.2020 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 05.01.2021 р.).
7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov>

- ua/laws/show/889-19#Text (дата звернення: 05.01.2021 р.).
8. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 05.01.2021 р.).
 9. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення: 05.01.2021 р.).
 10. Рудакевич М.І. Ідейні основи та нормативні стандарти етики державних службовців країн Європейського Союзу. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/DERJAVNA%20SLUJBA/01-RUDAKEVICH.pdf> (дата звернення: 05.01.2021 р.).
 11. Бериславська О.М., Мінаєва В.В. Європейський досвід метизації державної служби та її актуальність для України. *Правові новели*. 2014. № 2. С. 104-108.
 12. Правила етичної поведінки державних службовців (досвід країн Європейського Союзу та США). URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29069.pdf> (дата звернення: 05.01.2021 р.).

Stets O. M. International standards of public service legal relations which are associated with compliance with ethical norms

The article is devoted to the study of international standards for the regulation of public service legal relations, which are associated with compliance with ethical norms. It is noted that the legal regulation of public service legal relations includes: a) universal rules of service law applicable to any relationship, which is characterized by features of public service and b) special rules of service law, which reflect the qualitative and substantive specifics of the elements specific public service legal relations. As for public service relations, which are related to the observance of ethical norms, they are regulated by both universal and special norms of service law.

The features of public service legal relations related to the observance of ethical norms are singled out: 1) these are public relations, the participants of which are a public servant, on the one hand, and the subject of appointment / head of public service, public servant or any other subject of public service law - on the other; 2) it is a status service legal relations, as they determine the legal status of a public servant by enshrining in current legislation the obligation to comply with the rules of ethical conduct; 3) it is a public service legal relations that arises on the basis of professional activities of persons for the practical performance of tasks and functions of the state both during the performance of public service obligations and beyond; 4) the content of public service legal relations is characterized by a set of mutual rights and obligations of the parties, which are characterized by the state-authoritarian nature, as they are associated with the public servant's compliance with ethical norms; 5) these are personalized public service legal relations, because a public servant participates in them on his own behalf, which, in this case, is determined by his public status; 6) the implementation of these legal relations is simultaneously ensured by state coercion and measures of moral and educational influence.

It is established that the desire of the international community to determine ethical norms as the basis for the behavior of public servants is due to the fact that the latter form the archetypes of the perception of state power in any state. From the moment a person acquires the status of a public servant, it's recognized as having high moral values.

It is established that international standards are a guideline for the formation of a national approach to the legalization of ethical norms in the activities of public servants on this issue and the practice of states that have achieved success in their implementation. It is proposed to use the experience of the United States of America in the content of ethical norms and the formation of an institutional mechanism for their provision.

Key words: international standards, public service legal relations, ethics, morality, public servant.

УДК 342.7: 477

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.39>**О. П. Мельничук**

кандидат юридичних наук

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ РІВНОСТІ РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ПЕРЕД ЗАКОНОМ

У роботі досліджено наукові джерела, в яких аналізуються особливості змісту принципу рівності релігійних організацій перед законом, а також визначено особливості адміністративно-правового забезпечення реалізації цього принципу. Встановлено, що дослідження адміністративно-правових механізмів реалізації принципу відокремлення державних, комунальних навчальних закладів і релігійних організацій є важливим, по-перше, для розуміння змісту конституційного принципу відокремлення державних, комунальних навчальних закладів і релігійних організацій, по-друге, для розкриття та усвідомлення особливостей адміністративно-правового механізму реалізації цього конституційного принципу відносин держави і церкви. З'ясовано, що принцип рівності релігійних організацій в юридичних актах передбачає чотири основні аспекти: 1) рівна повага до кожної релігійної організації в загальній системі таких організацій, які легально створені та функціонують в Україні; 2) вимога однакового розгляду з боку органів публічного адміністрування та судів однакових випадків щодо діяльності релігійних організацій; 3) вимога отримання кожною релігійною організацією рівної частки певного блага, передбаченого національним законодавством; 4) рівність правового положення релігійних організацій незалежно від їх приналежності до певної релігії, конфесії чи церкви. Зроблено висновок, що реалізація конституційного принципу рівності релігійних організацій перед законом забезпечується завдяки адміністративно-правовому регулюванню та публічно-адміністративній діяльності вповноважених на те суб'єктів. По-перше, сам закон (який стосовно даного принципу слід розуміти як нормативно-правовий акт будь-якого ієрархічного рівня) містить в собі орієнтування на створення рівних можливостей для будь-якої релігійної організації, чия діяльність не порушує вимог чинного законодавства. По-друге, реалізація принципу рівності релігійних організацій перед законом забезпечується виконавчо-розпорядчою діяльністю, яка складається із: а) підзаконної нормотворчої діяльності органів та посадових осіб публічного адміністрування; б) розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень відносно вирішення конкретних ситуацій, спрямованих на створення умов для однакового, передбаченого Конституцією України, рівного ставлення до будь-якої релігійної організації; в) забезпечення умов створення, реєстрації релігійної організації, а також набуття нею статусу юридичної особи; г) податкового адміністрування та податкового контролю, тощо.

Ключові слова: відносини держави та церкви, правове регулювання відносин держави та церкви, рівність релігійних організацій перед законом, адміністративно-правове забезпечення принципу рівності релігійних організацій перед законом.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Дослідження адміністративно-правових механізмів реалізації принципу відокремлення державних, комунальних навчальних закладів і релігійних організацій є важливим, по-перше, для розуміння змісту конституційного принципу відокремлення державних, комунальних навчальних закладів і релігійних організацій, по-друге, для розкриття та усвідомлення осо-

бливостей адміністративно-правового механізму реалізації цього конституційного принципу відносин держави і церкви.

Зазначені обставини свідчать про актуальність теми статті та про необхідність проведення подальших досліджень у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації конституційних принципів відносин держави та церкви.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковане розв'язання про-

блеми та виділення невіршених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття.

Окремі питання адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу рівності релігійних організацій перед законом на теоретичному і практичному рівнях розглядали у своїх наукових працях А. Агапов, М. Бабій, В. Бондаренко, К. Борисов, С. Бублик, С. Бур'янов, Ю. Битяк, Д. Вовк, В. Єленський, А. Колодій, А. Коряченко, Г. Лаврик, А. Ловінюков, О. Лукашев, В. Малишко, М. Маринович, В. Новіков, Я. Олексин, С. Погребняк, А. Пчелінцев, П. Рабінювич, Г. Сергієнко, О. Сушинський, Р. Щокін, Л. Явич, О. Ярмиш, Л. Ярмол та ін.

Однак у вітчизняній юриспруденції ґрунтовних досліджень, присвячених саме адміністративно-правовому забезпеченню реалізації принципу рівності релігійних організацій перед законом, вкрай мало. Водночас такі дослідження мають бути складовою формування адміністративного права, одним із завдань якого є забезпечення реалізації конституційних принципів відносин держави та церкви.

Постановка завдань.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є наступні:

1. Дослідити наукові джерела, в яких аналізуються особливості змісту принципу рівності релігійних організацій перед законом.

2. Визначити особливості адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу рівності релігійних організацій перед законом.

Виклад основного матеріалу. Рівність релігійних організацій перед законом є одним із визначальних принципів відносин держави та церкви, який на відміну від інших конституційних принципів потребує втручання держави у відносини держави та церкви.

Правове регулювання, яке здійснюється системою нормативно-правових актів всіх ієрархічних рівнів (від Конституції до підзаконних локальних нормативно-правових актів) «в традиційному розумінні представляє собою процес здійснення цілеспрямованого упорядкування державою суспільних відносин з використанням юридичних засобів і методів, з метою стабілізації, та охорони таких відносин» [1, с. 8]. Таке розуміння правового регулювання є достатньо сталим і розповсюдженим в науковій літературі. Повністю поділяємо думку Є.Л. Стельцова, який зазначає, що «право не регулює суспільні відносини. Воно створює тільки умови для правової регламентації суспільних відносин або правову базу для прийняти відповідних, встановлених

державою правових заходів. Розуміння цього дає змогу, по-перше, не накладати на право обов'язків, які воно об'єктивно не в змозі виконати, і, по-друге, звільняти тим самим від таких обов'язків ті структури і їх представників, які повинні їх виконувати» [1, с. 15].

Якщо принцип рівності релігійних організацій перед законом полягає в забезпеченні рівних можливостей будь-яких релігійних організацій в реалізації рівного комплексу прав і свобод, то виникає необхідність розкрити зміст цього принципу, виходячи із «широкого» трактування поняття «закон». Тобто спробуємо розкрити зміст принципу рівності релігійних організацій перед законом та будь-яким актом правореалізації, до яких відносяться і адміністративні акти (наприклад, теорія адміністративного права до адміністративних актів відносить і усні владні розпорядження керівників органів публічної адміністрації). При цьому варто розуміти, що рівність релігійних організацій перед законом полягає у рівності їх прав та обов'язків. Єдине, що привертає до себе увагу, це встановлення законодавчого положення стосовно того, що можуть існувати «інші» (крім перерахованих законодавством організаційно-правові форми організацій, створених за релігійною ознакою, які знаходяться поза межами дії Закону «Про свободу совісті та релігійні організації» [2, ст. 7]. Це вбачається далекоглядним, з точки зору організації публічного адміністрування у визначеній сфері суспільних відносин, проте невдалим виключенням з принципу рівності перед законом.

Головним завданням законодавця є «створення максимально простого, чіткого та необтяжливого механізму реалізації права на свободу віросповідання та світогляду, який би, не порушуючи меж втручання у простір людської свободи, обмежувався лишень сферами, де участь держави для реалізації такого права є необхідною» [3, с. 88]. Слід погодитись з такою позицією щодо ролі держави під час реалізації права особи на свободу віросповідання та світогляду, яка не повинна втручатись у цю сферу (що встановлюється і Конституцією України), однак водночас наділена певними повноваженнями задля гарантування такого права.

Дійсно, за законодавством України та й об'єктивно громадяни можуть реалізувати свободу віросповідання шляхом здійснення певних активних дій (богослужіння, культи, меси, паломництва) переважно через діяльність релігійних організацій. В діяльність релігійних організацій та церков залучена значна частина

населення нашої держави. Вплив релігійного чинника відчувається майже у всіх сферах суспільного життя. Наприклад, Я. Олексин стосовно цього зазначає: «Досить багато зроблено для того, щоб перевести релігійне життя України в конструктивне русло. Утворена і плідно працює Всеукраїнська рада церков та релігійних організацій, проводиться ряд науково-практичних заходів з релігійної тематики, інформація про діяльність державних органів у справах релігій все частіше з'являється у ЗМІ. В Україні відновлюються і будуються храми, розширюється благодійна і культурно-виховна діяльність церков. Усе це подає надію, що нове тисячоліття Україна розпочинає як демократична багатоконфесійна держава зі стабільним і активним релігійним життям» [4, с. 217]. Не піддаючи сумніву важливість вищезазначених заходів, зауважимо, що розмаїття релігійних течій (не заборонених законом), культів, напрямків віросповідання, а, тим більше, розмаїття релігійних організацій в Україні потребують задля забезпечення реалізації законодавчих положень стосовно рівності всіх релігійних організацій перед законом ефективного адміністративно-правового механізму, як інструменту публічного адміністрування у сфері релігії та церкви.

Зважаючи на те, що «в юридичному забезпеченні прав осіб, пов'язаних із їхніми релігійними переконаннями, слід розрізняти дві складові: право вірити і право сповідувати» [5, с. 35], зауважимо, що в першому випадку йдеться про свободу дій, в іншому – про втручальні процедури з боку держави, оскільки «більшість релігійних організацій вважають свою діяльність неповноцінною у разі відсутності статусу юридичної особи. Так, без отримання такого статусу релігійній організації важко придбати у власність або орендувати місце для богослужіння, матеріально підтримувати своїх священників і релігійний персонал, укладати договори на друк церковної літератури, виробництво предметів, необхідних для культової діяльності» [5, с. 35].

Адміністративно-правове втручання держави в реалізацію громадянами своїх релігійних потреб зумовлюється необхідністю вирішення питань створення і діяльності релігійних організацій як окремого виду юридичних осіб та захисту суспільства від тих релігійних організацій, чия діяльність може завдати шкоди громадській безпеці та порядку, життю, здоров'ю і моралі, а також правам і свободам інших громадян.

Як зазначає С. Погребняк, принцип рівності в юридичних актах передбачає чотири основні аспекти, які суттєво різняться між собою, хоча і не є незалежними: 1) рівна повага в межах певної схеми процесу ухвалення постанов – вимога виявляти рівну повагу до думки кожного; 2) об'єктивне ставлення – вимога однакового розгляду однакових випадків; 3) рівність розподілу – вимога отримання кожним рівної частки певного блага; 4) рівність результату – вимога, згідно з якою індивіди після процедури розподілу повинні опинитися за однакових умов [6, с. 9]. В сучасному вигляді принцип рівності перед законом полягає в застосуванні права без винятків для будь-кого, незважаючи на особистість. Тобто унаслідок нормування прав кожний наділений рівною мірою правами й обов'язками, а державній владі заборонено використовувати чинне право в інтересах чи на шкоду окремій особі. Крім того, відповідно до цього принципу всі особи мають право на рівний захист за законом [6, с. 11]. Запорукою «однакового», «рівного» ставлення держави до релігійних організацій передусім є дотримання принципу рівності в підзаконному нормотворенні, через яке переважно реалізується виконавчо-розпорядча діяльність стосовно об'єктів управління, серед яких і сфера існування та діяльності релігійних організацій, від моменту їх народження (реєстрація статуту і отримання статусу юридичної особи) до негативної реакції держави у випадках судового припинення тих із них, чия діяльність містить ознаки правопорушень, передбачених чинним законодавством про свободу совісті та релігійні організації.

Рівні можливості реалізації прав і свобод (складових правового статусу) релігійними організаціями забезпечені процедурою реєстрації їх як юридичних осіб, їх статутів та як платників податків. Наприклад, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо підлеглості релігійних організацій та процедури державної реєстрації релігійних організацій зі статусом юридичної особи» від 17.01.2019 року встановлюється єдність вимог щодо реєстраційних процедур релігійних організацій [7]. Зокрема, відтепер, одночасно з реєстрацією статуту органи у справах релігій будуть здійснювати державну реєстрацію та вносити відповідні відомості до Єдиного державного реєстру юридичних осіб. Для набуття статусу юридичної особи релігійні організації мають бути зареєстрованими, тобто визначені як учасники правовідносин. Державна реєстра-

ція дає релігійній організації права юридичної особи і в цьому статусі релігійна організація: а) має право на відкриття банківського рахунку, оренду чи набуття права власності на місця богослужінь або для інших релігійних питань; б) має право укладати договори, реалізовувати весь комплекс прав та обов'язків як рівноправний учасник цивільних та господарських правовідносин. Законодавче застосування до релігійних організацій складових правового статусу юридичних осіб унеможлиблює створення для них певних «нерівних» у порівнянні з іншими учасниками цивільних правовідносин, нормативних умов функціонування, адже саме цивільне право, як галузь регулювання майнових та пов'язаних з ними не майнових відносин виходить серед іншого з юридичної рівності сторін. Процедура ж реєстрації статутів релігійних організацій, яка передбачена адміністративним законодавством, всім своїм нормативним текстом свідчить про відсутність будь-яких засад нерівності під час створення та реєстрації статуту релігійної організації.

Під час податкового адміністрування Податковим кодексом України встановлюється низка спеціальних правил щодо пільгового оподаткування релігійних організацій, зокрема:

- «звільняються від оподаткування податком на додану вартість операції з постачання релігійними організаціями культових послуг та предметів культового призначення» (п. 197.1.9 ст. 197 ПК України);

- «не є об'єктом оподаткування об'єкти нерухомості, що перебувають у власності релігійних організацій, статuti (положення) яких зареєстровано у встановленому законом порядку, та використовуються виключно для забезпечення їхньої статутної діяльності, включаючи ті, в яких здійснюють діяльність засновані такими релігійними організаціями добродійні заклади (притулки, інтернати, лікарні тощо), крім об'єктів нерухомості, в яких здійснюється виробнича та/або господарська діяльність» (п. 266.1 ст. 266 ПК України);

- «не підлягають оподаткуванню земельним податком земельні ділянки, надані для будівництва і обслуговування культових та інших будівель, необхідних для забезпечення діяльності релігійних організацій України, статuti (положення) яких зареєстровано у встановленому законом порядку» (п. 283.1.8 ст. 283 ПК України).

Як бачимо, пільговий режим оподаткування не зумовлений жодними перевагами, і всі релі-

гійні організації, створені за вимогами національного законодавства, знаходяться в рівному правовому положенні. Відповідно податкове адміністрування стосовно них, як платників податків, здійснюється на загальних законодавчих підставах, чим, зокрема, забезпечується принцип їх рівності перед законом.

Таким чином, аналіз доктрини і чинного законодавства про свободу совісті та релігійні організації, а рівною мірою законодавства, яке визначає засади співпраці державних органів з релігійними організаціями, свідчить, що встановлення на законодавчому рівні принципу рівності релігійних організацій перед законом вимагає неабияких практичних дій органів публічного адміністрування для впровадження цієї засади в практику. В сфері публічного управління таке впровадження відбувається передусім за допомогою правового інструментарію через праворегулювання, адже сама сутність закону вимагає існування підзаконного нормативно-правового акту, який запустить механізм реалізації положень закону стосовно конкретних життєвих обставин. Таке праворегулювання стосується як загальностатутних положень щодо існування та функціонування релігійних організацій, так і конкретних індивідуальних актів чи рішень організаційно-управлінського характеру. Наприклад, актів, які стосуються загальностатутних питань функціонування релігійних організацій, відносяться Роз'яснення Міністерства культури та інформаційної політики України щодо зміни релігійними громадами підлеглості в канонічних та організаційних питаннях у зв'язку з прийняттям закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо підлеглості релігійних організацій та процедури державної реєстрації релігійних організацій зі статусом юридичної особи» [8] та Роз'яснення Міністерства культури та інформаційної політики України щодо розвитку подій у релігійному житті країни у зв'язку із проведенням процедури надання Томосу про автокефалію УПЦ [9]. Індивідуальні ж акти є розповсюдженими в діяльності органів публічного адміністрування, адже кожне рішення про реєстрацію релігійної організації є індивідуальним актом управління, прийняття та реалізація якого засновується на всіх принципах відносин держави і церкви, в тому числі, і на принципі рівності релігійних організацій перед законом. Також широко застосовуються неправові (організаційні) форми адміністрування. Зокрема, публічна інформація Міністерства культури та інформаційної політики України свідчить про здійснювані

з цього приводу заходи – круглі столи з питань свободи совісті та релігійних організацій, засідання Експертної ради з питань свободи совісті та релігійних організацій, налагодження процесу здійснення реєстраційних дій стосовно статутів релігійних організацій тощо [10].

Висновки та перспективи подальших розвідок. На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

Принцип рівності релігійних організацій в юридичних актах передбачає чотири основні аспекти: 1) рівна повага до кожної релігійної організації в загальній системі таких організацій, які легально створені та функціонують в Україні; 2) вимога однакового розгляду з боку органів публічного адміністрування та судів однакових випадків щодо діяльності релігійних організацій; 3) вимога отримання кожною релігійною організацією рівної частки певного блага, передбаченого національним законодавством; 4) рівність правового положення релігійних організацій незалежно від їх приналежності до певної релігії, конфесії чи церкви.

Реалізація конституційного принципу рівності релігійних організацій перед законом забезпечується завдяки адміністративно-правовому регулюванню та публічно-адміністративній діяльності вповноважених на те суб'єктів. По-перше, сам закон (який стосовно даного принципу слід розуміти як нормативно-правовий акт будь-якого ієрархічного рівня) містить в собі орієнтування на створення рівних можливостей для будь-якої релігійної організації, чия діяльність не порушує вимог чинного законодавства. По-друге, реалізація принципу рівності релігійних організацій перед законом забезпечується виконавчо-розпорядчою діяльністю, яка складається із: а) підзаконної нормотворчої діяльності органів та посадових осіб публічного адміністрування; б) розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень відносно вирішення конкретних ситуацій, спрямованих на створення умов для однакового, передбаченого Конституцією України, рівного ставлення до будь-якої релігійної організації; в) забезпечення умов створення, реєстрації релігійної організації, а також набуття нею статусу юридичної особи; г) податкового адміністрування та податкового контролю, тощо.

Список використаних джерел:

1. Стрельцов Є.Л. Правове регулювання або правове управління: привід для обговорення. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2017. № 10. С. 8-17
2. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 25. Ст. 283.
3. Мельничук О.П. Порядок творення релігійних організацій. *Вчені записки ТНУ імені В.І.Вернадського*. 2019. Том30(69). С.87-91.
4. Олексин Я. Церква та релігійні організації як важлива складова розбудови громадянського суспільства в незалежній Україні. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2007. Випуск 36. С. 210-218.
5. Новіков В.В. До питання про створення та припинення релігійних організацій. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична*. 2015. Випуск 4. С. 34-43.
6. Погребняк С. Втілення принципу рівності в юридичних актах. *Вісник Академії правових наук України*. 2006 р. №3 (46). С. 8-20.
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо підлеглості релігійних організацій та процедури державної реєстрації релігійних організацій зі статусом юридичної особи: Закон України від 17.01.2019. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 6. Ст. 40.
8. Роз'яснення Міністерства культури України щодо зміни релігійними громадами підлеглості в канонічних та організаційних питаннях у зв'язку з прийняттям закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо підлеглості релігійних організацій та процедури державної реєстрації релігійних організацій зі статусом юридичної особи». URL: http://mincult.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245468658
9. Роз'яснення Міністерства культури та інформаційної політики України щодо розвитку подій у релігійному житті країни у зв'язку із проведенням процедури надання Томосу про автокефалію УПЦ. URL: http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245424457&cat_id=244949506
10. Міністерства культури та інформаційної політики України. Офіційний сайт. URL: <http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk>

Melnychuk O. P. Administrative-legal support of the implementation of the principle of equality of religious organizations before the law

The article studies scientific sources, which analyze features of the content of the principle of equality of religious organizations before the law, and also determines the features of administrative-legal support of the implementation of this principle. It is established that the study of administrative-legal mechanisms of the implementation of the principle of separation of state, municipal education institutions and religious organizations is important, first, to understand the content of the constitutional principle of separation of state, municipal education institutions and religious organizations; second, to elucidate and grasp the features of administrative-legal mechanisms of the implementation of this constitutional principle of the state-church relations. It turns out that the principle of equality of religious organizations in law terms includes four basic aspects: 1) equal respect for every religious organization in the general system of such organizations that are legally established and operate in Ukraine; 2) requirement for equal consideration of the same cases related to active religious organizations by public administration bodies and courts; 3) the requirement that each religious organization receives an equal share of a certain benefit provided for by the national law; 4) the equality of legal status of religious organizations regardless of their affiliation to a particular religion, denomination or church. The author concludes that the implementation of the constitutional principle of equality of religious organizations before the law is exercised due to administrative-legal and public-administrative activity of authorized entities. First, the very law (which, in the context of this principle, should be understood as a statutory act of any hierarchal level) involves focusing on the development of equal opportunities for any religious organizations the activities of which don't violate requirements of the current legislation. Second, the implementation of the principle of equality of religious organizations before the law is ensured by executive-administrative activity which consists of: a) law-making activity of bodies and officials of public administration; b) elaboration, adoption and implementation of managerial decisions towards the solution of specific situations aimed at creating conditions for similar, stipulated by the Constitution of Ukraine, equal attitude to any religious organization; c) maintain conditions for the establishment, registration of a religious organization and its acquisition of the status of legal entity; d) tax management and tax control, etc.

Key words: state-church relations, legal regulation of state-church relations, equality of religious organizations before law, administrative-legal support of principle of equality of religious organizations before law.

УДК 343.1

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.40>

О. А. Білічак

доктор юридичних наук, доцент

А. І. Макаров

кандидат юридичних наук,
заступник начальника управління стратегічних розслідування в Одеській області

КРИМІНАЛІСТИЧНА КЛАСИФІКАЦІЯ ЗЛОЧИНІВ, ВЧИНЕНИХ ЩОДО ПРАЦІВНИКІВ ПОЛІЦІЇ У ЗВ'ЯЗКУ ІЗ ВИКОНАННЯМ СЛУЖБОВИХ ОBOB'ЯЗКІВ ЯК СКЛADOBA МЕТОДИКИ РОЗСЛІДУВАННЯ

Організація якісної юридичної діяльності та належне виконання завдань, які встановлюються для суб'єктів застосування права, мають бути засновані на використанні юридичних технологій.

Вченими-криміналістами все частіше здійснюється пошук власне криміналістичних критеріїв класифікації злочинів, які мають першочергове значення для процесу їх розкриття та розслідування.

За мотивом та метою вчинення злочину, слід виділяти злочини, вчинені із мотивів помсти працівнику поліції. Опрацювання матеріалів практики свідчить, що із мотивів помсти щодо працівників поліції, як правило, вчиняються такі злочинні дії: а) насильство щодо працівника правоохоронного органу; б) умисне знищення або пошкодження майна працівника правоохоронного органу; в) посягання на життя працівника правоохоронного органу.

Окремо слід виділяти злочини, вчинені із мотивів перешкоджання виконанню працівником поліції своїх посадових обов'язків. Аналіз практики роботи правоохоронних органів свідчить, що за таким критерієм вказані злочини можуть бути розподілені на такі підгрупи: а) злочини, мотивом вчинення яких є протидія документуванню злочинної діяльності окремих осіб та груп; б) злочини, мотивом вчинення яких є протидія досудовому розслідуванню та притягненню конкретних осіб до кримінальної відповідальності.

За обставинкою вчинення злочину, перш за все, необхідно звернути увагу на взаємозалежності між конкретними умовами виконання працівником поліції своїх посадових обов'язків та вчиненням відносно них тих чи інших протиправних дій.

Зважаючи на це, слушно виокремити такі групи злочинів, які вчиняються відносно працівників поліції, враховуючи конкретні умови виконання службових завдань поліцейським, а саме: злочини, вчинені відносно працівників поліції під час виконання ними безпосередніх функціональних обов'язків.

Виділяючи в якості критерію «структурованість злочинної діяльності» щодо працівників поліції, можна виокремити:

– імпульсивну злочинну діяльність щодо працівників поліції;

– сплановану злочинну діяльність щодо працівників поліції, яка характеризується: а) повноструктурністю способу вчинення злочину, зокрема наявністю стадії його підготовки, безпосереднього вчинення та приховування; б) використання елементів інфраструктури злочинності для забезпечення результативності злочинного впливу (корупційних зв'язків, засобів масової інформації); в) здійснення розвідувальної діяльності щодо працівника поліції.

Ключові слова: криміналістична класифікація злочинів, виконання службових обов'язків, методика розслідування злочинів, юридична діяльність, юридичні технології.

Організація якісної юридичної діяльності та належне виконання завдань, які встановлюються для суб'єктів застосування права, мають бути засновані на використанні юри-

дичних технологій. При чому, предметне поле застосування юридичних технологій має прояв як у суто практичній, так і науковій юридичній діяльності.

Окремі питання, присвячені вивченню зазначеної проблематики, були предметом наукових праць таких відомих учених, як С. С. Алексєєва, В. М. Баранова, С. Д. Гусарева, В. М. Карташова, Т. В. Кашаніної, А. Ф. Крижановського, Г. І. Муромцева, І. Д. Шутака та інших.

Як зазначає А. Ф. Крижановський, «...у найзагальнішому вигляді юридична технологія може бути визначена як система науково обґрунтованих принципів, засобів, прийомів і правил, що використовуються в процесі юридичної діяльності для досягнення її мети та вирішення поставлених завдань – підготовка, прийняття, оприлюднення та застосування різноманітних правових актів, здійснення профілактики правопорушень, правового виховання та багато інших. Юридична технологія становить закінчений процес, який завершується впровадженням теоретичних і прикладних законодавчих та правозастосовних розробок у правове життя і юридичну практику» [1, с. 404].

Юридична технологія включає в себе систему взаємопов'язаних операцій та обумовлена рівнем розвитку правової системи суспільства, яка ґрунтується на знаннях про оптимальну взаємодію юридичних і юридично-технічних засобів, а також наукових висновків, що використовуються для досягнення певних правових цілей і тягнуть за собою певні юридичні результати.

Слід враховувати, що кожна дія суб'єкта правотворення та правозастосування має бути зрозумілою адресатам правового впливу. Правовий акт, незалежно від форми його виразу, має чітко моделювати порядок діянь суб'єкта. Але створення зазначеної моделі повинно відповідати певним правилам і технологіям та проводитися у відповідності до визначених процедур [6, с. 4].

Юридична технологія є сукупністю науково-обґрунтованої інформації (правил, способів, методів, концепцій та ін.) щодо використання юридичного інструментарію при створенні правових актів і здійсненні юридичної діяльності. Враховуючи зазначені положення, не виникає сумніву, що юридичні технології мають застосовуватися і під час проведення класифікації окремих видів злочинів, зокрема, злочинів, вчинених щодо працівників поліції у зв'язку із виконанням ними службових обов'язків.

Науковий аналіз складних соціальних явищ та розроблення типових моделей впливу на них потребує, перш за все, їх чіткого структурування та класифікації. У наукових джерелах щодо теорії пізнання відзначається, що одним із засобів

пізнання різних явищ і процесів вважається їх наукова класифікація. Класифікувати означає розподілити предмети, явища або поняття на класи, групи тощо за спільними ознаками, властивостями. Класифікація – це система розподілу предметів, явищ або понять на класи, групи тощо за спільними ознаками та властивостями [2, с.673].

О. Мусієнко відзначає, що криміналістична класифікація злочинів здійснюється на основі широкого кола підстав і критеріїв. У цьому аспекті найбільший інтерес викликають спосіб учинення злочину, обстановка, а також місце й час, що минув із моменту вчинення злочину, включаючи сферу злочинної поведінки, типологічні та інші особливості злочинця, його кримінальний досвід, типологічні характеристики потерпілих. Усе це забезпечує класифікацію злочинів на різних рівнях (родовому, видовому) [7, с. 109].

Базуючись на положеннях Кримінального кодексу України, перш за все, необхідно виокремити систему злочинів, які вчиняються відносно працівників поліції. Так, аналіз норм кримінального закону свідчить, що законодавцем сформована значна кількість норм, які спрямовані на охорону суспільних відносин, які пов'язані із службовою діяльністю працівників поліції. Перш за все, до таких злочинів необхідно віднести [5]:

опір представникові влади, працівникові правоохоронного органу, державному виконавцю, приватному виконавцю, члену громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовцеві, уповноваженій особі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (ст. 342 КК України); втручання в діяльність працівника правоохоронного органу, судового експерта, працівника державної виконавчої служби, приватного виконавця (ст. 343 КК України); погроза або насильство щодо працівника правоохоронного органу (ст. 345 КК України); умисне знищення або пошкодження майна працівника правоохоронного органу, працівника органу державної виконавчої служби чи приватного виконавця (ст. 347 КК України); посягання на життя працівника правоохоронного органу, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовця (ст. 348 КК України); захоплення представника влади або працівника правоохоронного органу як заручника (ст. 349 КК України).

Але, спираючись лише на кримінально-правову класифікацію таких правопорушень доволі складно розробити дієву позазаводову криміналістичну методику їх розслідування.

Формування будь-якої класифікаційної системи потребує вибору відповідних критеріїв та підстав для класифікації, і, при цьому, ми керуємося власне особливостями розслідування конкретних груп злочинів, які об'єднані за певними ознаками і можуть бути структуровані у блоки у межах криміналістичної методики розслідування злочинів щодо працівників поліції у зв'язку із виконанням службових обов'язків.

Зокрема, за мотивом та метою вчинення злочину. У більшості випадків злочинна поведінка, як і інші форми людської діяльності, зумовлена конкретною мотивацією, яка спрямована на задоволення окремих потреб особистості. Як відзначав А.Ф. Зелінський, мотив злочинної поведінки становить актуальна потреба, яка задовольняється способом, забороненим кримінальним законом [4, с. 65].

Систематизація даних із опрацьованих кримінальних проваджень свідчить, що можна виокремити такі класифікаційні групи злочинів щодо працівників поліції за мотивами їх вчинення: *злочини, вчинені із мотивів помсти працівнику поліції*. Опрацювання матеріалів практики свідчить, що із мотивів помсти щодо працівників поліції, як правило, вчиняються такі злочинні дії: а) насильство щодо працівника правоохоронного органу; б) умисне знищення або пошкодження майна працівника правоохоронного органу; в) посягання на життя працівника правоохоронного органу.

Саме тому, необхідно звернути увагу на недосконалість існуючого кримінально-правового механізму охорони працівників поліції. Більше того, у нормативно-правових актах, які визначають статус того чи іншого правоохоронного органу і статус його працівників, передбачено, що спеціальний правовий захист поширюється і на колишніх працівників відповідного органу та його близьких. Наприклад, частиною сьомою статті 62 Закону України «Про Національну поліцію» передбачено правило про те, що *правопорушення щодо поліцейського або особи, звільненої зі служби в поліції, її близьких родичів, вчинені у зв'язку з його попередньою службовою діяльністю, мають наслідком відповідальність відповідно до закону* [8].

Варто звернути увагу на те, що диспозицією статті 347 КК України передбачено кримінальну відповідальність за умисне знищення

або пошкодження майна працівника правоохоронного органу, у тому числі після звільнення з посади, в той час як диспозиції статей 345, 348 КК України, якими передбачено кримінальну відповідальність за погрозу або насильство, посягання на життя працівника правоохоронного органу, не охоплюють колишніх працівників правоохоронних органів. Ураховуючи викладене вище, вважаємо за доцільне доповнити диспозиції ст. ст. 345 та 348 КК України вказівкою на колишніх працівників правоохоронних органів, вчинені з метою помсти за попередню службову діяльність.

Частково підсумовуючи, слушно відзначити, що наразі особа, яка звільнилась із органів внутрішніх справ чи досягла пенсійного віку не охороняється кримінальним законом у рівній мірі із діючими працівниками поліції.

Окремо слід виділяти злочини, вчинені із мотивів перешкоджання виконанню працівником поліції своїх посадових обов'язків. Аналіз практики роботи правоохоронних органів свідчить, що за таким критерієм вказані злочини можуть бути розподілені на такі підгрупи: *а) злочини, мотивом вчинення яких є протидія документуванню злочинної діяльності окремих осіб та груп; б) злочини, мотивом вчинення яких є протидія досудовому розслідуванню та притягненню конкретних осіб до кримінальної відповідальності*.

Розподіл таких злочинів на зазначені вище підгрупи має важливе прикладне значення під час їх безпосереднього розслідування, що зумовлено: різними категоріями потерпілих від таких злочинів; широким спектром суб'єктів, які можуть вчиняти такі злочини і, як наслідок, різні форми злочинної діяльності, що використовуються.

При цьому, необхідно зауважити, що такими особами можуть вчинятись злочини, які безпосередньо не спрямовані на незаконний фізичний вплив на працівника поліції, а у переважній більшості спрямовані на здійснення на нього емоційно-психологічного тиску шляхом перевищення такими особами влади чи службових повноважень. Опрацювання матеріалів практики свідчить, що для таких осіб мотивами вчинення незаконних дій щодо працівників поліції є: дружні або родинні зв'язки з особами стосовно яких проводяться оперативно-розшукові заходи чи здійснюється досудове розслідування; наявність спільних бізнес-інтересів з такими особами; систематичні корупційні зв'язки та регулярне отримання виплат за надання допомоги представникам злочинних угруповань.

За обставинкою вчинення злочину, слушно виокремити такі групи злочинів, які вчиняються відносно працівників поліції, враховуючи конкретні умови виконання службових завдань поліцейським, слід виділяти *злочини, вчиненні відносно працівників поліції під час виконання ними безпосередніх функціональних обов'язків*. Як правило, у таких умовах вчиняються злочини пов'язані із опором законним діям працівника поліції, нанесенням йому тілесних ушкоджень та/або погрозами їх нанесення чи вбивства. Характерними особливостями таких злочинів є: вчинення їх особами у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння; вчинення їх із раптово виниклим умислом, яких безпосередньо пов'язаний із вжиттям працівниками поліції законних заходів фізичного впливу на правопорушника чи застосування спеціальних засобів із метою припинення незаконної діяльності; використання у якості знарядь злочинів побутових та підручних предметів, які заздалегідь не пристосовані для злочинної діяльності (пляшки, предмети посуду, каміння, сільськогосподарський інвентар тощо); наявність очевидців вчинення такого злочину; вчинення таких злочинів одноосібно чи групою осіб без попередньої змови.

Окремо, слід виділяти злочини щодо працівників поліції, які вчиняються під час проведення спортивних змагань. Особливостями таких злочинів є: а) злагоджена діяльність груп осіб (наприклад, футбольних фанатів) щодо здійснення опору законним діям працівників поліції та вчинення нападів на них; б) використання для здійснення злочинної діяльності заздалегідь підготовлених знарядь та засобів (фаєри, піротехніка тощо); в) вчинення таких злочинів особами у стані алкогольного сп'яніння; г) вжиття заходів для приховування особистості шляхом використання шляхом використання масок та інших атрибутів одягу для маскування зовнішності; д) здійснення не тільки спроб фізичного впливу на працівників поліції, а й здійснення спроб заволодіння табельною вогнепальною зброєю та боєприпасами.

Опрацювання матеріалів практики свідчить, що для злочинів щодо працівників поліції, які вчиняються під час проведення політичних мітингів та акцій характерними є такі особливості: а) опір та напади на працівників поліції здійснюються окремими групами осіб, які діють автономно, але координуються з конкретного центру; б) участь у таких злочинах осіб із достатнім рівнем фізичної підготовки та досвідом участі у масових акціях; в) участь у таких

злочинах парамілітарних організацій із чіткою дисципліною та координованістю дій; г) використання у злочинній діяльності заздалегідь підготовлених знарядь та засобів, холодної та вогнепальної зброї; д) камуфлювання зовнішності з метою уникнення можливості чи ускладнення ідентифікації злочинця; е) використання у злочинній діяльності тактичних прийомів військових дій, зокрема тактики бойових дій в умовах великого міста; є) вчинення злочину способом, який є небезпечним для значної кількості людей, зокрема із використанням вибухових речовин.

Окремим критерієм класифікації може бути «структурованість злочинної діяльності» щодо працівників поліції. За вказаним критерієм можна виокремити:

– *імпульсивну злочинну діяльність щодо працівників поліції, яка характеризується*: а) раптовим умислом щодо вчинення злочинних дій щодо працівника поліції; б) вчинення злочинних дій щодо поліцейських як засіб реагування на їх законні вимоги, застосування засобів фізичного примусу чи спеціальних засобів; в) стан алкогольного сп'яніння злочинця; г) використання підручних засобів для вчинення злочинів;

– *сплановану злочинну діяльність щодо працівників поліції, яка характеризується*:

а) *повноструктурністю способу вчинення злочину, зокрема наявністю стадії його підготовки, безпосереднього вчинення та приховування*;

б) *використання елементів інфраструктури злочинності для забезпечення результативності злочинного впливу (корупційних зв'язків, засобів масової інформації)*.

в) *здійснення розвідувальної діяльності щодо працівника поліції*. Така розвідувальна діяльність, як правило, спрямовується на: виявлення фактів з біографії чи особистого життя працівника поліції, які можуть бути використанні для його дискредитації; виявлення минулих та наявних зв'язків працівника поліції, які свідчать про його не доброчесність; встановлення фактів неофіційних фінансових зобов'язань поліцейського, які можуть бути використанні для тиску на нього з метою прийняття незаконних рішень; виявлення фактів незаконної професійної діяльності поліцейського, які залишились латентними з метою використання такої інформації для шантажу та тиску тощо; вивчення розпорядку дня поліцейського та членів його родини для планування та підвищення результативності злочинної діяльності, зокрема здійснення нападу на поліцейського тощо.

Як відзначає О.В. Зеленецький, між міліцією та ЗМІ завжди виникають певні протиріччя, це зокрема стосується випадків розслідування деяких злочинів, інформацію про які не варто розголошувати. В ході розслідування злочинів та здійснення профілактичної діяльності, яка здійснюється ОВС, відбувається велике навантаження на працівників даного відомства і тому втручання у їх роботу з метою висвітлення інформації у ЗМІ щодо конкретного злочину досить часто приносить негативні явища, такі як поширення серед населення неправдивої інформації, і як наслідок погіршення іміджу міліції серед населення [3, с.386].

Опрацювання матеріалів практики свідчить, що до проведення розвідувальних заходів та детального планування злочину відносно працівників поліції вдаються структуровані злочинні угруповання, які тривалий час здійснюють злочинну діяльність на відповідній території чи контролюють окремі сегменти економіки регіону, у тому числі тіншової.

Зазначені положення вказують на необхідність подальших наукових досліджень з питань криміналістичної класифікації злочинів, вчинених щодо працівників поліції у зв'язку із виконанням ними службових обов'язків як складової методики розслідування.

Список використаних джерел:

1. Актуальні грані загальнотеоретичної юриспруденції : монографія / Ю. М. Оборотов, В. В. Завальнюк, В. В. Дудченко та ін.; за ред. Ю. М. Оборотова. Одеса : Фенікс, 2012. С. 404–405.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови /укладач і головний редактор Т.В. Бусел. Київ: Ірпінь ВТФ «Перун», 2009. 1736 с. С. 673
3. Зеленецький О.В. Взаємодія органів внутрішніх справ та засобів масової інформації у сфері профілактики та розкриття злочинів. *Форум права*. 2012. №4. С.385-388
4. Зелинский А.Ф. Криминальная психология. К.: Юринком Интер. 1999. 237 с.
5. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
6. Манько Д. Г. Юридичні технології та алгоритми формалізації права у вимірі юридичної діяльності : монографія. Одеса : Фенікс, 2019. 280 с.
7. Мусієнко О. Криміналістична класифікація злочинів, що вчиняються за допомогою обману як елемент криміналістичної методики. *Visegrad Journal on Human Rights*. 5/2. 2016. С.109-114
8. Про Національну поліцію. Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

Bilichak O. A., Makarov A. I. Forensic classification of crimes, committed against police officers in connection with the execution of official duties, as a component of investigation methodology

The organization of high-quality legal activities and the proper performance of the tasks set for the subjects of law enforcement should be based on the use of legal technologies.

Forensic scientists are increasingly searching for the actual forensic criteria for classifying crimes, which are of paramount importance for the process of their detection and investigation.

According to the motive and purpose of the crime, it is necessary to distinguish crimes committed on the grounds of revenge on a police officer. Elaboration of the materials of practice shows that the following criminal acts are usually committed for the sake of revenge against police officers: a) violence against a law enforcement officer; b) intentional destruction or damage to the property of a law enforcement officer; c) encroachment on the life of a law enforcement officer.

Crimes committed on the grounds of obstruction of the performance of official duties by a police officer should be singled out. Analysis of the practice of law enforcement shows that according to this criterion, these crimes can be divided into the following subgroups: a) crimes motivated by opposition to documenting the criminal activities of individuals and groups; b) crimes the motive for which is to oppose the pre-trial investigation and to bring specific persons to criminal responsibility.

In the context of the crime, first of all, it is necessary to pay attention to the interdependence between the specific conditions of the police officer's performance of his official duties and the commission of certain illegal actions against them.

In view of this, it is appropriate to single out such groups of crimes committed against police officers, taking into account the specific conditions of performance of official duties by police officers, namely: crimes committed against police officers in the performance of their direct duties.

Highlighting as a criterion the "structure of criminal activity" in relation to police officers, we can highlight:

- *impulsive criminal activity against police officers;*
- *planned criminal activity against police officers, which is characterized by:*

a) the complete structure of the method of committing the crime, in particular the presence of the stage of its preparation, direct commission and concealment; b) the use of elements of the infrastructure of crime to ensure the effectiveness of criminal influence (corruption, the media). c) carrying out intelligence activities against a police officer.

Key words: *forensic classification of crimes, performance of official duties, methods of crime investigation, legal activity, legal technologies.*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.41>**Л. М. Токмілова**

суддя Одеського окружного адміністративного суду,
аспірант кафедри адміністративного та фінансового права,
Національного університету «Одеська юридична академія»

НОРМАТИВНО-СТАТУСНІ ГАРАНТІЇ ОСІБ, ЯКІ Є ІНШИМИ УЧАСНИКАМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА НА ПІДСТАВІ ЗАЙМАНОЇ ПОСАДИ В АПАРАТІ СУДУ

У статті досліджено особливості нормативно-статусних гарантій осіб, які є іншими учасниками адміністративного судочинства на підставі займаної посади в апараті суду.

Встановлено, що такі гарантії виражено через сукупність правових норм та принципів, зокрема: статус інших учасників адміністративного судочинства, порядок його набуття, підстави залучення до розгляду конкретної адміністративної справи, забезпечення умов для виконання службових обов'язків.

Визначено, що проявом нормативно-статусних гарантій осіб, які є іншими учасниками адміністративного судочинства на підставі займаної посади в апараті суду є особливий порядок призначення та звільнення; особливий порядок залучення до розгляду адміністративної справи; особливий порядок державного захисту; можливість підвищення кваліфікації та інші.

Досліджено специфіку прийняття на посаду секретаря судового засідання та судового розпорядника, а також помічника судді.

Розглянуто судову практику розгляду справ з поновлення помічника судді на посаді, та як наслідок встановлено, що рівень гарантування статусу помічника судді є досить низьким, що пов'язано з відсутністю чіткого алгоритму його звільнення з посади.

Визначено, що гарантією процесуальних прав інших учасників адміністративного судочинства є їх взаємозамінюваність, що одночасно сприяє здійсненню належного розгляду адміністративної справи шляхом створення належних умов для проведення судового засідання та забезпечення додержання особами, які перебувають у суді, встановлених чинним законодавством та правилами внутрішнього розпорядку роботи суду під час здійснення судом судочинства.

Обґрунтовано основні аспекти взаємозамінюваності учасників адміністративного судочинства, які беруть участь у справі на підставі зайняття посади в апараті суду.

Запропоновано вдосконалення нормативно-правового забезпечення гарантій осіб, які є іншими учасниками адміністративного судочинства на підставі займаної посади в апараті суду шляхом внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України та Закону України «Про судоустрій та статус суддів».

Ключові слова: нормативно-статусні гарантії, адміністративне судочинство, помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, самовідвід.

Постановка проблеми. Прагнення законодавця до удосконалення правових засад адміністративного судочинства України неодноразово змінювало вектор у нормативно-правовому визначенні гарантій діяльності осіб, які є іншими учасниками адміністративного судочинства. При цьому особливої актуальності набуває дослідження нормативно-статусних гарантій осіб, які є іншими учасниками адміністративного судочинства на підставі займаної посади в апараті суду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню гарантій осіб, які є іншими учасни-

ками адміністративного судочинства присвячено праці таких вчених, як: В.В. Головченко, Ю.О. Гурджі, В.О. Гринюка, С.В. Ківалова, Д.А. Козачук, А.О. Неугоднікова, А.Ю. Осадчого, М.І. Смокович, І.В. Топор, Н.Б. Писаренко та багатьох інших. Проте, проблематика визначення нормативно-статусних гарантій означених суб'єктів залишилась поза увагою наукових розвідок.

Метою статті є дослідження сучасного стану нормативно-статусних гарантій забезпечення процесуальних прав осіб, які є іншими учасниками адміністративного судочинства на підставі

займаної посади в апараті суду, внесення пропозицій щодо їх удосконалення.

Виклад основного змісту. Нормативно-статусні гарантії забезпечення процесуальних прав осіб, які є іншими учасниками адміністративного процесу на підставі займаної посади в апараті суду виражено через сукупність правових норм та принципів, якими визначено: статус цих учасників адміністративного судочинства, порядок його набуття, підстави залучення до розгляду конкретної адміністративної справи, забезпечення умов для виконання службових обов'язків.

Нормативно-статусні гарантії забезпечення процесуальних прав осіб, які є учасниками адміністративного процесу на підставі займаної посади в апараті суду мають прояв у заходах, яких спрямовано на: 1) особливий порядок призначення та звільнення; 2) особливий порядок залучення до розгляду адміністративної справи; 3) можливість притягнення до відповідальності осіб, які проявляють неповагу або іншим чином неетично ведуть себе по відношенню до працівників апарату суду, які є учасниками адміністративного судочинства; 4) особливий порядок державного захисту працівників апарату суду, які є учасниками адміністративного судочинства; 5) можливість підвищення кваліфікації працівників апарату суду, які є учасниками адміністративного судочинства тощо.

Щодо судового розпорядника та секретаря судового засідання, то Законом України «Про судоустрій та статус суддів» (п. 11 ст. 155) їх віднесено до працівників апарату суду [1], а у відповідних посадових інструкціях [2; 3] – визначено в якості посадової особи апарату суду, статус якої визначається Законом України «Про державну службу» [4] з урахуванням встановленої специфіки.

Виходячи з функціональних обов'язків судового розпорядника та секретаря судового засідання, вимог, що висуваються до осіб при вступі на вказані посади (ступінь вищої освіти не нижче молодшого бакалавра або бакалавра в галузі знань «Право», вільне володіння державною мовою), очевидно, що означені посади прирівнюються до посади державної служби категорії «В». Щодо помічника судді, то первинно його процесуальний статус закріплено Законом України «Про судоустрій та статус суддів» (ст. 157) [1], КАС України (ст. 62) [5] як статус особи, що здійснює підготовку справи до розгляду та забезпечує підготовку та організаційне забезпечення судового процесу. Про те, що помічника судді наділено

статусом працівника апарату суду, що займає посаду патронатної служби йдеться виключно у положеннях наказу Державної судової адміністрації України «Про затвердження Типового положення про апарат суду» [6] та рішенні Ради суддів України, яким затверджено «Положення про помічника судді» [7].

Доцільно звернути увагу на те, що статус «помічника судді» може тлумачитися з позиції широкого та вузького підходу. Виходячи з широкого підходу, помічником судді буде вважатися: помічник судді (як працівник патронатної служби у суді, який забезпечує виконання суддею повноважень щодо здійснення правосуддя); помічник голови суду (як працівник патронатної служби, який забезпечує виконання суддею, обраним у встановленому порядку головою суду, адміністративних повноважень, а також повноважень щодо здійснення правосуддя); помічник заступника голови суду (як працівник патронатної служби, який забезпечує виконання суддею, обраним у встановленому порядку заступником голови суду, адміністративних повноважень, визначених головою відповідного суду, а також повноважень щодо здійснення правосуддя); помічник судді – члена Ради суддів України (як працівник патронатної служби, який забезпечує виконання суддею – членом Ради суддів України, обраним у встановленому порядку з'їздом суддів України, його обов'язків члена Ради суддів України, а також повноважень щодо здійснення ним правосуддя); помічник секретаря судової палати апеляційного суду (як працівник патронатної служби, який забезпечує виконання суддею, обраним у встановленому порядку секретарем судової палати, повноважень, визначених законодавством, головою відповідного суду, а також повноважень щодо здійснення правосуддя). У вузькому значенні помічником судді є виключно працівник апарату суду, який займає посаду патронатної служби та забезпечує виконання повноважень щодо здійснення правосуддя [7]. Для цілей цього дослідження, використано вузький підхід до визначення сутності правового статусу помічника судді.

Визначаючи специфіку призначення секретаря судового засідання та судового розпорядника, слід зазначити, що їх вступ на державну службу в судових органах здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду за результатами конкурсу наказом голови відповідного суду [2]. Конкурсний порядок означає, що добір кандидатів на зайняття посади секретаря судового засідання або судового розпорядника

відбувається відповідно до встановленої процедури, яка включає такі стадії: 1) прийняття рішення про оголошення конкурсу; 2) оприлюднення оголошення про проведення конкурсу; 3) прийняття та розгляд інформації від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі; 4) проведення тестування та визначення його результатів; 5) розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів; 6) проведення співбесіди та визначення її результатів; 7) складення загального рейтингу кандидатів; 8) визначення переможця (переможців) конкурсу; 9) оприлюднення результатів конкурсу про визначення переможця (переможців) конкурсу або відсутність переможця конкурсу, відсутність визначених Комісією або конкурсною комісією [8].

Щодо порядку призначення помічника судді, то означений механізм передбачає здійснення добору на вказану посаду виключно суддею (ч. 3 ст. 157 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» [1]). Натомість, саме керівник апарату суду призначає на посаду та звільняє з посади працівників апарату суду, застосовує до них заохочення та накладає дисциплінарні стягнення [6].

Таким чином, помічник судді призначається на посаду та звільняється з посади керівником апарату відповідного суду за поданням судді. У поданні на призначення помічника судді зазначаються: прізвище, ім'я та по батькові, дата народження, громадянство, володіння державною мовою, посада, яку займає особа на момент внесення подання, посада, на зайняття якої претендує особа [7]. Призначення не є автоматичним: якщо керівником апарату суду буде встановлено невідповідність особи встановленим вимогам, він може відмовити судді в задоволенні подання про призначення на посаду помічника судді; якщо службою управління персоналом в ході проведення перевірки документів буде встановлено їх неукомплектованість та/або подано документи, що не відповідають встановленим вимогам, подання судді не розглядається.

Щодо забезпечення статусу помічника судді, існує певна суперечність у його підзвітності. Відповідно, помічники суддів з питань підготовки справ до розгляду підзвітні лише відповідному судді (Закон України «Про судоустрій та статус суддів» [1]), щодо дотримання трудової дисципліни та правил внутрішнього трудового розпорядку суду, помічник судді підзвітний та підконтрольний керівнику апарату суду в межах його повноважень, (положення про помічника судді). Крім того, фінансове та кадрове забезпечення

помічника судді (йдеться про відпустки, премії тощо) як працівника апарату суду залежать від розсуду керівника апарату [7]. Більше того, саме керівник апарату суду створює належні умови для виконання помічником судді своїх посадових обов'язків і підвищення рівня його професійної компетентності в Національній школі суддів України. Аналогічних зобов'язань для судді, який рекомендував у поданні до керівника апарату суду особу на зайняття посади помічника судді не має.

З цього приводу, слід погодитись з пропозицією О.М. Радченко, яким стверджено, що при доборі помічника судді витрачає свій час на пошук та оцінку особи, яку він хоче мати своїм помічником, здійснює оцінку тих знань і навичок, котрі, як він вважає, повинен мати його помічник, звертає увагу на особистісні та психологічні особливості особи, яка претендує на посаду помічника [9, с. 15].

Щодо втрати статусу помічника судді, зазначимо наступне. Відповідно, особа звільняється з посади помічника судді керівником апарату відповідного суду за поданням судді. Одночасно, нормативно встановлено, що помічник судді призначається на посаду на строк повноважень безпосереднього керівника та не довше ніж на період перебування безпосереднього керівника у штаті суду [7]. Тобто, помічник судді може бути звільнений керівником апарату суду виключно за поданням судді, але якщо суддя не надав подання та припинив свої повноваження (наприклад, у зв'язку зі смертю), помічник судді також повинен бути звільнений.

З метою гарантування прав особи, яка займає посаду помічника судді, нормативно передбачено можливість переведення його на іншу посаду у апараті суду, яка не належить до посад державної служби (включаючи виконання повноважень додаткового помічника іншого судді (суддів), у якого (яких) найбільше судове навантаження). Якщо ж особа не надає згоду на переведення, а суддя до якого його прикріплено відсутній або такий що припинив здійснення відправлення правосуддя, то її буде звільненню з посади на підставі п. 2 ч. 1 ст. 36 Кодексу законів про працю України [7].

Виходячи з вищезазначеного, можна констатувати низький рівень гарантування статусу помічника судді, що пов'язано з відсутністю чіткого алгоритму його звільнення з посади. Підтвердженням цього є судова практика розгляду справ з поновлення помічника судді на посаді. Наприклад, у справі № 308/4431/17

Великою Палатою Верховного Суду було розглянуто справу за позовом до Апеляційного суду Закарпатської області про скасування наказу про звільнення, поновлення на роботі. Позивач вважала, що наказ про звільнення є незаконним і таким, що не відповідає чинному законодавству та грубо порушує її права, оскільки на момент звільнення письмової відмови у призначенні помічником судді не надходило і вказаний суддя перебуває у штаті суду. Як наслідок, не зважаючи на аспект підвідомчості розгляду справ даної категорії, Великою Палатою Верховного Суду звернуто увагу на те, що суддею не було внесено подання про звільнення позивачки з посади помічника, а звільнення без такого подання є неправомірним [10].

З метою встановлення нормативно-статусних гарантій забезпечення прав помічника судді, доцільним є внесення змін до Положення про помічника судді такого змісту: «7. Помічник судді призначається на посаду та звільняється з посади керівником апарату відповідного суду. Призначення на посаду помічника судді здійснюється на підставі проведення конкурсного відбору наказом керівника апарату відповідного суду. До документів, які мають бути подані кандидатом на зайняття посади помічника судді віднесено рекомендацію судді»; та ч. 3 ст. 157 Закону України «Про судоустрій та статусу суддів» такого змісту: «Помічник судді призначається на посаду та звільняється з посади керівником апарату відповідного суду».

Вказані зміни, дозволять більш повно гарантувати особі, яка займає посаду помічника судді її права. Більше того, невдала плутанина з обов'язковим поданням судді як для призначення, так і для звільнення призводить лише до погіршення стану дотримання законності в означеній сфері.

Особливий порядок залучення секретаря судового засідання, судового розпорядника та помічника суді до розгляду конкретної адміністративної справи в якості засобу гарантування їх процесуальних прав полягає у наступному.

Гарантією процесуальних прав зазначених учасників адміністративного судочинства є їх взаємозамінюваність, що одночасно сприяє здійсненню належного розгляду адміністративної справи шляхом створення належних умов для проведення судового засідання та забезпечення додержання особами, які перебувають у суді, встановлених чинним законодавством та правилами внутрішнього розпорядку роботи суду під час здійснення судом судочинства.

Відповідно, взаємозамінюваність учасників адміністративного судочинства, які беруть участь у справі на підставі зайняття посади в апараті суду полягає у наступному: до участі в адміністративному процесі головуючим у судовому засіданні може залучатися судовий розпорядник, а у відсутності в судовому засіданні розпорядника його функції виконує секретар судового засідання (ст. 64. КАС України) [5]; до участі в адміністративному процесі за дорученням судді (головуючого у судовій колегії) за відсутності секретаря судового засідання його повноваження може здійснювати помічник судді (ст. 62. КАС України) [5].

Таким чином, помічник судді, який виконує функції секретаря судового засідання може виконувати функції судового розпорядника. У такому випадку, на нього поширюватимуться усі гарантії, якими забезпечено процесуальні права секретаря судового засідання.

Щодо залучення секретаря судового засідання та судового розпорядника до участі в розгляді конкретної адміністративної справи, то зазначене здійснюється на підставі рішення керівника апарату суду [7]. Слід враховувати те, що оптимальним критерієм комплектування судів посадами судових розпорядників є співвідношення однієї посади розпорядника до двох посад суддів [11]. В свою чергу, помічник судді слідує за суддею до якого його прикріплено. Відповідно, слід виходити з положень про визначення судді або колегії суддів (судді-доповідача) для розгляду конкретної справи. Зазначене здійснюється відповідно до ст. ст. 18 та 31 КАС України з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційною системою (автоматизований розподіл справ) з урахуванням спеціалізації та рівномірного навантаження для кожного судді, за принципом випадковості та в хронологічному порядку надходження справ [5]. Як наслідок, результати автоматизованого розподілу (потокового розподілу) справи оформлюються протоколом, у якому визначається, крім іншого, інформація про визначення судді, судді-доповідача. Таким чином, помічник судді залучається до справи автоматично.

Висновки і пропозиції. Встановлено, що нормативно-статусні гарантії забезпечення процесуальних прав осіб, які є учасниками адміністративного процесу на підставі займаної посади в апараті суду мають прояв у заходах, яких спрямовано на: 1) особливий порядок призначення та звільнення; 2) особливий порядок

залучення до розгляду адміністративної справи; 3) можливість притягнення до відповідальності осіб, які проявляють неповагу або іншим чином неетично ведуть себе по відношенню до працівників апарату суду, які є учасниками адміністративного судочинства; 4) особливий порядок державного захисту працівників апарату суду, які є учасниками адміністративного судочинства; 5) можливість підвищення кваліфікації працівників апарату суду, які є учасниками адміністративного судочинства тощо.

Обґрунтовано необхідність внесення змін до: а) Положення про помічника судді такого змісту: «7. Помічник судді призначається на посаду та звільняється з посади керівником апарату відповідного суду. Призначення на посаду помічника судді здійснюється на підставі проведення конкурсного відбору наказом керівника апарату відповідного суду. До документів, які мають бути подані кандидатом на зайняття посади помічника судді віднесено рекомендацію судді»; б) ч. 3 ст. 157 Закону України «Про судоустрій та статусу суддів» такого змісту: «Помічник судді призначається на посаду та звільняється з посади керівником апарату відповідного суду».

Список використаних джерел:

1. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 10.12.2019 р.).
2. Про затвердження Типових посадових інструкцій працівників апарату місцевого загального суду: Наказ Державної судової адміністрації України від 20.07.2005 р. № 86. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0086750-05#Text>. (дата звернення: 11.12.2019 р.).
3. Положення про порядок створення та діяльності служби судових розпорядників: Наказ Державної судової адміністрації України від 20.07.2017 р. № 815. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0815750-17#n14>. (дата звернення: 13.12.2019 р.).
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. (дата звернення: 13.12.2019 р.).
5. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>. (дата звернення: 13.12.2019 р.).
6. Про затвердження Типового положення про апарат суду: Наказ Державної судової адміністрації України від 08.02.2019 р. № 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0131750-19#Text>. (дата звернення: 10.12.2019 р.).
7. Про затвердження Положення про помічника судді: Рішення Ради суддів України від 18.05.2018 р. № 21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr021414-18#Text>. (дата звернення: 10.12.2019 р.).
8. Про затвердження Положення про проведення конкурсів для призначення на посади державної служби у судах, органах та установах системи правосуддя: Рішення Вищої Ради правосуддя від 05.09.2017 р. № 2646/0/15-1. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/11171> (дата звернення: 15.12.2019 р.).
9. Радченко О.М. Помічник судді суду загальної юрисдикції: шляхи удосконалення правового статусу. *Судова апеляція*. 2014. № 3. С. 11–16.
10. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13.03.2019 р. у справі № 712/7385/17. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/81013819308/4431/17>. (дата звернення: 21.12.2019 р.).
11. Про затвердження Норм комплектування судів загальної юрисдикції посадами старших судових розпорядників та судових розпорядників: Наказ Державної судової адміністрації України від 12.07.2005 р. № 79. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0079750-05#Text>. (дата звернення: 15.12.2019 р.).

Tokmilova L. M. Regulatory and status guarantees of persons who are other participants in administrative judiciary on the basis of a position in the court office

The article examines the features of regulatory status guarantees of persons who are other participants in administrative proceedings on the basis of their position in the court staff.

It is established that such guarantees are expressed through a set of legal norms and principles, in particular: the status of other participants in administrative proceedings, the procedure for its acquisition, the grounds for involvement in a particular administrative case, providing conditions for performance of official duties.

It is determined that the manifestation of normative-status guarantees of persons who are other participants in administrative proceedings on the basis of their position in the court staff is a special procedure for appointment and dismissal; special procedure for involvement in the administrative case; special order of state protection; opportunity for advanced training and others.

The specifics of hiring a court clerk and a court administrator, as well as an assistant judge have been studied.

The case law on the reinstatement of an assistant judge has been considered, and as a result it has been established that the level of guaranteeing the status of an assistant judge is rather low due to the lack of a clear algorithm for his dismissal.

It is determined that the guarantee of procedural rights of other participants in administrative proceedings is their interchangeability, which also contributes to the proper consideration of administrative cases by creating appropriate conditions for the trial and ensuring compliance with persons in court established by applicable law and rules of procedure of the court during the implementation of the court litigation.

The main aspects of interchangeability of participants in administrative proceedings, who participate in the case on the basis of holding a position in the court staff, are substantiated.

It is proposed to improve the legal framework for guarantees of persons who are other participants in administrative proceedings on the basis of their position in the court staff by amending the Code of Administrative Procedure of Ukraine and the Law of Ukraine «On the Judiciary and the Status of Judges».

Key words: *normative-status guarantees, administrative proceedings, assistant judge, secretary of the court session, court administrator, resignation.*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.42>**А. В. Герич**викладач кафедри цивільного права і процесу юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»e-mail: ahnesaherych@yahoo.com

ORCID ID 0000-0002-5902-5793

СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЕКТІВ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Статтю присвячено проблематиці системи адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні. Визначено окремі елементи системи адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.

Поняття «система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад» можна визначити як внутрішньо взаємоузгоджену цілісну сукупність норм та принципів права, уповноважених суб'єктів та їх практичну діяльність, що мають на меті ефективно забезпечення належного регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад та їх успішної реалізації.

Можна виокремити наступні складові елементи системи адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад:

1. Нормативна система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

2. Інституційна система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

Нормативна система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад – це внутрішньо взаємоузгоджена цілісна сукупність норм та принципів права, які відображені у відповідних актах внутрішньодержавного та міжнародного права України, що регламентують проекти економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

Інституційна система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад – це взаємоузгоджена цілісна сукупність уповноважених суб'єктів та їх діяльність щодо проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад та їх успішної реалізації.

Нині в Україні перспективним є створення мережі Центрів сталого розвитку сільських територій на регіональному рівні у кожній з областей, з метою створення сприятливих умов для ефективного економічного розвитку об'єднаних територіальних громад, налагодження партнерства бізнесу та влади, активізації сільського розвитку та диверсифікації підприємницької діяльності.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, об'єднані територіальні громади, проекти економічного розвитку громад, система адміністративно-правового регулювання, нормативна система, інституційна система.

Постановка проблеми. У сучасній Україні, в контексті її розвитку як правової держави, євроінтеграції, еволюції публічного управління, реформи місцевого самоврядування, розвитку об'єднаних територіальних громад, розвитку інститутів громадянського суспільства, адміністративної реформи, важливого значення набуває забезпечення ефективного функціонування

системи адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.

Дослідження системи адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні, сприятиме розвитку науки адміністративного права, вдосконаленню системи адмі-

ністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад, а також удосконаленню діяльності уповноважених суб'єктів у даній сфері. Внаслідок цього дослідження проблематики системи адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні є важливим для розвитку науки адміністративного права.

Метою статті є охарактеризувати проблематику системи адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.

Завданнями даної статті є: сформулювати авторське визначення поняття «система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні», визначити окремі елементи системи адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.

Стан дослідження. Проблематика системи адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження багатьох сучасних науковців, зокрема: В. Авер'янова, І. Беленчука та Я. Лазура.

Виклад основного матеріалу.

Проекти економічного розвитку об'єднаних територіальних громад нині мають надзвичайно важливе значення в Україні для подальшого розвитку об'єднаних територіальних громад, зростання доходів місцевих бюджетів, підвищення економічної самостійності об'єднаних територіальних громад, створення нових якісних робочих місць, впровадження принципів сталого розвитку на місцевому рівні, ведення ефективного господарювання, розвитку сільського господарства, сприяння розвитку малого бізнесу, а також розвитку місцевого самоврядування і сприяння євроінтеграції України.

Проблематика адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад сьогодні є надзвичайно актуальною.

Адміністративно-правове регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад у своїй структурі містить дві складові системи – нормативну та інституційну.

Отже, система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад – це внутрішньо взаємоузгоджена цілісна сукупність

норм та принципів права, уповноважених суб'єктів та їх практична діяльність, що мають на меті належне регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад та їх успішну реалізацію.

А поняття «система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад» можна визначити як внутрішньо взаємоузгоджену цілісну сукупність норм та принципів права, уповноважених суб'єктів та їх практичну діяльність, що мають на меті належне регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад та їх успішну реалізацію.

На основі вищезгаданого визначення поняття «система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад» можна виокремити наступні елементи системи адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад:

1. Нормативна система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

2. Інституційна система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

Нормативну систему адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад у контексті даного дослідження доцільно розглядати як внутрішньо взаємоузгоджену цілісну сукупність норм та принципів права, які відображені у відповідних актах внутрішньодержавного та міжнародного права, що регламентують проекти економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

Отже, нормативна система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад – це внутрішньо взаємоузгоджена цілісна сукупність норм та принципів права, які відображені у відповідних актах внутрішньодержавного та міжнародного права України, що регламентують проекти економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

Нормативна система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад містить наступні елементи:

1. Нормативна система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад за внутрішньодержавним правом.

2. Нормативна система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад за міжнародним правом.

Нормативна система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад за внутрішньодержавним правом – це внутрішньо взаємоузгоджена цілісна сукупність норм та принципів права, які відображені у відповідних нормативно-правових актах внутрішньодержавного права України, що регламентують проекти економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

Нормативна система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад за внутрішньодержавним правом складається з наступних складових:

1. Конституція України [1] від 28 червня 1996 року.

2. Кодекси України, зокрема: Лісовий кодекс України [2] від 21 січня 1994 року, Кодекс України про адміністративні правопорушення [3] від 7 грудня 1984 року, Водний кодекс України [4] від 06 червня 1995 року, Земельний кодекс України [5] від 25 жовтня 2001 року, Цивільний кодекс України [6] від 16 січня 2003 року, Податковий кодекс України [7] від 2 грудня 2010 року.

3. Закони України, зокрема: Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [8] від 25 червня 1991 р., Закон України «Про міжнародні договори України» [9] від 29 червня 2004 р., Закон України «Про доступ до публічної інформації» [10] від 13 січня 2011 р., Закон України «Про громадські об'єднання» [11] від 22 березня 2012 р., Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» [12] від 23 травня 2017 р.

4. Підзаконні нормативно-правові акти, зокрема: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України» [13] від 30 квітня 2014 р. № 197, Постанова Кабінету Міністрів України «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів» [14] від 23 травня 2007 р. № 761.

Нижче проаналізуємо нормативну систему адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад за міжнародним правом.

Нормативна система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад за міжнародним правом – це внутрішньо взаємоузгоджена цілісна сукупність норм та принципів права, які відображені у відповідних актах міжнародного права України, що регламентують проекти економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

Нормативна система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад за міжнародним правом складається з наступних елементів:

1. Міжнародні договори ООН, учасником яких є Україна, зокрема: Конвенція Європейської економічної комісії ООН про оцінку впливу на довкілля у транскордонному контексті (Конвенція Еспо) [15] від 25 лютого 1991 року, Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) [16] від 25 червня 1998 року.

2. Міжнародні договори Ради Європи, учасником яких є Україна, зокрема: Конвенція Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод [17] від 4 листопада 1950 року, Європейська хартія місцевого самоврядування [18] від 15 жовтня 1985 року.

3. Міжнародні договори ОБСЄ, учасником яких є Україна, зокрема: Прикінцевий акт наради з питань безпеки та співробітництва в Європі [19] від 1 серпня 1975 року та Декларація Будапештської зустрічі на найвищому рівні [20] від 6 грудня 1994 року.

4. Двосторонні та багатосторонні міжнародні договори України, зокрема: Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища [21] від 24 січня 1994 року, Меморандум між Урядом України та Урядом Канади про співробітництво з питань зміни клімату, включаючи заходи, що проводяться спільно [22] від 28 січня 1999 року, Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат [23] від 22 травня 2003 року, Протокол про стале управління лісами до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат [24] від 27 травня 2011 року.

5. Рішення Європейського суду з прав людини з питань захисту довкілля, зокрема: Справа «Дубецька та інші проти України» [25], Справа «Гримковська проти України» [26], Справа «Хамер проти Бельгії» [27].

При вирішенні справ щодо екологічної шкоди заподіяною у зв'язку із лісокористуванням, доцільно застосовувати судову практику Європейського суду з прав людини, яка згідно ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [28] є джерелом права, тобто як юридично обов'язкові прецеденти для судів України, що розглядатимуть справи між різними суб'єктами правовідносин. Порядок забезпечення представництва України під час розгляду справ в Європейському суді з прав людини, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України [29] від 29 квітня 2004 р. № 553.

Отже, на основі вищевикладеного, можна зробити наступні висновки. Нормативна система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад має важливе значення для сталого розвитку, розвитку економіки та підприємництва в Україні.

Належне адміністративно-правове регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад є невід'ємною вимогою сучасного розвитку України як демократичної і правової держави у контексті євроінтеграції та забезпечення реалізації принципів сталого розвитку в Україні.

Нижче розглянемо загальні положення щодо інституційної системи адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

Інституційна система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад включає уповноважених суб'єктів та їх діяльність щодо проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад та їх успішної реалізації.

Інституційна система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад – це взаємоузгоджена цілісна сукупність уповноважених суб'єктів та їх діяльність щодо проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад та їх успішної реалізації.

Інституційна система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад поділяється на два складові невід'ємні елементи:

1. Національна інституційна система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

2. Міжнародна інституційна система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

Національна інституційна система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад включає уповноважених суб'єктів, що діють на основі внутрішньодержавного права України, і які здійснюють діяльність щодо проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад та їх успішної реалізації.

До них належать наступні уповноважені суб'єкти: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Омбудсмен, Суди України, в тому числі і Конституційний Суд України, Прокуратура, центральні та місцеві органи виконавчої влади (серед яких основним органом є Міністерство розвитку громад та територій України), органи місцевого самоврядування (зокрема, сільські, селищні та міські ради, районні та обласні ради), адвокатура, засоби масової інформації, зокрема: електронні ресурси: веб-сайти, тематичні групи та сторінки у соціальних мережах та месенджерах (наприклад, Ініціативна група «Free Svydovets» (<https://freesvydovets.org/>)), неурядові організації, зокрема: громадські об'єднання, політичні партії, благодійні організації, релігійні організації, зокрема: Всеукраїнська організація органів місцевого самоврядування «Асоціація об'єднаних територіальних громад», Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України»; Громадська організація «Агентство місцевого розвитку та інформаційних ресурсів «ЄВРОПОЛІС»; Громадська організація «Агентство сприяння сталому розвитку Карпатського регіону «ФОРЗА», юридичні та фізичні особи.

Основу інституційної системи адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні складають органи публічного управління у сфері адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад можна поділити на державні та муніципальні органи публічного управління у сфері адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

Більш детально органи публічного управління у сфері адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад будуть про-

аналізовані у наступних розділах даного дисертаційного дослідження.

Міжнародна інституційна система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад включає уповноважених суб'єктів, що діють на основі міжнародного права України, та їх діяльність щодо проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад України та їх успішної реалізації.

До них належать наступні уповноважені суб'єкти: ООН; Рада Європи; ОБСЄ; Європейський Суд з прав людини; Змішані міжурядові комісії; Міжнародні неурядові організації; Іноземні держави, на основі відповідних міжнародних договорів України, зокрема у рамках проектів і програм міжнародної технічної допомоги.

Висновки. На основі вищевикладеного, можна зробити наступні висновки.

Адміністративно-правове регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад відіграє провідну роль у забезпеченні реалізації окремих проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

Поняття «система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад» можна визначити як внутрішню взаємоузгоджену цілісну сукупність норм та принципів права, уповноважених суб'єктів та їх практичну діяльність, що мають на меті ефективно забезпечення належного регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад та їх успішної реалізації.

Можна виокремити наступні складові елементи системи адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад:

1. Нормативна система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

2. Інституційна система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

Нормативна система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад – це внутрішню взаємоузгоджена цілісна сукупність норм та принципів права, які відображені у відповідних актах внутрішньодержавного та міжнародного права України, що регламентують проекти економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

Інституційна система адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад – це взаємоузгоджена цілісна сукупність уповноважених суб'єктів та їх діяльність щодо проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад та їх успішної реалізації.

Нині в Україні перспективним є створення мережі Центрів сталого розвитку сільських територій на регіональному рівні у кожній з областей, з метою створення сприятливих умов для ефективного економічного розвитку об'єднаних територіальних громад, налагодження партнерства бізнесу та влади, активізації сільського розвитку та диверсифікації підприємницької діяльності.

Існують перспективи подальших наукових досліджень у даному напрямку, зокрема, щодо: порівняльно-правового аналізу системи адміністративно-правового регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні та в країнах ЄС; міжнародного співробітництва щодо проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад; правового регулювання забезпечення реалізації проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

Отже, у даній статті охарактеризовано проблематику поняття «адміністративно-правове регулювання проектів економічного розвитку об'єднаних територіальних громад».

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 року (в редакції Закону України від 08.02.2006 року). *Відомості Верховної Ради України*. 2006. №21. Ст. 170.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст.1122.
4. Водний кодекс України від 06 червня 1995 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст.189.
5. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.
6. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40-44. Ст. 356.
7. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. №№ 13-14, 15-16, 17. Ст.112.

8. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
9. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540.
10. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
11. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.
12. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 29. Ст. 315.
13. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 19 (в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2019 р. № 850). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.01.2020).
14. Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 761. *Офіційний вісник України*. 2007. № 39. Ст. 1550.
15. Конвенція Європейської економічної комісії ООН про оцінку впливу на довкілля у трансграничному контексті (Конвенція Еспо) від 25 лютого 1991 року. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_272 (дата звернення: 25.01.2020).
16. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) від 25.06.1998 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_015 (дата звернення: 25.01.2020).
17. Конвенція Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 25.01.2020).
18. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 25.01.2020).
19. Прикінцевий акт наради з питань безпеки та співробітництва в Європі від 1 серпня 1975 р. Права людини в Україні. Вип. 21. К., 1998. С. 187 – 208.
20. Декларація Будапештської зустрічі на найвищому рівні від 6 грудня 1994 р. Права людини в Україні. Вип. 21. К., 1998. С. 327 – 337.
21. Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища від 24 січня 1994 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/616_073 (дата звернення: 25.01.2020).
22. Меморандум між Урядом України та Урядом Канади про співробітництво з питань зміни клімату, включаючи заходи, що проводяться спільно від 28 січня 1999 року. URL: <http://canada.mfa.gov.ua/ua/ukraine-ca/legal-acts/memorandum1999> (дата звернення: 26.01.2020).
23. Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат від 22 травня 2003 року. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/998_164 (дата звернення: 26.01.2020).
24. Протокол про стале управління лісами до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат від 27 травня 2011 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/998_532 (дата звернення: 26.01.2020).
25. Справа «Дубецька та інші проти України» (Заява № 30499/03): Рішення Європейського суду з прав людини від 10 лютого 2011 року. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/974_689 (дата звернення: 26.01.2020).
26. Справа «Гримковська проти України» (Заява № 38182/03): Рішення Європейського суду з прав людини від 21 липня 2011 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_729 (дата звернення: 26.01.2020).
27. Справа «Хамер проти Бельгії» (Заява № 21861/03): Рішення Європейського суду з прав людини від 27 листопада 2007 року. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-118634%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-118634%22]}) (дата звернення: 27.01.2020).
28. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.
29. Порядок забезпечення представництва України під час розгляду справ у Європейському суді з прав людини: затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2004 р. *Офіційний вісник України*. 2004. № 17. Ст. 1183.

Herych A. V. The system of administrative and legal regulation of economic development projects of united territorial communities in Ukraine

The article is devoted to the problems of the system of administrative and legal regulation of economic development projects of united territorial communities in Ukraine. Some elements of the system of administrative and legal regulation of economic development projects of united territorial communities in Ukraine are determined.

The concept of “system of administrative and legal regulation of economic development projects of united territorial communities” can be defined as an internally mutually agreed set of norms and principles of law, authorized entities and their practical activities aimed at effectively ensuring proper regulation of economic development projects of united territorial communities and their successful implementation.

The following components of the system of administrative and legal regulation of economic development projects of united territorial communities can be distinguished:

1. Normative system of administrative and legal regulation of economic development projects of united territorial communities.

2. Institutional system of administrative and legal regulation of economic development projects of united territorial communities.

The normative system of administrative and legal regulation of economic development projects of united territorial communities is an internally mutually agreed set of norms and principles of law, which are reflected in the relevant acts of domestic and international law of Ukraine regulating economic development projects of united territorial communities.

The institutional system of administrative and legal regulation of projects of economic development of united territorial communities is a mutually agreed integral set of authorized subjects and their activity concerning projects of economic development of united territorial communities and their successful realization.

Today in Ukraine the creation of a network of Centres for Sustainable Rural Development at the regional level in each of the regions is actual, in order to create favourable conditions for effective economic development of united territorial communities, business and government partnerships, rural development and business diversification.

Key words: *administrative and legal regulation, united territorial communities, projects of economic development of communities, system of administrative and legal regulation, normative system, institutional system.*

М. М. Малетич

кандидат юридичних наук

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ВЗАЄМОДІЮ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ

У статті розглянуто підходи вітчизняних та зарубіжних вчених до розуміння природи адміністративного провадження та її удосконалення з метою забезпечення узгодженої взаємодії адміністративних органів в глобальних, європейських політиках, та розвитку у цьому зв'язку адміністративних проваджень як засобу та необхідної форми реалізації та досягнення спільних цілей, завдань.

Зроблено висновки про те, що удосконалення вітчизняного законодавства про участь в європейських адміністративних провадженнях є складним комплексним завданням розвитку вітчизняної галузі та системи адміністративного законодавства, що потребує проведення значної роботи як на політичному, так і на законотворчому рівні, а також вимагає підвищення правосвідомості працівників усіх адміністративних органів, приватних осіб щодо тих цілей, політик, завдань, реалізація яких призводить до досягнення спільних аксіологічних та реальних цінностей, що визнаються європейськими країнами як фундаментальні та необхідні для сталого розвитку.

Проаналізовано естонський підхід до розуміння поняття адміністративного провадження, як такого, що може бути здійснене не лише одним юрисдикційним органом, а будь-яким адміністративним органом, адже трансформується власне природа, зміст, сутність адміністративного провадження порівняно з радянською парадигмою.

Обґрунтовано доцільність розробки «Кодексу України про участь національних адміністративних органів в європейських адміністративних провадженнях» дозволить сформулювати чіткий національний правовий механізм узгодженого прийняття адміністративних актів та їх виконання адміністративними органами як в національній, так і в європейській правовій площині, сприятиме підвищенню ефективності та результативності адміністративної діяльності, що виступає важливою вимогою Європейського адміністративного простору.

Ключові слова: адміністративне провадження, адміністративний орган, адміністративна юрисдикція, адміністративне право, адміністративний акт, глобальна політика, європейські адміністративні провадження.

Актуальність дослідження співвідношення різномірних адміністративних проваджень викликає обґрунтований науковий інтерес у значній кількості зарубіжних та вітчизняних дослідників, адже саме завдяки узгодженості цих проваджень може бути забезпечена ефективна реалізація політик не тільки національного, але й європейського та глобального рівнів. Ефективна і відповідна політика – невід'ємна складова вимог належного урядування, що виступає однією з провідних аксіологічних цінностей в європейських країнах та поступово запроваджується в Україні для удосконалення формування та реалізації національних політик. З огляду на це, важливість дослідження різномірних адміністративних проваджень не викликає сумніву.

У даній статті основною метою визначено характеристики співвідношення різномірних адміністративних проваджень глобального, європейського, національного центрального, регіонального та локального рівнів, з метою вироблення пропозицій та рекомендацій щодо забезпечення узгодженої реалізації впроваджуваних політик, прав і свобод приватних осіб.

Серед основних завдань статті визначено: окреслення вимог до адміністративних проваджень на різних рівнях з метою забезпечення реалізації узгоджених глобальних, європейських та національних політик; розкриття специфіки європейських адміністративних проваджень та порядку узгодження з ними діяльності національної публічної адміністрації; формулювання пропозицій та рекомендацій щодо роз-

робки національного адміністративного законодавства, спрямованого на удосконалення вимог належного урядування та, зокрема, узгодженості національних та світових політик.

Адміністративні провадження виступають предметом спеціальних юридичних досліджень значного кола вітчизняних та зарубіжних вчених, проте всі вони єдині в своєму баченні необхідного системного зв'язку та взаємодії між різними рівнями адміністративних проваджень, що використовуються в системі галузі та системі законодавства для забезпечення досягнення спільних цілей, політик, завдань діяльності адміністративних органів.

Ускладнення світового правопорядку призвело до формування самостійних нових видів адміністративних проваджень, в яких також реалізуються інтереси національного рівня, як окремих держав, так і їх колективних утворень, адміністративних органів, впливових політиків, громадян, олігархів, громадських об'єднань, тощо. Можливості впливу одиничних суб'єктів на найвищому, світовому рівні є найбільш обмеженими, заздалегідь обумовленими пріоритетами світового розвитку, визначеними країнами великої сімки. Проте, невеликі і не багаті країни світу можуть отримати захист своїх національних інтересів на світовому рівні, в тому числі і за рахунок застосування спільних політик та правил реалізації означених політик, їх імплементації в національний порядок та з урахуванням активної участі в світових миротворчих, товарообмінних процесах, торгівлі, гуманітарних операціях, тощо.

З огляду на це для України важливо виробити свій національний підхід до участі в світових, європейських адміністративних провадженнях з метою підвищення їх ефективності та поступового нормативного закріплення в системі адміністративного законодавства України та міжнародного законодавства з метою підвищення привабливості національного правопорядку для значної кількості зовнішніх суб'єктів, підвищення рівня країни в світових рейтингах та забезпечення дотримання вимог справедливості, рівності, пропорційності, верховенства права не тільки на теоретичному та доктринальному рівнях, але й в практичній діяльності органів публічної адміністрації.

Вимоги до адміністративних проваджень на різних рівнях формуються національними парламентами та урядами, проте, на мій погляд, на сучасному етапі розвитку адміністративного законодавства України доцільно імпле-

ментувати європейський підхід до взаємодії адміністративних органів в горизонтальних та вертикальних національних адміністративних провадженнях, а стосовно європейських адміністративних проваджень – за аналогією обрати найбільш суттєві властивості та вимоги до адміністративних актів, що можуть бути витребувані для національної адміністративної діяльності та удосконалення правозастосовної практики з урахування сучасних європейських вимог щодо забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина.

Отже, вимоги до глобальних адміністративних проваджень є визначеними на глобальними рівні та українські законотворці можуть залучитися до означених процесів з урахуванням забезпечення відповідності глобальних та національних політик в пріоритетних сферах розвитку економіки, торгівлі, охорони здоров'я.

Вимоги європейських адміністративних проваджень формуються Європейською Комісією та європейським конвенційним механізмом захисту прав людини, сформованим в Європі в другій половині XX століття, тому Україна також є долученою до європейських адміністративних проваджень, зокрема, шляхом оскарження рішень національних судів до Європейського суду з прав людини, рішення якого є обов'язковими для виконання на території України.

Вимоги національних адміністративних проваджень потребують розвитку та перегляду з урахуванням переваг європейського конвенційного механізму, хоча для правозастосовної адміністративної діяльності такий підхід може здаватися буде високим стандартом. Але, на мій погляд, це обумовлено необхідністю створення рівних умов для ведення бізнесу, зокрема, реєстрації, сертифікації товарів на спільних вимогах, що дозволить усунути значні адміністративні бар'єри та підвищити привабливість країни в світових рейтингах.

Кодифікація адміністративного законодавства в Україні проводилася поступово, в контексті напрямів реалізації комплексної адміністративно-правової реформи, проте до цього часу проблеми співвідношення адміністративних проваджень різних рівнів не розглядалися, тому означена правова проблема потребує якнайширшого фахового обговорення та розробки спеціальних актів законодавства, України, спрямованих на їх реалізацію.

Загальна законодавча база адміністративного регулювання має трансформуватися відповідно до запроваджених норм вищезазначеного

закону та відповідно до Національної стратегії та Національного плану адміністративної реформи, що потребують розробки Кабінетом Міністрів України, та дозволять розмежувати кроки таких реформ, конкретизувати наслідки, результати такої діяльності, їх внесок та співвідношення з іншими діями Уряду та центральних адміністративних органів.

Кодифіковані акти адміністративного законодавства України мають зайняти перші позиції у запропонованій Національній стратегії та Національному плані адміністративної реформи, оскільки вони мають попередній вплив на реалізацію адміністративних відносин, захист суспільних інтересів. Серед них слід визнати розробку Адміністративно-процедурного кодексу України як необхідного складного нормативно-правового акта, що визначає не лише загальні, але й усі необхідні правові умови, стадії адміністративних процедур та адміністративні рішення, які приймаються адміністративними органами, що уможливить отримати бажані ефективні адміністративні акти протягом розумного часу та під ефективним зовнішнім контролем громадянського суспільства.

Цікавим підходом пострадянської країни – Естонії, в якій в результаті проведення адміністративної реформи відбулося запровадження адміністративних проваджень європейського зразка. В цій країні відбувся кардинальний перехід від державоцентристського до демократичного, людиноцентричного розуміння та було переглянуто підхід до ролі адміністративного органу, учасників адміністративного провадження з урахуванням європейських стандартів, зокрема, адміністративної процедури. Відповідно до ч.1 ст. 2 Закону Естонської Республіки «Про адміністративне провадження», який вступив в силу в 2002 році, «адміністративне провадження – це діяльність адміністративного органу при виданні постанови або адміністративного акту, при здійсненні дії або при укладанні адміністративного договору» [1, С. 23]. Синонімічним є визначення адміністративного провадження через ключове поняття адміністративної діяльності, але для його розуміння потрібно розглянути його сутність та загальну характеристику. «Адміністративна діяльність - не будь-яка діяльність адміністративної установи, а лише та, яка пов'язана з постановами, адміністративними актами, адміністративними договорами та діями. Ці поняття означають публічно-правові форми діяльності установ, які стосуються приватних осіб» [1, С. 24].

Слід зауважити, що відповідно до естонського законодавства до адміністративних органів належать: державні установи, колегіальні органи: уряд, міністерства, департаменти, органи місцевого самоврядування, самостійні публічно-правові юридичні особи (університети, лікарні), а також приватні особи, які залучені до виконання публічних завдань, зокрема, нотаріуси. Тому зазначені вище визначення екстраполюються не тільки на певний юрисдикційний орган, а на загальну сукупність адміністративних органів, тобто відбувається спрощення, кодифікація законодавства щодо адміністративних проваджень різних видів, причому не тільки позитивних, але й адміністративно-деліктних, адже адміністративні органи часто уповноважені застосовувати адміністративні стягнення, провадити досудові дії, припиняти триваючі злочини, делікти та передавати справу до суду.

На мій погляд, слід висловити пропозицію з закріплення в українському законодавстві національного підходу до розуміння поняття адміністративного провадженням урахуванням ключових понять: адміністративний орган, адміністративна діяльність, адміністративний акт, що мають надзвичайно важливе значення для розвитку адміністративного законодавства України та оновлення дефініцій, що застосовуються для адміністративно-правового регулювання. До цього часу означені дефініції не стали частиною законодавства України, хоча доцільність імплементації національних правопорядок інституційних засад публічної адміністрації була обґрунтована у працях багатьох вітчизняних вчених та дослідників.

Зокрема, «трансформація галузі адміністративного права України в контексті демократизаційних перетворень, що змінюють правову систему держави та фундаментальні галузі права, зокрема, потребує визначення змісту, значення та окреслення засад формування нової системи принципів адміністративного права України. Аксіологічні засади галузі мають відповідати гуманістичним, людиноцентристським засадам розуміння взаємостосунків приватних осіб з органами влади, враховувати європейські принципи та стандарти діяльності органів публічної адміністрації, обумовлювати основні напрями адміністративної діяльності в розрізі функцій, що здійснюються в сфері виконавчої влади, а також забезпечення контролю за дотриманням прав, свобод, законних інтересів приватних осіб» [2].

Також слід погодитися з підходом даного автора до вирішення проблеми застосування європейських стандартів публічної адміністрації для удосконалення вітчизняного законодавства та правозастосовної діяльності органів публічної адміністрації в Україні. «Перспективний вступ до Європейського Союзу вимагає від країн-кандидатів врахування європейських стандартів діяльності органів публічної адміністрації для трансформації апаратів державного управління з метою приведення їх у відповідність до вимог Копенгагенських та Мадридських критеріїв членства в Європейському Союзі» [3].

В аналізованому дослідженні пріоритетна увага приділялася дослідженню принципів адміністративного права, проте, на мій погляд, отримані висновки можна застосувати і до досліджуваної проблематики адміністративних проваджень: «визначення змісту та класифікація принципів адміністративного права проводяться у правових системах країн Європейського Союзу за різними класифікаційними підставами, що обумовлюється сформованими в означених системах гносеологічними, онтологічними, методологічними підходами до визначення їх ролі, місця, значення. Значного поширення набули класифікації принципів адміністративного права національного та наднаціонального рівнів за змістом, спрямованістю впливу на суспільні відносини, специфікою визначення співвідношення та правового захисту цінностей, пріоритетних об'єктів правового впливу, значенням для з'ясування основ об'єктивних закономірностей та взаємозв'язків у досліджуваній сфері» [3]. Справді, адміністративні провадження та принципи адміністративного права є тісно взаємопов'язаними та взаємообумовленими, адже принципи виступають дороговказом, а провадження – способом досягнення визначених в законі цілей, рішень, дій уповноважених суб'єктів, що переважною мірою мають вираз у формі адміністративних актів, адміністративних договорів, що підлягають добровільному виконанню на основі довіри населення діючій владі.

Як зазначає А.А. Пухтецька, «Європейське адміністративне право – самостійна наука і галузь права, що почала виокремлюватися наприкінці 80-х рр. XX століття як закономірний результат європейських адміністративних конвергенційних процесів, спрямованих на зменшення розбіжностей та невідповідностей в адміністративній структурі та налагодженню зв'язків між формально відокремленими публічними адміністраціями європейських країн» [4]. Тому

дослідження європейських адміністративних проваджень, сформованих означеною галуззю не можна ігнорувати чи недооцінювати на політичному та законодавчому рівні, а сприяти розвитку національного підходу до визначення порядку взаємодії національних адміністративних органів з європейською адміністрацією в сучасному форматі взаємодії в умовах Європейського адміністративного простору.

На мій погляд, перш за все, слід визнати доцільною підготовку самостійного кодексу щодо взаємодії з різнорідними органами європейської адміністрації в Україні, що потребує детального дослідження та переосмислення національного підходу до змісту та співвідношення адміністративних проваджень національного та наднаціонального рівнів. Зокрема, розробку самостійного кодифікованого акту *«Кодекс України про участь національних адміністративних органів в європейських адміністративних провадженнях»*, в структурі якого, з необхідністю, має отримати визначення не тільки сучасна правова природа європейських адміністративних проваджень та аспекти специфіки реалізації компетенції національних адміністративних органів в європейських адміністративних провадженнях, але й порядок узгодження прийнятих рішень в національних публічних адміністраціях, адже вони обтяжені європейською взаємодією та не можуть ґрунтуватися на виключно внутрішніх аксіологічних засадах правового регулювання, а мають становити розумний баланс цілепокладання та правозастосування в рамках європейського правового механізму праворозуміння та правозастосування.

Висновки. Удосконалення вітчизняного законодавства про участь в європейських адміністративних провадженнях є складним комплексним завданням розвитку вітчизняної галузі та системи адміністративного законодавства, що потребує проведення значної роботи як на політичному, так і на законотворчому рівні, а також вимагає підвищення правосвідомості працівників усіх адміністративних органів, приватних осіб щодо тих цілей, політик, завдань, реалізація яких призводить до досягнення спільних аксіологічних та реальних цінностей, що визнаються європейськими країнами як фундаментальні та необхідні для сталого розвитку.

Розглянутий естонський підхід до розуміння поняття адміністративного провадження дозволяє зрозуміти комплексний, інтегрований підхід законодавця до розуміння адміністративного провадження як такого, що може бути здійснене не лише одним юрисдикційним органом,

а будь-яким адміністративним органом, адже трансформується власне природа, зміст, сутність адміністративного провадження порівняно з радянською парадигмою.

Розробка «Кодексу України про участь національних адміністративних органів в європейських адміністративних провадженнях» дозволить сформувати чіткий національний правовий механізм узгодженого прийняття адміністративних актів та їх виконання адміністративними органами як в національній, так і в європейській правовій площині, сприятиме підвищенню ефективності та результативності адміністративної діяльності, що виступає важливою вимогою Європейського адміністративного простору.

Список використаних джерел:

1. Аэдмаа А., Лопман Э., Паррэт Н., Пилвинг И., Вэне Э. Руководство по административному производству. Тарту: Издательство Тартуского университета. 2005. 630 с.
2. Пухтецька А.А. Оновлення змісту та значення принципів адміністративного права України. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 1(15). С. 23-28.
3. Пухтецька А.А. Стандарти належного урядування/ *Україна та європейська інтеграція: публічно-правові аспекти*: колективна монографія. Під заг. ред. акад. В.Б. Авер'янова. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ: Преса України, 2010. С. 48-57.

Maletych M. M. On improvement of administrative legislation of Ukraine on co-operation in European administrative proceedings

In this article author's reviewed approaches of domestic and foreign scholars to understanding of the nature of administrative proceedings and it's improvement with the aim to provide coherent co-operation with administrative bodies in global, European policies and development in this respect of administrative proceedings as a source and necessary form of realization and execution of common goals and assignments.

Author concluded on that it is necessary to improve domestic legislation on participation in European administrative proceedings as a complex assignment of development of administrative legislation, that needs significant contribution to development of the system of legislation as well as of the branch of administrative law, review of political and law-drafting initiatives, raising legal consciousness of servants of all administrative bodies, private persona as to the goals, policies, as their realization drives towards the aimed common axiological and real values, that are considered as fundamental and necessary for stable development.

Estonian approach to understanding of the notion of administrative proceeding has been analyzed and proposed for development of Ukrainian legislative grounds for their legal regulation, as it may be realized by any administrative body, as the nature & essence of administrative proceeding had transformed, in comparison with the Soviet paradigm.

It was substantiated as advisable drafting "The Code of Ukraine on participation of national administrative bodies in European administrative proceedings", that would help to form a strict national mechanism for coherent administrative decision-making both in national and European legal space, that would contribute to raising effectiveness and resultativeness of administrative activity, that constitutes important demand of the European administrative space.

Key words: *administrative proceeding, administrative body, administrative jurisdiction, administrative law, administrative act, global policy, European administrative proceeding.*

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.44>**О. О. Єрмак**

кандидат економічних наук

МАТЕРІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Статтю присвячено дослідженню засад матеріальної відповідальності державних службовців правоохоронних органів.

Здійснено порівняльний аналіз положень нормативно-правових актів про матеріальну відповідальність державних службовців окремих правоохоронних органів.

Виокремлено характерні особливості матеріальної відповідальності державних службовців правоохоронних органів, які полягають зокрема у тому, що: підставами застосування є заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень моральної та/чи матеріальної шкоди; відшкодування здійснюються за рахунок держави; наявності у держави в особі суб'єкта призначення права зворотної вимоги (регресу) до винних осіб у розмірі та порядку, визначених законом; обов'язок державного службовця нести матеріальну відповідальність тільки за шкоду, умисно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю, у разі застосування зворотної вимоги (регресу); пропорційність та індивідуальний характер відповідальності; врахування під час визначення розміру відшкодування майнового становища державного службовця правоохоронного органу.

Наголошено, що в законодавстві відсутнє визначення матеріальної відповідальності загалом, та державних службовців правоохоронних органів зокрема.

Проведено співвідношення таких правових категорій як «матеріальна відповідальність», «цивільно-правова», «майнова», «деліктна та інші».

Запропоновано під матеріальною відповідальністю державного службовця правоохоронного органу розуміти застосування уповноваженими суб'єктами в установленому законом порядку до державного службовця правоохоронного органу стягнень за спричинення рішеннями, діями або бездіяльністю матеріальних збитків або шкоди.

Ключові слова: державний службовець, правоохоронний орган, матеріальна шкода, збитки, юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, штраф, стягнення.

Актуальність теми дослідження. Юридична відповідальність є тим елементом, який сприяє належному виконанню обов'язків державними службовцями правоохоронних органів та одночасно відіграє превентивну роль. В свою чергу матеріальна відповідальність, яка є одним із видів юридичної відповідальності дозволяє компенсувати завдану шкоду, спричинену бездіяльністю посадовців, їхніми протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю. При цьому, наразі визначення сутності матеріальної відповідальності державних службовців правоохоронного органу в повній мірі не розкрито, через що виникає необхідність дослідження обраної теми.

Аналіз останніх досліджень. Дослідженням питань, пов'язаних із юридичною відповідальністю, окремих її видів займалися такі науковці, як В. Б. Авер'янов, А. М. Авторгов, Н. О. Армаш,

Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, Н. І. Білак, О. О. Губанов, Т. О. Гуржій, С. Д. Гусарев, Є. В. Додін, Д. С. Каблов, С. Ф. Константинов, Л. В. Крупнова, У. І. Ляхович, А. В. Панчишин, І. В. Петрішак, В. В. Прокопенко та інші.

Постановка завдання (формулювання цілей статті). Метою статті є дослідження інституту матеріальної відповідальності державних службовців правоохоронних органів.

Виклад основного матеріалу. Одним із видів правового статусу певної категорії осіб є вид професійної діяльності, яким є державна служба в правоохоронних органах. Необхідність дослідження правового статусу державних службовців правоохоронних органів, обумовлена наявністю певного кола спеціальних прав та обов'язків, якими вони наділені для виконання своїх службових повноважень; наділення їх підвищеною відповідальністю

за порушення або неналежне виконання обов'язків; наявністю особливих пільг та соціально-правового забезпечення.

У науковій літературі вважається, що основу правового статусу державного службовця, складають п'ять груп норм, що визначають: обов'язки; права; обмеження; гарантії; економічне забезпечення [1, с. 54]. В свою чергу, О.В. Петришин до елементів правового статусу державних службовців відносить: а) юридичні державно-владні повноваження, б) юридичну відповідальність [2, с. 41; 3, с. 45].

Отже, можна говорити, що статус державного службовця правоохоронного органу є одним із різновидів адміністративно-правового статусу особи, під яким слід розуміти сукупність прав і обов'язків, гарантій, відповідальності закріплених за державними службовцями правоохоронних органів законами, підзаконними нормативно-правовими актами, положеннями, посадовими інструкціями, статутами.

При цьому, до основних елементів адміністративно-правового статусу державного службовця правоохоронного органу можна віднести: права, обов'язки, гарантії, обмеження, економічне забезпечення, юридичні державно-владні повноваження, юридичну відповідальність.

В даному дослідженні детально зупинимось на визначенні юридичної відповідальності та одного із її видів матеріальної відповідальності.

Дослідження інституту юридичної відповідальності має свої особливості, що пов'язується насамперед з багатоаспектністю цього феномену. На законодавчому та теоретичному рівні не сформовано єдиного підходу до визначення терміну «юридичної відповідальності».

При цьому, у науковій літературі поширена точка зору, що юридична відповідальність – це правовідношення, яке виникає в силу певних юридичних фактів (цивільне правопорушення). Отже, відповідальність асоціюється з деліктним правовідношенням – деліктним зобов'язанням. Така кваліфікація відповідальності ґрунтується на розумінні її як негативних наслідків, позбавлень, обмежень, що покладаються на правопорушника [4, с. 83].

На думку А.О. Гребенюк юридичній відповідальності притаманні такі ознаки: є різновидом соціальної відповідальності; забезпечується державою у примусовому порядку; полягає у застосуванні до правопорушника законодавчо визначеного переліку санкцій; настання для правопорушника негативних наслідків у зв'язку

із застосуванням стягнень; застосовується чітко визначеним переліком публічних органів [5, с. 69].

До джерел права цивільно-правової відповідальності публічних службовців О.О. Губанов відносить Цивільний кодекс України [6], Закон України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» [7] та Главу 3 Розділу VIII Закону України «Про державну службу» [8; 9, с. 17].

Вважаємо, що це перелік не є вичерпний та може бути доповнено й іншими актами законодавства, зокрема Конституцією України [10], Кодексом законів про працю України [11], спеціальними законами. Також про види юридичної відповідальності, за які державного службовця, в тому числі й правоохоронного органу може бути притягнуто до відповідальності йдеться в положеннях, статутах, посадових інструкціях, контрактах.

Так, положеннями Конституції України передбачено, настання юридичної відповідальності за віддання і виконання явно злочинного розпорядження чи наказу. До юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення не може бути двічі притягнений ніхто. Юридична відповідальність особи має індивідуальний характер.

Засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України [10]. Таким чином можна говорити, що Основним законом виділено п'ять видів юридичної відповідальності, якими є: 1) цивільно-правова; 2) кримінальна; 3) адміністративна; 4) дисциплінарна.

В окремих спеціальних законах, якими врегульовано порядок діяльності відповідного правоохоронного органу наведено перелік юридичної відповідальності, до якої може бути притягнуто їх працівників. Наприклад, Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» визначено, що працівники Національного антикорупційного бюро України за свої протиправні дії чи бездіяльність несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність [12]. Зазначені види юридичної відповідальності в повній мірі відповідають тим, що визначені в Конституції України.

На відмінно від Конституції та Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», Закон України «Про державну службу» містить окремий Розділ VIII, присвячений дисциплінарній та матеріальній відповідальності державних службовців. При цьому, визначення матеріальної відповідальності в Законі України «Про державну службу» не наведено [8].

Цивільно-правова відповідальність публічних службовців залишається найменш дослідженою серед усіх видів юридичної відповідальності [9, с. 17].

З метою визначення сутності поняття матеріальної відповідальності, за допомогою наукових підходів та правових засад, проведемо співвідношення цього поняття з іншими правовими категоріями, зокрема такими як: «цивільно-правова», «майнова», «деліктна» відповідальність.

В Цивільному кодексі України визначено цивільно-правову відповідальність фізичної особи – підприємця, яка проявляється в тому, що фізична особа – підприємець відповідає за зобов'язаннями, пов'язаними з підприємницькою діяльністю, усім своїм майном, крім майна, на яке згідно із законом не може бути звернено стягнення. Окрім терміну «цивільно-правова», в Цивільному кодексі України використовується ще такі як «цивільна відповідальність особи», «цивільна відповідальність неповнолітньої особи» значення яких також не розкривається [6].

Юффе О. під цивільно-правовою відповідальністю пропонує розуміти санкцію за правопорушення, наслідок, установлений у законі на випадок його порушення [13, с. 208]. Визначення О. Юффе, з одного боку, відображає особливості цивільно-правової відповідальності як додаткових або нових негативних наслідків, а з іншого – виражає відповідальність через поняття «санкція», яке само по собі в праві має різні значення. Санкцією називається частина правової норми, яка містить указівку на забезпечення додержання цієї норми [14, с. 41].

Відповідно до ст. 23 Закону України «Про захист суддів та працівників правоохоронних органів» передбачено майнову відповідальність органу, який здійснює заходи захисту або особи, взятої під захист, що полягає у зобов'язанні відшкодувати відповідно до законодавства завдані внаслідок умисного невиконання або неналежного виконання законних вимог збитки.

Окрім цього, згідно частини другої цієї статті майнова відповідальність настає за продаж, заставу чи передачу іншим особам майна, наданого в особисте користування особі, взятій

під захист, для забезпечення її безпеки, а також втрата чи пошкодження цього майна [15].

В розумінні Закону України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та порівняних до них осіб за шкоду, завдану державі» від 03.10.2019 № 160-IX під матеріальною відповідальністю слід розуміти - вид юридичної відповідальності, що полягає в обов'язку військовослужбовців та деяких інших осіб покрити повністю або частково пряму дійсну шкоду, що було завдано з їх вини шляхом знищення, пошкодження, створення нестачі, розкрадання або незаконного використання військового та іншого майна під час виконання обов'язків військової служби або службових обов'язків, а також додаткове стягнення в дохід держави як санкція за протиправні дії у разі застосування підвищеної матеріальної відповідальності [16].

Жернаков В.В. вказує, що чинне законодавство про працю передбачає два різновиди матеріальної відповідальності працівників: обмежену й повну. Основним видом є обмежена матеріальна відповідальність, яка полягає у тому, що на працівника може бути покладений обов'язок відшкодувати шкоду в межах, але не більше місячного заробітку. Повна матеріальна відповідальність означає, що шкода підлягає відшкодуванню у повному обсягу. Залежно від форми організації праці трудове законодавство встановлює індивідуальну матеріальну відповідальність і колективну (бригадну) матеріальну відповідальність» [17, с. 237–238].

Корот О.М. до основних різновидів матеріальної відповідальності відносить: індивідуальну матеріальну відповідальність; колективну матеріальну відповідальність; матеріальну відповідальність працівника перед роботодавцем; матеріальну відповідальність роботодавця перед працівником; матеріальну відповідальність в межах середнього місячного заробітку; повну матеріальну відповідальність; підвищену матеріальну відповідальність [18].

В судовій практиці виділяють ще й такий вид відповідальності як деліктна, яка розглядається як позадоговірна відповідальність, пов'язана із заподіянням майнової і немайнової (моральної) шкоди внаслідок цивільного правопорушення. На відміну від цивільної відповідальності за порушення договірних зобов'язань деліктна відповідальність настає при порушенні загального, обумовленого законом зобов'язання не завдавати шкоди будь-кому [19].

Цікавими видаються висновки О.О. Губанова, яким відзначено, що в дисертації

не проводиться різниця між поняттями «підстави» та «умови» юридичної відповідальності, що зумовлено специфікою досліджень юридичної відповідальності в межах цивільного права. Автор обґрунтовує доцільність використання стосовно цивільно-правової відповідальності поняття «підстави відповідальності», але звертає увагу на те, що цивільно-правове правопорушення має порівняно з іншими видами правопорушень усичений склад, а саме, складається із таких ознак, як шкода, протиправність поведінки, причинно-наслідковий зв'язок між правопорушенням і наслідками, а також вина правопорушника [19, с. 15].

На час застосування дисциплінарного стягнення відносно державного службовця правоохоронного органу встановлюються відповідні обмеження, зокрема: не присвоюється черговий ранг, не здійснюється просування по службі, не застосовуються заохочення. Обмеження щодо заохочень, які мають майновий характер, дає змогу говорити про одночасне накладення на державного службовця дисциплінарних стягнень та матеріальних обмежень.

Кодекс законів про працю України містить декілька статей, якими передбачено відповідальність, характер якої дає підстави говорити про віднесення її матеріальної. Наприклад, відповідальність за затримку розрахунку при звільненні. В іншому випадку, Кодекс законів про працю України чітко вказує на вид матеріальної відповідальності, яку несуть працівники за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації внаслідок порушення покладених на них трудових обов'язків. Окрім цього, Кодекс законів про працю України містить окрему главу IX, присвячену гарантіям при покладенні на працівників матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації [11].

З метою врегулювання відносин матеріальної відповідальності з державними службовцями правоохоронних органів укладається письмовий договір про повну матеріальну відповідальність.

Питання узагальнення судової практики в справах про відшкодування шкоди, заподіяної підприємствам, установам, організаціям їх працівниками були предметом розгляду Пленуму Верховного суду України [20].

Заслужують уваги висновки, зроблені Ю. М. Ольшевською та А. І. Берла про те, що матеріальна відповідальність є засобом забезпечення дотримання посадовими та службо-

вими особами вимог законодавства та правил внутрішнього розпорядку, посадових інструкцій. Також вона дозволяє компенсувати шкоду, понесену публічними органом або державою у зв'язку з вчиненням службового проступку її посадовою службовою особою. Характерною особливістю інституту матеріальної відповідальності державних службовців є особливості правового статусу державних службовців як суб'єктів службового права. Насамперед вона полягає у тому, що відповідно до норм Конституції шкода, завдана рішеннями чи діяльністю державного органу, його посадових чи службових осіб, компенсується державою за рішенням суду, а держава має право в порядку регресу вимагати відшкодування своїх збитків у державного службовця. При цьому в Законі України «Про державну службу» закріплено порядок процедури притягнення до відповідальності державних службовців, яка відрізняється від процедури, закріпленої для інших категорій працівників в актах трудового законодавства [21].

Особливостями матеріальної відповідальності державних службовців правоохоронних органів можна вважати:

підставами застосування є заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень моральної та/чи матеріальної шкоди;

відшкодування здійснюються за рахунок держави;

наявність у держави в особі суб'єкта призначення права зворотної вимоги (регресу) до винних осіб у розмірі та порядку, визначених законом;

обов'язок державного службовця нести матеріальну відповідальність тільки за шкоду, умисно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю, у разі застосування зворотної вимоги (регресу);

пропорційність та індивідуальний характер відповідальності який проявляється у тому, що у разі спільного заподіяння шкоди кількома державними службовцями кожен із них несе відповідальність у розмірі, пропорційному ступеню вини;

врахування під час визначення розміру відшкодування майнового становища державного службовця правоохоронного органу, співвідношення розміру заподіяної шкоди до його заробітної плати, ризик виникнення шкоди, досвід державної служби, надані державному

службовцю накази (розпорядження), а також інші обставини, у зв'язку з якими повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим.

Процедура відшкодування шкоди з державних службовців правоохоронних органів передбачає наступні стадії:

1) внесення керівник державної служби державному службовцю письмової пропозиції, в якій зазначаються розмір, порядок і строки відшкодування шкоди, а також обставини, що стали підставою для відшкодування. Строк внесення такої пропозиції складає протягом трьох місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався чи мав дізнатися про обставини, що є підставою для пред'явлення вимоги, але не пізніше ніж через три роки з дня заподіяння шкоди;

2) розгляд пропозиції державним службовцем;

3) надання державним службовцем письмової відповіді на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди. Строк надання відповіді становить протягом двох тижнів з дня отримання пропозиції;

4) звернення керівника державної служби з позовом про відшкодування до суду (факультативна стадія, яка застосовується у разі ненадання державним службовцем відповіді на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди, або відмови від відшкодування шкоди чи невідшкодування шкоди до зазначеного у пропозиції строку).

В даному випадку слід сказати, що механізм відшкодування шкоди є недосконалим та практично не застосовується.

Висновки. Проведене дослідження дало змогу розкрити правову природу матеріальної відповідальності державного службовця правоохоронного органу.

Встановлено наявність розходжень в частині визначення видів юридичної відповідальності в Основному законі та інших законах, зокрема тих, якими врегульовано проходження державної служби в правоохоронних органах.

Запропоновано під матеріальною відповідальністю державного службовця правоохоронного органу розуміти застосування уповноваженими суб'єктами в установленому законом порядку до державного службовця правоохоронного органу стягнень за спричинення рішеннями, діями або бездіяльністю матеріальних збитків або шкоди.

Список використаних джерел:

1. Государственная служба: теория и организация : курс лекций / под общ. ред. Е.В. Охотского, В.Г. Игнатова. Ростов-на-Дону : Феникс, 1998. 640 с.
2. Петришин О.В. Статус службової особи: природа, структура, спеціалізація. К. : УНКВО, 1990. 76 с.
3. Угода про співробітництво щодо цивільної глобальної навігаційної супутникової системи (ГНСС) між Європейським Співтовариством, його державами-членами та Україною : Міжнародний документ від 01.12.2005 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_751/ed20070110/find?text=%C2%B3%E4%EF%EE%E2%B3%E4%E0%EB%FC%ED%B3%F1%F2%FC#Text/
4. Князев В.С. Організаційно-правові засади відповідальності підприємств, які здійснюють надання послуг відповідального зберігання товарів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція.* 2020 № 47 том 1.
5. Гребенюк А.О. Відповідальність за переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів комерційного призначення через митний кордон України поза митним контролем : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07 / адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запоріжжя, 2021. 224 с. URL: http://phd.znu.edu.ua/page//dis/07_2021/Hrebeniuk.pdf.
6. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15/ed20210527>.
7. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду: Закон України від 01.12.1994 р. № 266/94-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/94-%D0%B2%D1%80/card2#Card>.
8. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/card2#Card>.
9. Губанов О.О. Юридична відповідальність публічних службовців: порівняльно-правове дослідження.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запоріжжя, 2020. 38 с. URL: http://phd.znu.edu.ua/page//aref/07_2020/gubanov_avtoreferat.pdf
10. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

11. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.
12. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/card2#Card>.
13. Иоффе О.С. Обязательственное право. Москва : Юрид. лит., 1975. 880 с.
14. Недбайло П.О. Норми права. Харків, 1966. 48 с.
15. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#Text>.
16. Про матеріальну відповідальність військово-службовців та привієняних до них осіб за шкоду, завдану державі : Закон України від 03.10.2019 № 160-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-20/ed20191003#n11>.
17. Трудове право в вопросах и ответах : учебно-справочное пособие / под ред. В.В. Жернакова. Х., 2000.
18. Корот О.М. Види матеріальної відповідальності суб'єктів трудових правовідносин. *Вісник Харківського національного університету*. 2003 р. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/VKhnuvs_2003_23_54.pdf.
19. Про стягнення коштів : Постанова Вищого господарського суду у справі № 2-1/1392-2004 від 13.12.2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1392600-04/ed20041213/find?text=%E4%E5%EB%B3%EA%F2%ED%E0+%E2%B3%E4%EF%EE%E2%B3%E4%E0%EB%FC%ED%B3%F1%F2%FC#Text>.
20. Про судову практику в справах про відшкодування шкоди, заподіяної підприємствам, установам, організаціям їх працівниками : постанова Пленуму Верховного Суду України № 14 від 29.12.1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-92#Text>.
21. Ольшевська Ю. М., Берла А. І. Матеріальна відповідальність державних службовців за чинним законодавством України. *Прикарпатський юридичний вісник*. № 6(35) (2020): URL: <http://pyuv.onua.edu.ua/index.php/pyuv/article/view/678>

Yermak O. O. Financial responsibility of civil law enforcement servants

The article is devoted to the study of the principles of financial responsibility of civil servants of law enforcement agencies.

A comparative analysis of the provisions of regulations on liability of civil servants of individual law enforcement agencies is conducted.

The characteristic features of financial liability of civil servants of law enforcement agencies are highlighted, which are in particular that: the grounds for application are caused to individuals and legal entities by illegal decisions, actions or inaction of civil servants in the exercise of their powers causing moral and / or property damage; reimbursements are made at the expense of the state; the state has in the person of the subject of appointment the right of recourse to the guilty persons in the amount and manner prescribed by law; the obligation of a civil servant to bear material responsibility only for damage intentionally caused by his or her illegal actions or inaction, in case of application of the reverse claim (recourse); proportionality and individual nature of responsibility; taking into account when determining the amount of compensation for the property status of a civil servant of a law enforcement agency.

It is emphasized that the legislation does not define liability in general, and civil servants in particular.

The ratio of such legal categories as "liability", "civil", "property", tort and others is defined.

It is proposed that the financial responsibility of a civil servant of a law enforcement agency should be understood as the application by authorized entities in the manner prescribed by law to a civil servant of a law enforcement agency of penalties for causing material damage or damage by decisions, actions or omissions.

Key words: civil servant, law enforcement agency, material damage, losses, legal liability, administrative liability, fine, penalty.

УДК 340.15

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.45>**Т. М. Жиравецький**здобувач кафедри загальноправових дисциплін
Харківського національного університету внутрішніх справ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ)

Наукова стаття присвячена дослідженню організаційно-правових засад регулювання земельних відносин у державно-управлінській діяльності (на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії).

Акцентовано увагу на тому, що проблеми правового регулювання земельних відносин породжені внутрішньою їх складністю: тісним переплетенням в них приватних та публічно-правових елементів. Як наслідок цього, в даний момент правове регулювання цих відносин здійснюється нормами двох галузей – цивільного і земельного, між якими нерідко виникають колізії та прогалини, що прямо й опосередковано впливає на процес наукового обґрунтування досліджуваної проблематики.

Констатовано, що законодавство, а ще більше реальна практика найму сільськогосподарських робітників показувала, що робочі ставилися в кабальну, напівкріпацьку залежність від наймача. Пережитки кріпацтва, безумовно, значно гальмували процес становлення капіталістичних відносин, що не могло не позначитися на загальному рівні розвитку сільського господарства та економіки країни в цілому. Громада мала значний моральний авторитет та реальну владу: а) накласти на селянина штраф, покарати за подружню зраду б) за вироками місцевих товариств, затверджених вищою адміністрацією могли бути відібрані паспортні книжки; в) у разі залишення без піклування членів сім'ї або вихователів, потребують коштів до життя і не можуть знайти собі прожиток особистою працею; г) у разі обрання селянина на одну з громадських посад (волосного старшини, сільського старости). Проте, і сільське населення поступово змінювалося під впливом економічних змін. Відбувалася соціальна диференціація сільського населення, змінювалася суть поміщицького господарства, з'являлися спеціалізовані господарства, орієнтовані на ринок. І хоча в цілому громадська форма господарювання не зацікавлена в технічних нововведеннях, однак, з'явилися особи, які займалися не тільки лихварством, а й використовували найману працю.

Ключові слова: земельні відносини, інститут приватної власності на землю, українські території у складі Російської імперії, правове регулювання, форми власності, українські губернії.

Постановка проблеми. Актуальність теми дисертації обумовлена, перш за все, важливістю предмета її дослідження. Земельні відносини є одним із стрижневих елементів характеристики будь-якого суспільства, в тому числі українського суспільства досліджуваного періоду. Еволюція форм власності на землю в розглянутий період відображала магістральний напрям розвитку з усіма його суперечностями і проблемами. Сучасні реформи здійснюються в умовах перерваної історичної традиції приватновласницьких відносин, в тому числі і в сфері землекористування, а отже реформування цієї сфери

відносин передбачає як використання досвіду розвинених країн, так і врахування власного – позитивного і негативного – історико-правового досвіду регулювання земельних відносин. В той же час, вивчення історичного процесу становлення та трансформації форм власності на землю надасть можливість краще зрозуміти сенс і зміст конструкцій сучасних форм власності на землю, а також передбачити ґрунтовність, допустимість і наслідки тих чи інших нововведень в сфері сучасного земельного законодавства.

Загальновідомо, що правове забезпечення та регулювання земельних відносин – велика

і складна проблема, яка визначається сукупністю відносин між суб'єктами різних галузей права з приводу використання землі як обмеженого природного ресурсу. Відтак, земельні відносини включають в себе відносини щодо володіння, користування і розпорядження земельними ділянками як певними матеріальними благами, тобто об'єктами цивільних прав. Але найголовнішим питанням в сфері земельних прав, є, звичайно ж, власність на землю. Класична юриспруденція розуміла власність як необмежене і виняткове правове панування особи над річчю, як право вільне від обмежень за самою своєю суттю і абсолютне зі свого захисту. Однак необмежене нічим право власника нерухомого майна розпоряджатися ним на свій розсуд не є необмеженим у класичному розумінні, так як ця приватна власність пов'язана міркуваннями так званої соціальної функції, служінням суспільному інтересу, у зв'язку зі специфікою самого об'єкта права власності – землі. Проблеми правового регулювання земельних відносин породжені внутрішньою їх складністю: тісним переплетенням в них приватних та публічно-правових елементів. Як наслідок цього, в даний момент правове регулювання цих відносин здійснюється нормами двох галузей – цивільного і земельного, між якими нерідко виникають колізії та прогалини, що прямо й опосередковано впливає на процес наукового обґрунтування досліджуваної проблематики.

Стан дослідження. В сучасних умовах проблематика пов'язана із дослідженням правового регулювання земельних відносин посідає чільне місце серед наукових досліджень провідних вчених – філософів, економістів та правників, відтак, серед останніх варто виділити особливий внесок таких як: Б. С. Бачур, О. О. Барабаш, М. Ю. Бурдін, О. С. Гиляка, О. М. Головкин, В. Д. Гончаренко, К. Р. Добкіна, Є. С. Дурнов, В. Р. Жвалюк, Ю. М. Кириченко, О. Л. Копиленко, В. С. Кульчицький, М. Є. Махаринець, Ю. О. Подолян, В. В. Россіхін, В. В. Руденко, С. М. Стременовський, Ю. М. Рабінович, В. М. Юрченко, М. М. Шевердін, А. Є. Шевченко, О. Н. Ярмиш тощо.

Водночас, беззаперечним постає той факт, в історико-правовій науці немає комплексних робіт, в яких в широкому історико-правовому контексті простежувалася б еволюція поземельних відносин та форм власності протягом усього історико-правового періоду знаходження українських земель у складі Російської

імперії. За цей час неодноразово змінювалися уявлення про правову природу поземельних відносин, титулах землеволодіння та землекористування, права на землю тих, хто її обробляє. Натомість в опублікованих роботах, з цієї проблематики, є ряд аспектів, які потребують подальшої поглибленої розробки. Тому розгляд цих процесів в історико-правовому ракурсі є вельми важливим і актуальним.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження організаційно-правових засад регулювання земельних відносин у державно-управлінській діяльності (на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії).

Виклад основного матеріалу. Земельна реформа означала, що епоха феодалізму минула, але пережитки цього ладу, ще довго складали реальність господарського життя. Довгі роки селянство не було вільним – воно, пов'язане круговою порукою, виплачувало викупні платежі, відпрацьовувало повинності на панщині й залишалося неповноправним. Поміщицьке землеволодіння становило значну частину всієї земельної площі, а зворотнім боком цього явища було малоземелля мільйонів селян. Землеволодіння, будучи феодальним, за своїм походженням і після реформи продовжувало зберігати напівкріпацький характер, тому пошуки оптимізації аграрних перетворень були продовжені.

Зазнало реформування і законодавство, в тому числі й ті норми, які регулювали земельні правовідносини. Кримінальні закони, що діяли, стосувалися захисту відносин, пов'язаних з межуванням землі, охороною землі як приватної власності та об'єкта природи. При порушенні межування чиновники Головного управління землеустрою та землеробства несли відповідальність за такі порушення, як, наприклад, хабарництво, навмисне неправильне складання межових планів, неправильне їх складання через недбалість або незнання, тобто через низький рівень професіоналізму. Покарання за ці та подібні до них дії каралися досить суворо – від стягнень до позбавлення всіх прав стану і віддачу в виправні арештантські роти на термін від чотирьох до п'яти років. Кримінальне уложення передбачало також відповідальність за такі порушення, як «не утримання в справності» межових знаків, «не виправлення їх через неналежний вигляд» [1, с. 108-109].

Мировим суддям були підсудні справи про самовільне порушення термінів користування лісовим ґрунтом для сільського господарства

осіб, самовільні меліоративні роботи, скидання сміття і дохлих тварин на чужу землю і деякі інші проступки, санкції за які обмежувалися стягненням у вигляді штрафів – від 10 до 50 рублів. Цивільно-правова відповідальність за порушення земельного права регулювалася нормами Цивільного уложення, відтак, необхідно відзначити, що поряд з кримінальним покаранням за порушення норм землекористування, передбачалося відшкодування й збитків і втрат, заподіяних деякими злочинами проти земельної власності.

Особливістю вітчизняного розвитку було збереження поміщицького землеволодіння, що став навіть більшим, ніж до реформи. В остаточному підсумку, це стало своєрідним гальмом розвитку країни – стимулу вдосконалюватися, розробляти й застосовувати технічні нововведення, не було необхідності – земля і відносно дешева робоча сила виключали потребу в індустріалізації сільського господарства. Селянин не став повноцінним власником, що також не сприяло розвитку капіталістичних відносин [2, с. 30].

Часто пов'язують українських шлях звільнення селян і спосіб реформування сільського господарства з прусським реформуванням аграрного сектора. Схожість, дійсно, існувала, але відмінностей було більше. Перш за все, вихідна підстава – оформлення кріпацьких відносин було різним. Звільнення селян в Німеччині проводилося в кожній землі по-різному та й у Німеччині воно почалося раніше.

Безумовно, було зроблено великий крок вперед в економічному і політичному вдосконаленні, але невирішені проблеми, і, в першу чергу, аграрні, не тільки не дозволили владі зрівнятися з країнами, які звільнилися від феодальних пережитків, але і привели до революцій. Реформоване сільське господарство в країнах Західної Європи призвело до того, що практично виключило можливість голоду в європейських країнах, тоді як у Російській імперії постійно потрясли голодні, неврожайні роки, що було наслідком не стільки кліматичних, але, головним чином, політичних і економічних причин. Але в цілому, безумовно, реформи 1861-1864 років були прогресивним явищем, що сприяв модернізації економічних і політичних відносин в країні. Реформи без перебільшення можна назвати найбільшою подією XIX століття. На основі цих реформ завершилася в цілому кріпосницька епоха і настала епоха буржуазного розвитку. Основною рисою постав бурхливий розвиток економіки на основі ринкового господарства. З'явилися нові соціальні групи, характерні для такого

способу виробництва [3, с. 409]. Правда, цей процес ускладнювався застарілою політичною системою, що не могло не привести до серйозних конфліктів і потрясінь в суспільстві. Змінилися не лише загальні умови господарювання на землі. У другій половині XIX століття відбулися серйозні зміни й в системі землеволодіння і психології селянства і поміщиків. Перш за все, земля стала товаром, і дворянські землі стали переходити до рук інших станів, в тому числі й до селян. У літературі минулого століття цей процес отримав назву «дворянського зубожіння», хоча насправді скорочення питомої ваги дворянського землеволодіння зовсім не означало його збідніння – ціна однієї десятини землі безперервно зростала, і до початку XIX століття коштувала в чотири рази дорожче, ніж в період реформи.

Реформи XIX століття зумовили й зміни у системі господарювання. Поступово почав складатися відповідний контингент людей, які звикли працювати за найманням, виникла організація землеробства як торгово-промислового підприємства, а не як панської справи. Попит на робочу силу відрізнявся нерівномірністю: в центральній і південно-західній області імперії в кінці XIX ст. не знаходили необхідної роботи близько 3-х мільйонів найманих робітників, тоді як південна і південно-західні області країни відчували нестачу робочих рук. Багато робітників йшло на заробітки до Німеччини [4, с. 65].

Існували дві основні форми наймання робітників у сільському господарстві: наймання грошові й наймання натуральні. Грошове наймання проводилось або на певний термін (наприклад, від «базару до базару», тобто від воскресіння до неділі), або на відрядне наймання – повну обробку гектара землі, виконання «всього кола» господарських робіт даного року. При цьому способі найму всі роботи проводилися селянським інвентарем, причому такий вид наймання, як «повна обробка» передбачала видачу завдатку. Робітники, що наймалися на рік або на п'ять літніх місяців, приймалися, як правило, на повне утримання господаря, із забезпеченням їжею і житлом, в той час, як поденні робітники були на власному забезпеченні. Інвентар в тому і в іншому випадку був хазяйський.

Наймання робітників з натуральною оплатою праці також мало дві основні форми – навпільна та відпрацьована. Обробка посівів виконувалася з використанням знарядь робочих (наприклад, в одному з найбільших маєтків півдня з 1100 жнивних машин 1000 належала селянам). За навпільне наймання робочий

отримував певну частку врожаю. Була й така категорія сільськогосподарських робітників, як орендарі. Вони наймалися до поміщика на різні сільськогосподарські роботи, як правило, зі своїм інвентарем, щоб таким способом віддати плату за орендовану землю – не грошима, а роботою. Відробіткова система складалася в безкоштовній роботі селян, за надане власником права користуватися господарськими угіддями (випасом, лісом, водою та ін.). На сільськогосподарські роботи робочих наймали не тільки безпосередньо на місці, але і на ярмарках, наприклад, в містечку Каховка (Таврійської губернії) на весняний ярмарок збиралося до 20 тис. осіб. Втім, зрозуміло, що ніякого трудового законодавства не існувало, що робило умови найманих робітників вкрай важкими. Єдиним правовим документом, що регулює відносини хазяїна й робітника, було «Положення про наймання на сільськогосподарські роботи» від 12 червня 1886 року з цілою низкою додаткових сенатських постанов та роз'яснень [5, с. 168].

Договори наймання могли бути як письмові, так і словесні, як на певний, так і на невстановлений термін, але не більше 5 років. Наймач повинен був обходитися з робочим «справедливо і лагідно», вимагати лише ту роботу, на яку робочий найнятий, вчасно розплатитися, що не примушувати до отримання товарів замість грошей, годувати їжею, надавати допомогу хворим. Натомість, ніяких санкцій за порушення «справедливого і лагідного звернення» передбачено не було. Працівник, згідно з Положенням, був зобов'язаний коритися господареві; беззаперечно і старанно виконувати його вимоги; також зобов'язувався охороняти господаря і його домашніх в разі можливої небезпеки; поводитися пристойно, тверезо і шанобливо до господаря і його домашніх; не має права відлучатися без згоди господаря. Положення передбачало певні санкції за порушення цих правил – наймач мав право відрахування із заробітної плати за прогул, недбалу роботу, грубість та інші порушення. Причому, робочого, який втік від наймача, могли повернути за допомогою поліції, посадити в тюрму, повалити арешту (правда, на незначні терміни – від 1 місяця до трьох).

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що законодавство, а ще більше реальна практика найму сільськогосподарських робітників показувала, що робочі ставилися в кабальну, напівкріпацьку залежність від наймача. Пережитки кріпацтва, безумовно, значно гальмували процес становлення капіталістичних відносин, що не могло не позначитися на загальному рівні розвитку сільського господарства та економіки країни в цілому. Громада мала значний моральний авторитет та реальну владу: а) накласти на селянина штраф, покарати за подружню зраду б) за вироками місцевих товариств, затверджених вищою адміністрацією могли бути відібрані паспортні книжки; в) у разі залишення без піклування членів сім'ї або вихователів, потребують коштів до життя і не можуть знайти собі прожиток особистою працею; г) у разі обрання селянина на одну з громадських посад (волосного старшини, сільського старости). Проте, і сільське населення поступово змінювалося під впливом економічних змін. Відбувалася соціальна диференціація сільського населення, змінювалася суть поміщицького господарства, з'являлися спеціалізовані господарства, орієнтовані на ринок. І хоча в цілому громадська форма господарювання не зацікавлена в технічних нововведеннях, однак, з'явилися особи, які займалися не тільки лихварством, а й використовували найману працю.

Список використаних джерел:

1. Барановський О. І., Барановська В. Г., Бублик Є. О. Стійкість фінансових ринків України та механізми її забезпечення. Київ : Ін-т економіки та прогнозування НАН України, 2010. 492 с.
2. Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Киев : Лито-типография Товарищества И. Н. Кушнерев и Ко, 1907. 714 с.
3. Победоносцев К. П. Курс гражданского права. Первая часть: Вещные права. Учебник. Москва : Статут, 2002. 800 с.
4. Тиунова Л. Б. Система правовых норм и отраслевое подразделение права. *Известия высших учебных заведений. Правоведение*. 1987. № 4. С. 64 – 69.
5. Попов С. М. Наукова парадигма суб'єкт – суб'єктного управління в умовах сучасного континууму. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2010. Вип. 43. С. 166-175.

Zhyravetskyi T. M. Organizational and legal principles of regulation of land relations in public administration (on the materials of the Ukrainian provinces as part of the Russian Empire)

The scientific article is devoted to the study of organizational and legal principles of regulation of land relations in public administration (on the materials of the Ukrainian provinces as part of the Russian Empire).

Emphasis is placed on the fact that the problems of legal regulation of land relations are caused by their internal complexity: the close intertwining of private and public law elements. As a result, at present the legal regulation of these relations is carried out by the norms of two branches – civil and land, between which there are often conflicts and gaps, which directly and indirectly affects the process of scientific substantiation of the studied issues.

It was stated that the legislation, and even more so the real practice of hiring agricultural workers showed that workers were placed in bondage, semi-serfdom dependence on the employer. The remnants of serfdom, of course, significantly slowed down the process of formation of capitalist relations, which inevitably affected the general level of development of agriculture and the economy as a whole. The community had considerable moral authority and real power: a) to impose a fine on the peasant, to punish for adultery b) according to the verdicts of local societies approved by the higher administration, passport books could be confiscated; c) in case of leaving without care family members or educators, need livelihoods and can not find a livelihood by personal labor; d) in the case of election of a peasant to one of the public positions (village foreman, village elder). However, the rural population gradually changed under the influence of economic change. There was a social differentiation of the rural population, the essence of the landed economy changed, there were specialized farms, market-oriented. And although in general the public form of management is not interested in technical innovations, however, there are people who were not only engaged in usury, but also used hired labor.

Key words: *land relations, institute of private land ownership, Ukrainian territories within the Russian Empire, legal regulation, forms of ownership, Ukrainian provinces.*

С. Л. Пижов

здобувач

Донецького юридичного інституту МВС України

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ МЕТИ, ЗАВДАНЬ ТА ФУНКЦІЙ ДІЯЛЬНОСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ СЕРВІСНИХ ЦЕНТРІВ МВС

Стаття присвячена аналізу теоретичних підходів до визначення мети, завдань та функцій діяльності регіональних сервісних центрів МВС. Підкреслено значення мети діяльності регіональних сервісних центрів МВС в процесі реалізації завдань та функцій публічно-сервісної діяльності регіональних сервісних центрів МВС, яка спрямована на виконання та застосування законів та інших нормативно-правових актів у сфері надання адміністративних послуг. Проаналізовано мету Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року, яка має як загальні, так і спеціальні напрямки. Встановлено, що до числа загальних управлінських функцій регіональних сервісних центрів у сфері надання публічно-сервісних послуг МВС відноситься прогнозування, планування, організація, координація та контроль. Доведено, що змістовне наповнення загальних функцій регіональних сервісних центрів МВС обумовлено організаційно-правовим становищем цих органів у системі сервісних центрів МВС, відповідно до якого на РСЦ МВС покладено управлінські функції щодо організації діяльності територіальних сервісних центрів МВС. Констатовано, що реалізація спеціальних функцій щодо надання публічно-сервісних послуг РСЦ МВС тісно пов'язана із забезпеченням безпеки дорожнього руху. Розкрито сукупність та зміст спеціальних функцій діяльності регіональних сервісних центрів МВС, до числа яких віднесено: а) дозвільну; б) реєстраційну; в) контрольну.

Ключові слова: мета, завдання, функції, сервісні центри МВС, нормативно-правові акти, адміністративні послуги, публічне управління.

Постановка проблеми. Новітній період державотворення характеризується активними соціально-економічними та політичними процесами, пов'язаними з трансформацією публічного управління орієнтованого на дієвий захист прав і законних інтересів людини та громадянина. Першорядну функцію в цьому процесі виконують регіональні сервісні центри МВС, мета діяльності яких полягає в організації та безпосередньому наданні публічно-сервісних послуг у сфері безпеки дорожнього руху.

Сфера надання публічно-сервісних послуг є тим напрямом розвитку адміністративного права, генеза якого обумовлена вектором державних реформ, які мають на меті підвищення ефективності системи управління, націленої на створення умов для реалізації прав та законних інтересів громадян, шляхом організації державою багаторівневого механізму надання публічно-сервісних послуг.

У цьому контексті, першочерговим завданням науки адміністративного права виступає з'ясування наукових підходів до визначення

мети, завдань та функцій діяльності регіональних сервісних центрів МВС, як провідних суб'єктів у сфері надання публічно-сервісних послуг.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Науковий пошук у напрямку теоретичного обґрунтування мети, завдань та функцій діяльності органів публічного управління здійснювався В.Б. Авер'яновим, Ю.С. Бахтіною, Ю.П. Битяком, Є.І. Білокур, І.Л. Бородіним, В.М. Гаращуком, Б. Гурне, О.В. Дяченком, Л.В. Ковалем, Т.М. Кравцовою, Н.Р. Нижник, В.П. Пилипишин, Ю.В. Пирожковою, Є.М. Попович, Є.О. Романенком, І.О. Сквірським, Ф. Тейлором, А. Файолем, В.А. Шатілом, З.Є. Шершньовою. Разом з тим, питання щодо визначення мети, завдань та функцій діяльності регіональних сервісних центрів МВС в роботах указаних науковців висвітлювались фрагментарно, чим і обумовлена актуальність цього дослідження.

Формування цілей статті (постановка завдання). Мета дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу теоретико-методологічних підходів до визначення мети, завдань

та функцій діяльності органів публічного управління сформувати авторське уявлення про поняття та сутність указаних адміністративно-правових категорій в діяльності регіональних сервісних центрів МВС.

Виклад основного матеріалу. Значення мети управління, як соціального явища, висловлює Є.М. Попович, наголошуючи, що її призначення полягає у відображенні у свідомості певного об'єкта, що є предметом потреб, інтересів та цінностей, на досягнення якого (як бажаного, корисного результату) спрямована діяльність суб'єкта – особистості, групи, суспільства ... управління засноване на притаманних тільки людині здатностях ставити перед собою цілі і знаходити адекватні засоби їх досягнення, передбачати результати впливу. В історії суспільства ніщо не робиться без свідомого наміру, без бажаної мети [1, с. 127].

З цього приводу В. Пилипишин влучно висновує, що мета будь-якого процесу – це те, заради чого здійснюється та чи інша діяльність, вона лежить в основі пізнання права, процесу його створення, реалізації, розвитку й удосконалення [2, с. 377].

Тому цілком логічно вважати, що в теорії управління мета представлена в якості випереджувальної ідеї, що оцінена як можлива для здійснення. Фактично, мета являє собою ті кінцеві межі, на досягнення яких націлена спільна діяльність певних суб'єктів, шляхом виконання конкретних завдань та функцій [3]. Аналіз Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року [4] дозволяє констатувати, що мета, визначена в цьому документі, має як загальні, так і спеціальні напрямки. Загальна мета передбачає створення безпечного середовища розвитку вільного суспільства, забезпечення високої ефективності діяльності органів системи МВС, зміцнення суспільної довіри до неї з урахуванням визначальної ролі громадянина у розбудові України як безпечної європейської держави. З іншого боку, спеціальні цілі щодо покращення якості і доступності адміністративних послуг у сфері публічного управління передбачають забезпечення високої якості та доступності адміністративних послуг, що надаються органами системи МВС, шляхом дотримання стандартів їх надання, які відповідають очікуванням людей.

Отже, варто погодитися з висновком про те, що визначення мети відіграє ключову роль в процесі реалізації завдань та функцій публіч-

но-сервісної діяльності територіальних органів з надання сервісних послуг МВС, оскільки вона спрямована на виконання та застосування законів та інших нормативно-правових актів у сфері надання адміністративних послуг. Разом з цим, аналіз Положення про Головний сервісний центр МВС дозволяє дійти висновку, що мета діяльності цього міжрегіонального територіального органу з надання сервісних послуг МВС прямо не визначена, а розкривається у його завданнях.

З огляду на висловлене зауваження, вважаємо за доцільне доповнити коментоване Положення пунктом 2-1 наступного змісту: «мета цього Положення полягає у нормативно-правовому врегулюванні адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС та підвищенні ефективності виконання покладених на нього завдань та функцій щодо надання публічно-сервісних послуг МВС у сфері безпеки дорожнього руху».

Процес досягнення будь-якої мети передбачає послідовне виконання низки завдань. Як уявляється, завдання більшою мірою характеризують соціальне покликання, призначення того або іншого суб'єкта, вони ближче стоять до мети його утворення, одночасно є визначальними для функцій, тобто функції, які, безумовно, також свідчать про призначення суб'єкта, деталізують і конкретизують завдання, передбачають напрямки діяльності суб'єкта, в яких ці завдання виконуються [5, с. 169-170]. У зв'язку з цим варто погодитися з думкою Л. В. Коваля про те, що природним посередником між завданнями й очікуваним результатом (метою) управління виступає управлінська функція як практична діяльність на шляху реалізації цих завдань [6, с. 22].

Розпочати характеристику функцій діяльності регіональних сервісних центрів МВС вважаємо за доцільне з теоретико-правового аналізу родового поняття – «функції державного управління» та його співвідношення з завданнями діяльності органів виконавчої влади.

На переконання І.Л. Бородіна, функції носять самостійний, об'єктивний та універсальний характер і використовуються в різних сферах публічного управління. Вони є взаємопов'язаними і взаємозалежними та тісно інтегровані в процес публічного управління і становлять єдине ціле з ним. Уся їх сукупність розкриває управлінський процес [7, с. 10].

Переконаливим, на нашу думку, є твердження Є.І. Білокур щодо неоднозначності правової

конструкції «функції державного управління» в адміністративному праві. «Питання про визначення категорії «функції державного управління», – висновує учена, – є досить дискусійним в адміністративно-правовій науці. По-перше, це пов'язано з відсутністю єдиного підходу до розуміння категорії «державне управління», по-друге, з відсутністю єдиного підходу до розуміння категорії «функції управління» [8, с. 33].

В. Б. Авер'янов зазначає, що під функціями органів виконавчої влади слід розуміти відносно самостійні та якісно однорідні складові діяльності цих органів, які характеризуються цільовою спрямованістю [9, с. 257-258]. Цікавою є позиція В. А. Шатіла, який зазначає, що функція та компетенція будь-якого органу держави перебувають у тісному зв'язку між собою. Функція державного органу вказує головний напрям його діяльності, шлях до загальної мети [10, с. 11]. І. О. Сквірський звертає увагу, що функції та компетенція стосуються різних аспектів правового статусу державного органу: якщо функція передбачає певний напрямок діяльності, орієнтований на відповідний результат, то компетенція означає юридичні можливості реалізації цієї діяльності [11, с. 169-170].

Ю. П. Битяк функцію державного управління визначає як частину управлінської діяльності держави, котру здійснюють на основі закону чи іншого правового акту органи виконавчої влади притаманними їм методами для виконання завдань державного управління [12, с. 38].

Н. Р. Нижник дає наступне визначення функції державного управління: функція державного управління – це специфічний за предметом, змістом і засобами забезпечення цілісний управляючий вплив держави, в якому можна не лише виділяти й описувати функції державного управління, а й аналізувати розподіл кожної з них «по вертикалі» і «по горизонталі», тобто функціональну структуру державного управління [13, с. 54].

Доволі цікавою, у цьому контексті, виглядає норма статті 2 Закону України «Про адміністративні послуги», яка сконструйована за принципом виключення тих напрямків публічного управління, які не входять до сфери дії зазначеного Закону. Зокрема, відповідно до частини 2 статті 2 Закону «Про адміністративні послуги», дія цього Закону не поширюється на відносини щодо: 1) здійснення державного нагляду (контролю), у тому числі державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного

походження, здоров'я та благополуччя тварин; 2) метрологічного контролю і нагляду; 3) акредитації органів з оцінки відповідності; 4) дізнання, досудового слідства; 5) оперативно-розшукової діяльності; 6) судочинства, виконавчого провадження; 7) нотаріальних дій; 8) виконання покарань; 9) доступу до публічної інформації; 10) застосування законодавства про захист економічної конкуренції і т.д. [14]. Тож, законодавче регулювання функцій у сфері надання адміністративних послуг передбачає не тільки визначення основних напрямків публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади, наділених відповідними повноваженнями, але й нормативно встановлює ті адміністративні правовідносини, які не є предметом публічно-сервісної діяльності зазначених органів.

Отже функції публічного управління у сфері надання публічно-сервісних послуг являють собою сукупність загальних та спеціальних напрямків діяльності територіальних органів з надання сервісних послуг МВС, спрямованих на реалізацію їх повноважень. Тому здійснення теоретико-правового аналізу цих функцій, шляхом їх систематизації дозволить з'ясувати функціональне забезпечення діяльності РСЦ МВС, з подальшим виокремленням загальних, властивих усім органам виконавчої влади, та спеціальних функцій, які складають основу цільового компоненту адміністративно-правового статусу регіональних сервісних центрів МВС.

Т.М. Кравцова наполягає на тому, що існує безліч функцій державного управління, які з метою упорядкування та систематизації поділяють на певні види. Подібна систематизація дозволяє повною мірою зрозуміти сутність функції державного управління, розглянути різні аспекти діяльності органів державного управління та з'ясувати механізм реалізації таких функцій [15, с. 522].

Ю.В. Пирожкова, застосовуючи системний підхід до визначення сукупності функцій адміністративного права, висновує, що вона має трирівневу структуру, а саме: перший рівень – базові, власне юридичні функції галузі (регулятивна, охоронна та процедурна); другий рівень – загальносоціальні (економічна, політична та соціально-культурні (ідеологічна, виховна, інформаційна) та третій рівень – міжгалузеві (аналітико-прогностична, організаційно-координаційна та синергетична галузеві функції) [16, с. 22].

Схожий підхід до систематизації функцій державного управління висловлює В.Б. Авер'я-

нов, який крім традиційного поділу функцій управління на загальні (або основні) функції, спеціальні (або спеціалізовані) та допоміжні, пропонує класифікацію за цільовою спрямованістю функцій. Вчений виділяв цільові функції (прогнозування, планування); ресурсозабезпечувальні (фінансування, стимулювання, кадрове забезпечення); організаційно-регулюючі (керівництво, координація, організація, регулювання, контроль); трансформаційні (організаційне проектування, реорганізація, організаційний розвиток, раціоналізація, організаційна діагностика) функції [17, с. 263]. Аналогічне судження висловлює О.М. Бандурка, поділяючи функції управління за їх загальним значенням на цільові та організаційні. До цільових він відносить прогнозування і планування, а до організаційних – загальноорганізаційні, матеріально-технічного забезпечення, економіко-фінансового розвитку, облік і контроль, політико-правового забезпечення, духовно-ідеологічного забезпечення, соціального забезпечення та соціального захисту працівників системи, мотивацію [18, с. 19].

Класичний підхід до систематизації функцій публічного управління розробив засновник адміністративної (класичної) школи управління Анрі Файоль. Вчений запропонував універсальний підхід, за якого до сукупності функцій публічного управління було включено: передбачення, організація, розпорядження, координація і контроль [19, с. 5]. Основоположник наукової організації праці та менеджменту Ф. Тейлор запропонував поділяти функції управління на диспетчерування, нормування, інструктаж, контроль, роботу з кадрами тощо, а також наповняв на виокремленні планування в окрему функцію [20]. Французький вчений Б. Гурне класифікує функції державного управління на такі групи: 1) головні, 2) допоміжні, 3) командні [21, с. 15].

У підручнику з менеджменту Леслі Рю та Лойда Біара «Менеджмент: теорія та застосування» [22, с. 7] автори виокремлюють п'ять функцій управління: планування, організацію, комплектацію кадрами, мотивацію та контроль. Схожої класифікації управлінських функцій дотримуються й інші зарубіжні науковці, такі як Роберт М. Фалмер, Кеннет Кіллен, Г. Кунц, С. О'Доннел судження яких щодо систематизації функцій державного управління зводяться до їх поділу на: планування, організацію, роботу з кадрами, керівництво, лідерство, контроль [23, с. 88]. Однак, варто наголосити

на тому, що всі вищеперелічені функції державного управління характеризуються їх загальною спрямованістю та не враховують особливостей спеціальних напрямків, які характеризують публічно-сервісну діяльність регіональних сервісних центрів МВС.

Тому слід погодитися з думкою Є.О. Романенка про те, що найбільш поширеною у вітчизняній літературі є розподілення функцій державного управління на загальні, спеціальні та допоміжні. За такого усталеного підходу вчений відносить до числа загальних функцій: прогнозування, планування, організацію, координацію та контроль; спеціальні функції мають свої особливості, оскільки характеризують специфіку діяльності конкретного суб'єкта чи об'єкта управління [24, с. 97]. Проте, серед слабких місць наукової публікації Є.О. Романенка слід виділити відсутність наукового обґрунтування сукупності допоміжних функцій. Виходячи з самої їх назви, вважаємо, що допоміжні функції виконують забезпечувальну роль в процесі виконання загальних функцій. До їх числа можна віднести функції діловодства, юридичного, кадрового, матеріально-технічного забезпечення процесу управління тощо.

Висновки. Таким чином, до числа загальних управлінських функцій регіональних сервісних центрів у сфері надання публічно-сервісних послуг МВС слід віднести: прогнозування, планування, організацію, координацію та контроль. Правова характеристика та змістовне наповнення загальних функцій РСЦ МВС обумовлені організаційно-правовим становищем цих органів у системі сервісних центрів МВС, відповідно до якого на РСЦ МВС покладено управлінські функції щодо організації діяльності територіальних сервісних центрів МВС.

Реалізація спеціальних функцій щодо надання публічно-сервісних послуг РСЦ МВС тісно пов'язана із забезпеченням безпеки дорожнього руху. Саме у цій сфері розкриваються спеціальні функції регіональних сервісних центрів МВС.

До числа спеціальних функцій регіональних сервісних центрів МВС щодо надання публічно-сервісних послуг у сфері безпеки дорожнього руху слід віднести: а) дозвільну функцію, яка пов'язана із допуском транспортних засобів до перевезення небезпечних вантажів; б) реєстраційну функцію, реалізація якої проявляється у видачі свідоцтв про навчання уповноважених з питань перевезення небезпечних вантажів та ДОПНВ-свідоцтв про підготовку водіїв; в) кон-

трольну функцію, пов'язану з моніторингом інформації про результати діяльності суб'єктів здійснення обов'язкового технічного контролю.

Перспективи подальших розвідок в окресленому напрямі. Межі статті не дозволяють охопити весь спектр порушених у дослідженні питань, а тому подальше вивчення цього напрямку необхідно зосередити на характеристичі організаційного та компетенційного компоненту адміністративно-правового статусу регіональних сервісних центрів МВС та з'ясуванні ефективних механізмів його реалізації.

Список використаних джерел:

1. Попович Є. М. Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 387 с.
2. Пилипишин В.П. Щодо сутності, мети та завдань державного управління в Україні. *Форум права*. 2010. № 2. С. 377-381.
3. Шершньова З.Є. Стратегічне управління : підручник 2-ге видання, перероб. та доп. Київ: КНЕУ, 2004. 699 с.
4. Про затвердження Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/nras/proshvalennya-strategiyi-rozvitku-organiv-sistemi-ministerstva-vnutrishnih-sprav-na-period-do-2020-roku>.
5. Сківський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження: монографія. Харків: Діса плюс, 2013. 428 с.
6. Коваль Л. Адміністративне право України: курс лекцій (Загальна частина). Київ: Основи, 1994. 154 с.
7. Бородін І.Л. Функції публічного управління. *Юридичний вісник*. 2014. № 3 (32). С. 24-29.
8. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 194.
9. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т./редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юрид. думка, 2007. Т. 1: Загальна частина. 592 с.
10. Шатіло В. А. Співвідношення функцій державного апарату та механізму державної влади. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. № 2 (27). С. 5-11.
11. Сківський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження: монографія. Харків: Діса плюс, 2013. 428 с.
12. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дяченко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
13. Нижник Н. Р. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи : підручник. Київ : Оріяни, 1998. 192 с.
14. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. База даних «Законодавство України». *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5203-17>.
15. Кравцова Т.М. Дослідження видів функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності. *Форум права*. 2011. № 1. С. 522-527.
16. Пирожкова Ю.В. Теорія функцій адміністративного права: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 38 с.
17. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч. у 2 т.: Т. 1. Редкол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін.: К., 2004. 584 с.
18. Адміністративне право України : підручник. Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін. Х. : Право, 2010. 624 с.
19. Fayol Henri. General and industrial management. Translated by Constance Storrs, foreword by L. Urwick, New York, Pitman Publishing Corporation. 2013. 142 p.
20. Тейлор Ф. У. Наукова організація праці. Наука управляти з історії менеджменту: Хрестоматія. Навч посібник. Упоряд. О. Слепов. К: Либідь, 1993. С. 5-40.
21. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне ; пер. з франц. Київ : Основи, 1993. 165 с.
22. Leslie W. Rue, Lloyd L. Byars. Administracion: teoriay aplicaciones. Alfaomega, 2006. 562 p.
23. Бахтіна Ю.С. Поняття та класифікація функцій державного управління. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. 2018. № 26. С. 85-89.
24. Романенко Є.О. Принципи і функції державного управління. *Науковий вісник: Державне управління*. 2018. № 1. С. 91-99.

Pyzhov S. L. Theoretical approaches to determining the goal, tasks and functions of the activities of regional service centers of the mia

The article is devoted to the analysis of theoretical approaches to determining the purpose, tasks and functions of regional service centers of the Ministry of Internal Affairs. The importance of the purpose of the activity of regional service centers of the Ministry of Internal Affairs in

the process of implementing the tasks and functions of public service activities of regional service centers of the Ministry of Internal Affairs, which is aimed at the implementation and application of laws and other legal acts in the field of providing administrative services, is emphasized. It was established that forecasting, planning, organization, coordination and control are among the general management functions of regional service centers in the field of public service provision of the Ministry of Internal Affairs. It has been proven that the meaningful filling of the general functions of regional service centers of the Ministry of Internal Affairs is determined by the organizational and legal position of these bodies in the system of service centers of the Ministry of Internal Affairs, according to which the RSC of the Ministry of Internal Affairs is entrusted with management functions regarding the organization of the activities of territorial service centers of the Ministry of Internal Affairs. It was established that the implementation of special functions regarding the provision of public service services of the RSC of the Ministry of Internal Affairs is closely related to ensuring road traffic safety. The totality and content of the special functions of the regional service centers of the Ministry of Internal Affairs are revealed, which include: a) authorization; b) registration; c) control.

Key words: *purpose, tasks, functions, service centers of the Ministry of internal affairs, legal acts, administrative services, public administration.*

А. Ю. Репчонок

аспірант

Харківського національного університету внутрішніх справ,

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3406-0151>

ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ

У статті розглянуто визначення та зміст поняття «злочини у сфері економіки», надано авторське бачення кола злочинів, що входять до цього поняття з огляду на сучасні теоретичні положення із цієї проблематики у науці кримінології та положення Особливої частини Кримінального кодексу України. У роботі також розкрито питання ознак злочинів у сфері економіки та співвідношення цього поняття із близькою категорією «економічні злочини». Наголошено про наявність кореляційних зв'язків між змістом поняття «злочини у сфері економіки» та процесу доказування по тим злочинам, що охоплюються цим поняттям. Визначено, що поняття злочинів у сфері економіки є вельми об'ємним. Злочини, що входять до цього поняття є різноманітними за своїм кримінально-правовим складом: відрізняються як за об'єктивними, так і за суб'єктивними ознаками, хоча, і знаходяться у діалектичному взаємозв'язку. Вказана особливість цієї системи прямо впливає на подальше дослідження порядку доказування при їх розслідуванні, яке вимагає пошуку спільних закономірностей у джерелах доказів, засобах доказування, порядку збирання, дослідження та оцінки доказів під час кримінального провадження по цих категоріях злочинів.

За результатами проведеного дослідження запропоновано авторську класифікацію злочинів у сфері економіки, спираючись на раніше зазначені висновки та положення Особливої частини КК України. Зазначені кримінальні правопорушення здебільшого передбачені наступними розділами Особливої частини КК України: 1) кримінальні правопорушення проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина (Розділ V КК України); 2) кримінальні правопорушення проти власності (Розділ VI КК України); 3) кримінальні правопорушення у сфері господарської діяльності (Розділ VII КК України); 4) кримінальні правопорушення проти довіри (Розділ VIII КК України); 5) кримінальні правопорушення проти безпеки виробництва (Розділ X КК України); 6) кримінальні правопорушення у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші кримінальні правопорушення проти здоров'я населення (Розділ XIII КК України); 7) кримінальні правопорушення у сфері охорони державної таємниці, недоторканності державних кордонів, забезпечення призову та мобілізації (Розділ XIV КК України); 8) кримінальні правопорушення у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку (Розділ XVI КК України); 9) кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг (Розділ XVII КК України).

Ключові слова: злочини у сфері економіки, економічні злочини, поняття, ознаки, співвідношення, доказування.

Постановка проблеми. Дослідження процесуальних аспектів доказування під час розслідування кримінальних правопорушень у сфері економіки вимагає попереднього встановлення кола цих протиправних діянь, їх розуміння на сучасному етапі розвитку юридичної науки. Із цього приводу слід згадати тезу А.П. Закалюка про те, що «Визначення будь якого поняття потребує, насамперед, окреслення кола тих явищ, процесів, відносин,

видів діяльності, які мають бути ним відображені» [1, с. 97].

Стан дослідження. Проблеми розслідування злочинів у сфері економіки та їх профілактики, розробки криміналістичних методик розслідування висвітлювались у працях таких вчених як Л.В. Бертовський, А.Ф. Волобуєв, Л.Д. Гаухман, В.А. Журавель, С.Ю. Журавльов, М.С. Казаренко, Р.В. Комісарчук, В.В. Лисенко, А.Ф. Лубін, Г.А. Матусовський,

В.А. Образцов, В.В. Тищенко, Н.П. Яблоков, П.С. Яні та інших.

Науковим і прикладним проблемам злочинності у сфері економіки у юридичній науці присвячені праці А.М. Бойко, І.М. Даньшина, В.В. Коваленко, М.Й. Коржанського, О.Г. Кальмана, Г.А. Матусовського та ін. Однак, і сьогодні залишається дискусія щодо змісту цього поняття та його співвідношення із іншими, близькими за змістом категоріями. Крім того, на сьогодні відсутні роботи щодо дослідження впливу змісту цього поняття на процес доказування обставин злочинів, що входять до його складу.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є висвітлення сучасних наукових підходів до розуміння поняття «злочини у сфері економіки», його співвідношення із поняттям «економічні злочини», визначення його змісту, ознак та кола злочинів, передбачених КК України, що входять до цього поняття.

Наукова новизна дослідження. За результатами проведеного дослідження висловлено авторську позицію щодо поняття «злочини у сфері економіки», його співвідношення із поняттям «економічні злочини». Визначено коло злочинів, що передбачені КК України та входять до змісту поняття «злочини у сфері економіки». Наголошено на існування кореляційних зв'язків між ними, що є основою для подальших досліджень спільних властивостей доказування по цим видам злочинів.

Виклад основного матеріалу. Поняття злочинів у сфері економіки у юридичній науці має кримінологічне коріння. Саме ця наука надає визначення цього поняття, його ознак, та саме в рамках кримінологічної науки точаться дискусії з приводу співвідношення поняття «злочини у сфері економіки» із близькими поняттями «економічні злочини», «злочини економічної спрямованості», «злочини у сфері господарської діяльності», «тіньова економіка». Зокрема, щодо цієї проблематики вітчизняний вчений-кримінолог А. Г. Кальман зазначає: «...склалася ситуація коли поняття «економічна злочинність», «злочини у сфері економіки», «злочини у сфері господарської діяльності», «тіньова економіка», «злочини економічної спрямованості» та інші часто використовуються як тотожні» [2, с. 19-26].

У фаховій літературі наголошується, що визначення зазначеного поняття ускладняється через вплив певних факторів. По-перше, досить важко окреслити чіткі кримінально-правові межі цього різновиду злочинності. Кримі-

нальний кодекс України (далі – КК України) не містить в собі визначення поняття економічного злочину і навіть відповідного розділу. Злочини цієї групи мають істотну різницю в кримінально-правовій характеристиці. Відповідальність за економічні злочини, які вчиняються у процесі здійснення економічної діяльності, передбачена різними розділами КК України. По-друге, у науковій літературі немає єдності поглядів щодо сутності злочинності у сфері економіки й її системи, до того ж використовується різна термінологія. Потрібно зазначити, що немає чіткого визначення цього поняття і у документах ООН, і в міжнародних угодах. Існують і національні відмінності у розумінні злочинності у сфері економіки, хоча вона виходить за рамки національних кордонів і має міжнаціональний характер. По-третє, кримінологічний аналіз показує, що ці злочини мають високий ступінь системності, взаємозв'язку і взаємообумовленості: економічні злочини тягнуть за собою цілий ряд інших злочинів як корисливого, так і насильницького характеру, а також службових злочинів. У кримінологічному аспекті злочинність у сфері економіки тісно пов'язана з організованою злочинністю і традиційною загально кримінальною [3, с. 87].

Відсутність однаковості у визначенні поняття кримінальних правопорушень у сфері економіки, як вірно зазначає І.М. Базярук, «дезорієнтує правоохоронну практику, ускладнює ведення статистичного обліку, робить неможливим правильне порівняння статистичних даних. На основі суперечливих визначень цього поняття неможливо достатньо чітко визначити зміст і напрямки попередження злочинності у сфері економіки. Велику роль у цьому відіграє і невизначеність даного поняття на законодавчому рівні, адже у КК України взагалі не використовується таке поняття як «економічна злочинність» [4, с. 5]. Слід додати, що не використовується у чинному кримінальному законодавстві і поняття «злочини у сфері економіки».

У фаховій літературі під час дослідження поняття кримінальних правопорушень у сфері економіки часто згадують ім'я Е. Сатерленда, якого вважають засновником і теорії кримінальних правопорушень у сфері економіки. Зокрема, згаданий науковець у 1939 р. ввів поняття «білокомірцевої» злочинності, під яким на той час розумілась незаконна діяльність менеджерів корпорацій. До найважливіших ознаками «білокомірцевої» злочинності вчений відносив обман та зловживання довірою. Зго-

дом, його послідовниками було сформульовано визначення цього виду злочинності «як анти-суспільної, спрямованої на збагачення осіб, які займають соціально престижне місце в суспільстві та в рамках своєї професійної діяльності діють таким чином, що при одночасному посиленні законослухняної поведінки решти осіб вони зловживають суспільною довірою, якою користується їхня група» [4, с. 2].

Найчастіше у літературі зустрічається термін «економічна злочинність». Забігаючи наперед, слід зазначити, що аналіз фахової літератури із цієї проблематики вказує на наявність трьох підходів до визначення цього поняття, коли цей термін вживається в трьох значеннях: у широкому, середньому і вузькому. При цьому, слід констатувати, що найбільша кількість авторів дотримується широкого визначення цього поняття.

Розглянемо існуючі підходи більш детально. У широкому значенні під економічною злочинністю розуміють усі види злочинів, які зазіхають на економіку, права, свободи, потреби учасників економічних відносин і порушують нормальне функціонування економічного механізму, спричиняють різним соціальним цінностям і благам шкоду. Однак, на думку деяких дослідників, застосування широкого підходу до визначення поняття і структури злочинності у сфері економіки не дає можливості встановити її реальні обсяги, об'єктивні економічні і правові параметри, розробити ефективну модель превентивного впливу [4, с. 5].

У середньому значенні до злочинності у сфері економіки відносять злочини проти власності, господарські та корисливі службові злочини. У вузькому – злочини проти власності і господарські злочини [4, с. 5].

Надзвичайно широке визначення цього поняття дає і В. М. Попович. Згідно з його позицією: «Економічна злочинність – це сукупність економічних злочинів, вчинених у сфері цивільного обігу речей, прав, дій за певний період часу з протиправним використанням легітимних технологічно-облікових операцій, фінансово-господарських і цивільно-правових інструментів, організаційно-регулятивних та контрольно-управлінських прав і повноважень. Отже, економічні злочини – це діяння (дії чи бездіяльність), вчинені з завуальованим протиправним використанням легітимних технологічно-облікових операцій, фінансово-правових інструментів, організаційно-регулятивних та контрольно-управлінських прав і повнова-

жень, які з корисливих чи інших протиправних мотивів (підрив репутації, розголошення комерційної таємниці тощо) посягають на відносини, що охороняються кримінальним законом, пов'язані з фінансово-господарськими, господарсько-регулятивними, технологічно-обліковими і цивільно-правовими операціями щодо цивільного обороту коштів, речей, прав, дій». [5, с. 402].

Вчиняються вони тільки навмисно, мають завжди корисливий характер, спрямовані на отримання матеріальної вигоди в її різноманітних формах. Об'єктом цих злочинів є економічні відносини власності усіх форм господарювання. Предметом посягання – майно різних видів.

Сфера вчинення злочинів – економічна діяльність у державному і приватному секторах економіки шляхом ненасильницьких дій або дій деструктивного характеру, вчинених для задоволення матеріального інтересу (ухилення від сплати податків, отримання високих прибутків, примушення підприємців до давання хабара).

Основні риси злочинів у сфері економіки полягають у тому, що:

- 1) вони вчиняються у сфері легальної і нелегальної економічної діяльності;
- 2) суб'єктами цих злочинів можуть бути як підприємці, так і інші особи, які сприяють виконанню господарської діяльності;
- 3) вони завдають економічної, політичної, моральної шкоди суспільству і державі;
- 4) спрямовані на одержання економічної вигоди;
- 5) вчиняються тільки навмисно;
- 6) можуть здійснюватися різноманітними засобами, передбаченими чинним законодавством [5, с. 276].

У зв'язку з піднятим питанням І. М. Даньшин звернув увагу на те, що при вирішенні питання про віднесення конкретного злочину до кола економічних потрібно враховувати основний критерій – спрямованість діяння проти економічної системи суспільства (об'єкт) і його наслідки (заподіяння істотної матеріальної шкоди об'єкту) [6, с. 143]. До економічної злочинності в її кримінологічному розумінні професор І. М. Даньшин відносить: умисні корисливі злочини проти економічних відносин власності; умисні корисливі господарсько-економічні злочини; злочини посадових осіб, пов'язані із заподіянням істотної шкоди економічній діяльності; злочини, які вчиняються злочинними організованими групами та злочинними організаціями і завдають шкоду економічним відноси-

нам власності, а також комерційній, фінансовій, банківській та іншій господарсько-економічній діяльності [7, с. 71].

О. М. Литвак ототожнює економічну і посадову злочинність і відносить до економічної злочинності лише корисливі злочини, які вчиняються посадовими особами. Визначаючи поняття «економічна злочинність», він пише: «Економічна злочинність – це сукупність умисних корисливих злочинів, які вчиняються посадовими особами, іншими працівниками підприємств та установ, незалежно від форм власності, шляхом використання службового становища і місця роботи, а також так званих злочинних промислів, здійснення яких не пов'язане з використанням службового становища». Вчений зазначає, що, наприклад, такі склади злочинів як крадіжки, грабежі, розбійні напади і вимагання «можна розглядати як економічні, якщо вони мають на меті усунути або послабити конкурента» [8, с. 26].

Є. Л. Стрільцов вважає, що «Економічна злочинність – це передбачені кримінальним законом діяння, спрямовані на порушення відносин власності (майнові відносини) і існуючого порядку здійснення господарської діяльності». Він також вважає, що до економічних злочинів, виходячи з положень чинного кримінального законодавства, можна віднести злочини проти власності та господарські злочини. Усі інші злочинні діяння, що здійснюються у сфері економіки, не є економічними за своєю суттю. Якщо вони і порушують хід економічних процесів, то роблять це не прямо, а опосередковано [9, с. 76].

О. І. Перепелиця підтримує таку точку зору і звертає увагу на те, що при побудові системи різних груп злочинів треба використовувати суттєві і специфічні для їх класифікації ознаки. При класифікації великих груп злочинів необхідно враховувати родовий, видовий і безпосередній об'єкти. Цей підхід підвищує наукову і практичну значущість системи [10, с. 5].

Протилежну позицію до співвідношення понять «економічні злочини» та «злочини у сфері економіки» займає О. І. Плужник та яка, на нашу думку, заслуговує на увагу. Вчений зазначає, що у розрізі доцільності та можливості виокремлення додаткового розділу в Особливій частині Кримінального кодексу України набуває актуальності класифікація злочинів на «економічні злочини» і «злочини, що вчиняються у сфері економіки». Такий поділ злочинів, на думку, автора, є доцільним із різних причин:

у зв'язку з пошуком особливостей тактик, методик і технічних засобів виявлення, розкриття та розслідування таких злочинів, у зв'язку із потенційною можливістю їх упорядкування у розділах Особливої частини КК України (виділення окремих розділів) і у зв'язку із задоволенням потреб правозастосовної практики. Як приклад злочину у сфері економіки вчений наводить убивство на замовлення, яке вчиняється з економічних мотивів в сфері економіки. Таке вбивство економічним злочином не можна назвати. Однак, у замовника вбивства і виконавця може бути економічна мотивація вчинення цього злочину. Серед мотивів замовника такого вбивства може виступати бажання усунути конкурента або заволодіти майном партнера тощо. Отже, О. І. Плужник зазначає, що такого роду злочини мотивовані економічними інтересами. Поряд із посяганням на життя людини, цей злочин посягає й на економічні відносини, оскільки у головну мету ставиться порушення умов вільної конкуренції або незаконне заволодіння власністю, яка є результатом економічної діяльності. Врешті решт, науковець приходить до логічного висновку, назвати такого роду вбивство економічним злочином, незважаючи на економічну мотивацію його вчинення, не можна. Проте, його можна віднести до категорії злочинів у сфері економіки [11, с. 9-10].

У такому разі слід визнати слушною класифікацію злочинів у сфері економіки, запропоновану А. П. Закалюком в залежності від складових елементів економічного процесу, проти яких спрямовуються злочини у сфері економіки, злочини проти: власності, фінансів, людських ресурсів, речових ресурсів, економічних відносин, управління економікою, результатів економічної діяльності [1, с. 97-116].

Отже, на думку О. І. Плужника, економічні злочини слід розглядати як складову частину, певну групу поняття «злочини у сфері економіки». Із кримінально-правової точки зору, суспільні відносини, які утворюють економічний процес слід визнати родовим об'єктом посягання злочинів у сфері економіки, яке може відбуватись як із зовні, тобто не учасниками безпосередньо економічної діяльності, так і власне учасниками (суб'єктами) економічної діяльності із виробництва, обліку, розподілу і споживання товарів чи послуг. Як зазначає автор: «Злочинне посягання на встановленні відносини у сфері економіки може бути вчиненням як у формі крадіжки, вимагання, розбійного нападу, вбивства, рейдерства, неправомірного втручання чиновників,

так у формі привласнення фінансово-матеріальних цінностей матеріально-відповідальними чи службовими особами суб'єктів підприємництва та у формі інших злочинів проти власності, податкових злочинів чи інших господарських злочинів». Отже, на думку науковця відмінність між поняттями «економічні злочини» та «злочини у сфері економіки» проявляється у: 1) вужчому об'єкті посягання; 2) суб'єкті вчинення злочину; 3) способах вчинення та інших ознаках об'єктивної сторони; 4) економічні злочини завжди вчиняються під виглядом легітимних фінансово-господарських операцій та в процесі економічної діяльності [11, с. 9-10].

Найбільш повне визначення поняття «злочини у сфері економіки», на нашу думку, надав І.М. Даньшин, хоча, оперуючи при цьому терміном «економічна злочинність». Отже, він зазначив, що «Економічна злочинність - це як складна інтеграційна система, що складається: 1) з умисних корисливих злочинів проти економічних відносин власності, 2) умисних корисливих господарських злочинів, 3) злочинів посадових осіб, котрі завдають істотної шкоди у сфері економічної діяльності, 4) злочинів, що вчиняються організованими групами і злочинними співтовариствами і завдають шкоду економічним відносинам власності, а також комерційній, фінансовій, банківській та іншій господарсько-економічній діяльності» [12, с. 38].

Слід відзначити, що у цій класифікації перші три види злочинів відповідають поняттю «економічні злочини», а остання - 4 група, разом із попередніми додатково утворює поняття «злочини у сфері економіки», адже такі групи можуть вчиняти не тільки власне економічні, а й загально кримінальні корисливі-насильницькі злочини (розбої, грабежі та ін.), що посягають на відносини у сфері економіки.

Звісно, ці злочини значно відрізняються у кримінально-правовій їх характеристиці, але з точки зору вирішення питань кримінологічної та криміналістичної профілактики у них багато спільного в механізмі злочинної поведінки, причинах, особливостях суб'єктів злочинів, спрямованості на порушення нормативних актів, що регулюють умови економічної діяльності [13, с. 133].

Щодо класифікації злочинів у сфері економіки, то В.М. Попович вважає, що найпоширенішими є такі види економічних злочинів:

- розготівкування грошових коштів;
- злочини у кредитно-фінансовій сфері;
- фіктивне підприємництво;

- ухилення від сплати податків;
- злочини у сфері страхування;
- службові злочини. [6, 276]

В.В. Франчук пропонує її здійснювати на основі видового об'єкта посягання та виділяє наступні їх різновиди:

- 1) злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина;
- 2) злочини проти власності;
- 3) злочини у сфері господарської діяльності;
- 4) злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші злочини проти здоров'я населення;
- 5) злочини у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку;
- 6) злочини у сфері службової діяльності;
- 7) злочини проти правосуддя;
- 8) злочини проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини) [14, с. 252-253].

В цілому, підхід, запропонований В.В. Франчуком заслуговує на увагу. Проте слід відзначити, що цей перелік не є повним з огляду на зміст досліджуваного поняття, що був визначений нами раніше. А деякі групи злочинів є зайвими у цьому переліку (наприклад, суперечним є включення злочинів проти правосуддя або військових злочинів). Із цього кола випадають, наприклад, злочини проти довкілля (Розділ VIII КК України): забруднення або псування земель (ст. 239 КК України), порушення правил охорони або використання надр, незаконне видобування корисних копалин (стаття 240 КК України) тощо, які у широкому розумінні завдають шкоди й економічним відносинам. Можна привести й приклад із групи злочинів у сфері охорони державної таємниці, недоторканності державних кордонів, забезпечення призову та мобілізації (Розділ XIV КК України). Зокрема, розголошення відомостей, що становлять державну таємницю у сфері економіки також завдає шкоду останній (ст. 328 КК України).

Отже, спробуємо більш детально окреслити коло злочинів у сфері економіки, спираючись на раніше зазначені висновки та положення Особливої частини КК України. Зазначені кримінальні правопорушення, на нашу думку, здебільшого передбачені наступними розділами Особливої частини КК України:

- 1) кримінальні правопорушення проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина (Розділ V КК України);

2) кримінальні правопорушення проти власності (Розділ VI КК України);

2) кримінальні правопорушення у сфері господарської діяльності (Розділ VII КК України);

3) кримінальні правопорушення проти довкілля (Розділ VIII КК України);

4) кримінальні правопорушення проти безпеки виробництва (Розділ X КК України);

4) кримінальні правопорушення у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші кримінальні правопорушення проти здоров'я населення (Розділ XIII КК України);

5) кримінальні правопорушення у сфері охорони державної таємниці, недоторканності державних кордонів, забезпечення призову та мобілізації (Розділ XIV КК України);

6) кримінальні правопорушення у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку (Розділ XVI КК України);

7) кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг (Розділ XVII КК України).

Висновки. Отже, поняття злочинів у сфері економіки є вельми об'ємним та включає у себе поняття економічних злочинів. Злочинні діяння, що входять до цього поняття є різноманітними за своїм кримінально правовим складом: відрізняються як за об'єктивними, так і за суб'єктивними ознаками. Хоча, і знаходяться у діалектичному взаємозв'язку. Вказана особливість цієї системи прямо впливає на подальше дослідження порядку доказування при їх розслідуванні. Подальше дослідження у цьому напрямку вимагає пошуку спільних закономірностей у джерелах доказів, засобах доказування, порядку збирання, дослідження та оцінки доказів під час кримінального провадження по цим категоріям злочинів.

Список використаних джерел:

1. Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології. Київ, Ін Юре. 2007. Т. 2. 706 с.
2. Кальман А.Г., Христич І.О. та ін. Злочинність у сфері економіки: проблеми прогнозування, планування та координації заходів протидії. Акад. прав. наук України, Ін-т вивчення про-

блем злочинності. Харків: Новасофт, 2005. 256 с.

3. Гуцалова К. Поняття та ознаки економічної злочинності: огляд літератури та проблемні питання. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 10. С. 87–89.
4. М. Базярук. Економічна злочинність та її ознаки. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. № 2. 2008. С. 1 – 7.
5. Попович В.М. Тіньова економіка як предмет економічної кримінології / В. М. Попович. Київ: Правові джерела, 2013. 448 с.
6. Даньшин І.Н. Преступность в сфере экономики: некоторые уголовно-правовые и криминологические вопросы. *Актуальные проблемы формирования правового государства*. Харьков, 2013. С. 237.
7. Даньшин І.М. До питання про кримінологічне поняття економічної злочинності. *Проблеми боротьби зі злочинністю в сфері економічної діяльності*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, 15–16 грудня 2013 р. Харків, 2013. С. 71.
8. Литвак О.М. Державний контроль за злочинністю (кримінологічний аспект): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2012. 39 с.
9. Стрільцов Є.Л. Економічні злочини: внутрішні державні та міжнародні аспекти. *Економічні злочини: попередження і боротьба з ними: міжвідомчий науковий збірник*. Київ, 2011. Т. 25. 283 с.
10. Перепелица А.И. Уголовная ответственность за хозяйственные преступления в сфере предпринимательской деятельности. Харьков: Рубикон, 2011. 136 с.
11. Плужнік О.І. Проблеми кримінально-правового врегулювання економічних злочинів та злочинів у сфері економіки. Конспект лекцій. Одеський державний університет внутрішніх справ. 2017. 35 с.
12. Даньшин І.М. Щодо питання про кримінологічне поняття економічної злочинності. *Проблеми боротьби зі злочинністю у сфері економічної діяльності*. Харків, 1999. С. 36–40
13. Кальман О.Г. Економічна злочинність і суміжні з нею поняття. *Проблеми законності: респ. міжвід. наук. зб.* Вип. 55. Харків: Нац. юрид. акад. України, 2008. С. 133–142. С. 133.
14. Франчук В.В. Поняття злочинів у сфері економіки та їх класифікація. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. № 1 (2). 2011. С. 244–254.

Repchonok A. Yu. Concept, signs and classification of crimes in the sphere of economy

The article examines the definition and content of the concept of "crimes in the economic sphere", provides the author's vision of the range of crimes included in this concept in view of modern theoretical provisions on this issue in the science of criminology and the provisions of the Special Part of the Criminal Code of Ukraine. The paper also discusses the issue of signs of crimes in the field

of economy and the relationship of this concept with the close category of “economic crimes”. It is emphasized that there are correlations between the meaning of the concept of “crimes in the sphere of economy” and the process of proving the crimes covered by this concept. It was determined that the concept of crimes in the sphere of economy is very voluminous. The crimes included in this concept are diverse in terms of their criminal-legal structure: they differ both in terms of objective and subjective characteristics, although they are in a dialectical relationship. The specified feature of this system directly affects the further study of the order of proof during their investigation, which requires the search for common patterns in the sources of evidence, means of proof, the order of collection, research and evaluation of evidence during criminal proceedings for these categories of crimes.

Based on the results of the research, the author's classification of crimes in the economic sphere is proposed, based on the previously mentioned conclusions and provisions of the Special Part of the Criminal Code of Ukraine. The specified criminal offenses are mostly provided for in the following sections of the Special Part of the Criminal Code of Ukraine: 1) criminal offenses against electoral, labor and other personal rights and freedoms of a person and citizen (Chapter V of the Criminal Code of Ukraine); 2) criminal offenses against property (Chapter VI of the Criminal Code of Ukraine); 3) criminal offenses in the field of economic activity (Chapter VII of the Criminal Code of Ukraine); 4) criminal offenses against the environment (Chapter VIII of the Criminal Code of Ukraine); 5) criminal offenses against production safety (Chapter X of the Criminal Code of Ukraine); 6) criminal offenses in the sphere of circulation of narcotic drugs, psychotropic substances, their analogues or precursors and other criminal offenses against public health (Chapter XIII of the Criminal Code of Ukraine); 7) criminal offenses in the sphere of protection of state secrets, inviolability of state borders, provision of conscription and mobilization (Chapter XIV of the Criminal Code of Ukraine); 8) criminal offenses in the field of use of electronic computing machines (computers), systems and computer networks and telecommunication networks (Chapter XVI of the Criminal Code of Ukraine); 9) criminal offenses in the field of official activity and professional activity related to the provision of public services (Chapter XVII of the Criminal Code of Ukraine).

Key words: *crimes in the field of economy, economic crimes, concepts, signs, correlation, proof.*

УДК 343.985.7:343.53:343.346

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2020.2.48>**А. М. Тимчишин**

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри права та гуманітарних дисциплін
Івано-Франківської філії Університету «Україна»

КРИМІНАЛІСТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ПОНЯТТЯ ТА ВИДІВ СУДОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

У статті поняття «судової експертизи» розкривається через основні ознаки, що відображають природу спеціальних знань судового експерта. Такими ознаками є: предмет; об'єкти; суб'єкт; завдання; експертні методики, що використовуються в процесі дослідження. Зазначені ознаки відображають природу спеціальних знань, і дозволяють відокремлювати один вид судової експертизи від інших. Такі ознаки повинні розглядатися у сукупності.

Поняття комплексу експертиз має відношення до тактики та методики розслідування різних видів кримінальних правопорушень. Пропозиції щодо комплексів експертиз, які мають призначатися за тією чи іншою категорією кримінальних правопорушень, мають розроблюватися під час проведення наукових досліджень у галузі криміналістики з питань методики та тактики розслідування певних видів кримінальних правопорушень із метою підвищення ефективності виявлення та розслідування кримінально-протиправних діянь залежно від їх складу та криміналістичної характеристики. Щодо поняття комплексу досліджень у межах однієї експертизи, то цей комплекс завжди присутній у будь-якому експертному дослідженні, що проводиться як у формі комплексної експертизи, так і однорідної.

Акцентовано увагу на тому, що дискусійними є підстави віднесення до класу криміналістичних – експертиз матеріалів, речовин та виробів із них за спеціальностями з дослідження лакофарбових матеріалів і покриттів; полімерних матеріалів, пластмас і виробів із них; волокнистих матеріалів і виробів із них; нафтопродуктів і пально-мастильних матеріалів; спиртвомісних сумішей; ґрунтів; металів і сплавів; шкідливих речовин у навколишньому середовищі; речовин хімічних виробництва та спеціальних хімічних речовин; харчових продуктів; сильнодіючих і отруйних речовин; скла, кераміки та виробів із них; наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів; об'єктів тваринного та рослинного походження тощо. У зв'язку із цим, з одного боку, є обґрунтованими роботи фахівців, що надають криміналістичного значення таким дослідженням, а з другого – потребує вирішення питання щодо зняття обмежень щодо виконання криміналістичних експертиз тільки державними спеціалізованими установами.

Ключові слова: спеціальні знання; кримінальне судочинство; кримінальне провадження; судова експертиза.

Поняття «експертиза» часто вживається в науковій, виробничій і споживчій сферах повсякденного життя. Це поняття застосовується при проведенні різноманітних досліджень, які вимагають спеціальних знань. При цьому сутність експертизи, незалежно від її виду, полягає в застосуванні експертом відомого йому наукового підходу в процесі конкретного дослідження, на підставі результатів якого експерт і доходить відповідних науково-обґрунтованих висновків.

Надаючи характеристику судовій експертизі, треба виходити із комплексу уявлень про її предмет, завдання, об'єкти та методи досліджень.

Сутність предмета судової експертизи полягає в тому, що його складають фактичні дані та обставини кримінального провадження, які встановлюються шляхом застосування спеціальних знань. Тобто в процесі проведення судової експертизи спеціальні знання спрацюють як механізм, завдяки якому одержують докази. Результати судово-експертного дослідження (висновок судового експерта) є джерелом доказів, а саме фактичних даних, на підставі яких у визначеному законом порядку слідчий, суд установлюють наявність, або відсутність суспільно-небезпечного діяння, винуватість особи, яка вчинила це діяння, та інші

обставини, що мають значення для правильного вирішення кримінального провадження.

Враховуючи сутність методології судової експертизи, а отже, і предмета теорії судової експертизи (із урахуванням того, що теорія вивчає закономірності розвитку основ судової експертизи та закономірності експертної діяльності, а судова експертиза як практична, процесуальна діяльність має предметом встановлення фактичних даних і обставин справи) можна говорити про його (предмета) юридичну природу. Це означає, що судова експертиза має юридичну природу за предметом досліджень.

Говорячи про визначення судової експертизи, варто насамперед, зазначити, що воно надане у ст. 1 Закону України «Про судову експертизу» як «...дослідження на основі спеціальних знань у галузі науки, техніки, мистецтва, ремесла тощо об'єктів, явищ і процесів з метою надання висновку з питань, що є або будуть предметом судового розгляду» [1].

Основною метою проведення судової експертизи є сприяння повному і швидкому розслідуванню кримінальних правопорушень, встановленню істини у кримінальному провадженні, дослідження певних об'єктів і явищ, отримання необхідних відомостей для встановлення обставин, що мають значення для прийняття правильних та обґрунтованих рішень [2, с. 236], а також отримання таких нових фактичних даних, які досі ініціаторам проведення експертизи не були відомі та які іншим способом встановити неможливо. Загалом, експертиза проводиться для виявлення тих фактичних даних, які можуть підтвердити або спростувати факти, що мають юридичне значення. Самі по собі юридичні факти експертизою не встановлюються чи не виключаються, а тому не допускається проведення експертизи для з'ясування питань права [3, с. 88–89].

У практичній діяльності, навчальній і науковій літературі термін «судова експертиза» трактується більш широко та має декілька значень. Залежно від того, на якому аспекті судово-експертної діяльності робиться акцент, під судовою експертизою розуміється інститут доказового й процесуального права, система процесуальних відносин, форма використання спеціальних знань, СРД, процедура дослідження й оформлений за результатами її завершення документ – висновок експерта [4, с. 357].

Наприклад, В. Ю. Шепітько вказує, що судова експертиза – це процесуальна дія, яка полягає в дослідженні експертом за завданням слід-

чого або судді речових доказів та інших матеріалів з метою встановлення фактичних даних та обставин, що мають значення для правильного вирішення справи [5, с. 257].

М. В. Костицький зі свого боку відмічав, що судова експертиза чи експертиза у кримінальному процесі – це саме дослідження, процес пізнання, яке проводить експерт, і обґрунтування висновку відповідно до встановленого законом порядку [6, с. 58].

О. Ю. Паладійчук, з'ясовуючи значення судової експертизи у вирішенні завдань кримінального провадження, визначає експертизу як дослідження наданих судом чи іншими учасниками кримінального процесу об'єктів, яке проводиться експертами на основі спеціальних знань та на науковому підґрунті з метою вивчення відомостей про факти, що мають істотне значення для правильного вирішення справи, яке відбувається у процесуальному порядку з дотриманням встановлених чинним законодавством правил [7, с. 88].

О. П. Снігерьев, С. О. Андренко пропонують під судовою експертизою розуміти проведення особою, яка володіє спеціальними знаннями та має спеціальний процесуальний статус (є експертом), на підставі ухвали суду або уповноваженого органу (посадової особи), дослідження певних фактів і фактичних обставин справи з метою отримання нових фактичних даних у результаті проведеного дослідження та повідомлення відомостей, які мають значення для справи, що оформляється спеціальним документом – висновком експерта [8, с. 236].

З наведеного помітно, що науковці намагаються включити у поняття судової експертизи як перелік суб'єктів її призначення і проведення, об'єктів дослідження, так і підстави, порядок та основні завдання залучення експерта до провадження. При цьому, чим більше деталізуються окремі ознаки судової експертизи, тим більш громіздким стає саме визначення.

Як зазначають автори-укладачі навчального посібника «Основи судової експертизи», під судовою експертизою треба розуміти дослідження, що проводиться судовим експертом із застосуванням спеціальних знань на виконання завдання сторін обвинувачення й захисту, слідчого судді, суду, та має значення для правильного розслідування кримінального провадження, судового розгляду цивільної, господарської, адміністративної справи, справи про адміністративне правопорушення та виконавчого провадження. На стадії досудового розслі-

дування й судового розгляду справи ця процесуальна дія спрямована на отримання доказів шляхом проведення дослідження судовим експертом на основі його спеціальних знань матеріальних (матеріалізованих) об'єктів, які містять інформацію про фактичні дані та обставини справи, що перебуває в провадженні уповноваженого органу (особи) [9, с. 24].

Отже, роль експертизи в розслідуванні кримінальних правопорушень полягає в тому, що вона: а) забезпечує отримання нових доказів; б) дозволяє вводити до процесу доказування фактичні дані, що для органолептичного сприйняття та дослідження недоступні; в) надає можливість перевіряти достовірність фактів, встановлених органолептичними засобами; г) дозволяє за матеріальними відображеннями вирішувати проблему ототожнення людей та речей [10, с. 341].

У професійній діяльності судового експерта проявляються, по-перше, властивості, притаманні будь-якій діяльності – її суспільний характер, цілеспрямованість, плановірність, систематичність, засоби та прийоми здійснення [11, с. 21–24], по-друге, властивості, які характеризують роботу судового експерта як особливий різновид, пов'язаний з проведенням судових експертиз.

Особливий характер виконуваних експертом функцій, спеціальна мета проведених експертом досліджень, правове регулювання основ та порядку їх проведення відрізняє експертну діяльність від інших видів людської діяльності. Усе це повинно визначати специфіку в підготовці та підборі експертних кадрів, в порядку призначення на посаду та ін.

Суспільний характер діяльності експерта проявляється, насамперед, в тому, що вона направлена на зміцнення правопорядку та законності. Діяльність судового експерта є однією з ланок складної системи заходів з попередження та розслідування кримінальних правопорушень. Суспільний характер діяльності експерта надає можливість використовувати досягнення науки та техніки як для розробки спеціальних прийомів збору, дослідження та оцінки доказів, так і для наукової організації праці та керування діяльністю експерта. Через це судовий експерт повинен уміти випробовувати та оцінювати нові засоби та прийоми роботи з доказами, впроваджувати їх в практику своєї роботи.

Цілеспрямованість експертної діяльності проявляється не в розслідуванні та участі у здійсненні правосуддя, а в тому, що за допо-

могою спеціальних досліджень об'єкта виявляються нові доказові факти, сприяючи цим встановленню органами розслідування та судом об'єктивних обставин кримінального провадження. Після того, як мета діяльності сформульована, продумана, встановлені шляхи та засоби її досягнення, приймається рішення, направлене на реалізацію відпрацьованого плану дій.

Плановірність діяльності експерта діяльності має свої особливості та є однією з основних умов проведення експертного дослідження, включи в себе: планування всієї діяльності експерта, тобто перспективне або поточне планування; планування конкретного експертного дослідження, тобто відповідної системи і послідовності власних дій.

Крім того, експертна діяльність здійснюється систематично, в порядку встановленому законодавством і пов'язана з безпосереднім виникненням різноманітних відносин з широким колом учасників.

Відповідно до особливостей діяльності Експертної служби МВС України, загальні завдання були визначені наступним чином: організація роботи судово-експертних установ та їх підрозділів (визначили 76,2 % опитаних судових експертів); залучення спеціальних знань під час досудового розслідування і судового розгляду (78 %); проведення судових експертиз (100 %); забезпечення функціонування криміналістичних обліків та інформаційно-пошукових систем (65 %); впровадження в експертну практику нових методів досліджень, сучасних експертних методик (84,3 %); здійснення міжнародного співробітництва (70,1 %); підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації співробітників (86,8 %); удосконалення науково-методичної бази у галузі криміналістики і судової експертизи (25,5 %).

У процесі здійснення своєї діяльності експерт вирішує і окремі завдання, які, по-перше, зазначаються слідчим в постанові про призначення експертизи, по-друге, вирішуються експертом на кожному етапі експертного дослідження залежно від застосованої методики та об'єктів, що надійшли на дослідження.

При цьому кожне окреме завдання, що постає перед експертом, повинно бути точно встановлено та узгоджено з іншими задачами, загальною метою судово-експертної діяльності.

Якщо розглядати взаємозв'язок теорії судової експертизи з іншими науками, то найбільш тісно він виявляється на рівні юридичних наук

(кримінальний, цивільний, господарський, адміністративний процеси, кримінальне, цивільне, господарське, адміністративне право, криміналістика тощо – це науки, з яких (у які) судова експертиза бере (поставляє) відомості для взаємного збагачення.

Серед проблем судової експертизи суттєве значення має проблема необхідної законодавчої регламентації експертної ініціативи. Проблема у цій сфері полягає в тому, що праву експерта не відповідає фактично нічий обов'язок реалізувати ту додаткову інформацію, яку за власною ініціативою отримує експерт. Складається досить складна ситуація: ініціатива експерта може залишитися нереалізованою, його висновки – невикористані. Найбільш часто приходить зустрічатися з подібною ситуацією, коли за ініціативою експерта розроблюються ті чи інші профілактичні рекомендації.

Ця проблема неодноразово була в полі зору вчених, наприклад, була висловлена пропозиція Г. О. Стрілець щодо доповнення кримінального процесуального законодавства положеннями наступного змісту: «Якщо в процесі дослідження експерт встановить факти, які можуть мати значення для справи, з приводу яких не були поставлені запитання, він повідомляє про це орган, який призначив експертизу, і погоджує з ним подальші дії», що свідчить про право експертної ініціативи [12, с. 11].

Однак ми вважаємо, що ефективність ініціативних висновків та пропозицій експерта безпосередньо залежить від законодавчого роз'яснення обов'язку суб'єкта, що призначив експертизу, реагувати на результати експертної ініціативи.

Таким чином, судові експертизи за своєю суттю насамперед є дослідженнями, які базуються та проводяться з використанням досягнень науки та техніки. Іншими словами судові експертизи реалізуються шляхом проведення експертних досліджень. Тому варто акцентувати увагу на співвідношенні вказаних понять.

Досліджуючи сутність і значення комплексного експертно-криміналістичного дослідження транспортних засобів, В. Сезонов відзначає, що в нормативно-правових актах із питань судово-експертної діяльності досить неоднозначно закріплено й питання співвідношення судової експертизи та експертного дослідження загалом і класифікація експертиз зокрема [13, с. 313].

З приводу зазначеного С. І. Перлін, дійшов висновку, що судову експертизу та експертне

дослідження розрізняють в залежності від їх відношення до кримінального процесу (досудового розслідування й судового провадження) і підстав для проведення. При цьому під експертними дослідженнями розуміються як судова експертиза, так і безпосередньо експертне дослідження. Адже фактично судова експертиза і є експертним дослідженням. Однією з її відмінностей від експертного дослідження у вузькому розумінні є те, що вона проводиться в кримінальному провадженні за зверненням спеціально уповноваженого суб'єкта (слідчого, прокурора, судді чи суду) або сторони захисту. А безпосередньо експертне дослідження проводиться в усіх інших випадках, не пов'язаних із кримінальним судочинством [14, с. 285]. Тобто вживання словосполучення «проведення експертиз (експертних досліджень)» вказує на те, що обидва види діяльності є за своєю суттю однаковими, тобто дослідженнями, спрямованими на виконання певного експертного завдання.

Дещо прояснило ситуацію з нормативно-правового визначення співвідношення понять судової експертизи й експертного дослідження прийняття в 2017 році Міністерством внутрішніх справ України Інструкції з організації проведення та оформлення експертних проваджень у підрозділах Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України. У вказаному підзаконному нормативно-правовому акті в загальних положеннях наводяться визначення термінів «експертне дослідження», «об'єкти дослідження», «порівняльний матеріал», «результат експертного провадження». Зокрема, під експертним дослідженням пропонується розуміти дослідження, яке проводиться експертом на основі спеціальних знань матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини події, за зверненням юридичних або фізичних осіб [15]. Більше того, зі змісту вказаного акту очевидно, що під експертним провадженням пропонується розуміти приймання, реєстрацію, облік, зберігання, дослідження та повернення ініціатору матеріалів, що надходять для проведення судової експертизи, експертних досліджень, та оформлення їх результатів. Тобто в проаналізованому акті виокремлюють дві форми залучення судового експерта для вирішення питань, що потребують застосування спеціальних знань. При цьому незалежно від обраної форми залучення судового експерта мова йде про здійснення експертного провадження. Крім того, вказана Інструкція деталізує положення Тимчасової

інструкції з організації, проведення та оформлення експертних проваджень у підрозділах Експертної служби МВС [16] у частині визначення випадків, коли експертні дослідження не проводяться. Зокрема, за матеріалами, які: отримані під час проведення оперативно-розшукової діяльності; містяться в оперативно-розшуковій справі; використовуються для підготовки матеріалів у справі про адміністративне правопорушення; перебувають у кримінальному провадженні (досудовому розслідуванні і судовому провадженні).

І. В. Пиріг, з'ясовуючи питання віднесення судової експертизи до СРД, відзначає, що судова експертиза є важливою процесуальною формою використання спеціальних знань у кримінальному судочинстві, за допомогою якої органи досудового розслідування й суду встановлюють фактичні дані, що неможливо встановити іншим шляхом та які мають істотне значення для розслідування [17, с. 58].

З вищенаведеного можна дійти висновку, що судова експертиза є дослідженням на основі спеціальних знань, якими володіє обмежене коло фахівців, для здійснення справедливого правосуддя в Україні. Відповідно вказаній експертизі притаманні такі риси, як: регламентованість випадків і порядку призначення та проведення експертизи нормами Закону України шляхом визначення підстав призначення та проведення експертизи, спеціального статусу суб'єкта проведення – експерта, необхідності оформлення результатів судової експертизи у вигляді висновку експерта, який є одним із доказів у кримінальному провадженні; проведення дослідження базується на досягненнях науки і техніки; об'єкт, предмет і завдання дослідження визначають специфіку технічних засобів і методик, що використовуються під час проведення судової експертизи.

При цьому варто відмітити й те, що судовій експертизі властиві й такі ознаки, які обумовлені тим, що вона проводиться в рамках кримінального провадження. Мова йде про те, що судова експертиза призначається, коли для вирішення певних питань потрібні наукові, технічні чи інші спеціальні знання; проводиться експертом – особою, досвідченою в певній спеціальній галузі (галузях) знань; таке дослідження має самостійний характер; законом встановлена особлива процесуальна форма залучення експерта та експертного дослідження; результати експертизи оформлюються як висновок експерта [18, с. 620].

Таким чином, виокремлені вище ознаки визначають специфіку судової експертизи. Адже, як відомо, під час виокремлення видів судових експертиз за основу обирається видовий (родовий) об'єкт, який об'єднує предмети, що володіють загальними ознаками, та конкретний об'єкт, під яким розуміється певний предмет, який використовується в процесі експертного дослідження та має індивідуальні риси, котрі визначають специфіку кожного експертного дослідження.

У криміналістиці прийнято здійснювати класифікацію судових експертиз шляхом їх поділу на чотири рівні: класи (типи), роди, види, різновиди (підвиди). Зокрема, в якості окремого класу судових експертиз виділяють криміналістичні (почеркознавча; лінгвістична експертиза мовлення; технічна експертиза документів; експертиза зброї та слідів і обставин її використання; трасологічна (крім досліджень слідів пошкодження одягу, пов'язаних з одночасним спричиненням тілесних ушкоджень, які проводяться в бюро судово-медичної експертизи); фототехнічна, портретна; експертиза голограм; відео-, звукозапису; вибухотехнічна; техногенних вибухів; матеріалів, речовин та виробів (лакофарбових матеріалів і покриттів; полімерних матеріалів; волокнистих матеріалів; нафтопродуктів і пально-мастильних матеріалів; скла, кераміки; наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів; спиртвомісних сумішей; ґрунтів; металів і сплавів та виробів з них; наявності шкідливих речовин (пестицидів) у навколишньому середовищі; речовин хімічних виробництв та спеціальних хімічних речовин; харчових продуктів; сильнодіючих і отруйних речовин); біологічна).

Стосовно інших видів судових експертиз, то існує інженерно-технічна: інженерно-транспортна (автотехнічна, транспортно-трасологічна, залізнично-транспортна); дорожньо-технічна; будівельно-технічна; оціночно-будівельна; земельно-технічна; оціночно-земельна; експертиза з питань землеустрою; пожежно-технічна; безпеки життєдіяльності; гірничотехнічна; інженерно-екологічна; електротехнічна; комп'ютерно-технічна; телекомунікаційна, електротранспортна експертиза; експертиза технічного стану ліфтів; інженерно-механічна; водно-технічна; авіаційно-технічна; теплотехнічна експертиза.

Узагальнюючи види класифікацій судових експертиз, доцільно запропонувати їх наступну класифікацію за такими підставами: 1) експер-

тизи, що досліджують підозрюваного (психологічна, психіатрична, судово-медична тощо); 2) експертизи, що досліджують потерпілого (психологічна, психіатрична, судово-медична, імунологічна, цитологічна тощо); 3) експертизи, що підтверджують або спростовують факти, що підлягають доказуванню (дактилоскопічна, траєктологічна, товарознавча, почеркознавча, балістична тощо); 4) експертизи, що досліджують кваліфіковані ознаки (судово-медична, товарознавча, психологічна, вогнепальної зброї, холодної зброї, фармакологічна тощо).

Отже, виходячи з юридичної природи судової експертизи, можна стверджувати, що вона використовує загальні та окремі методи юридичних наук. Так, використання теоретичних юридичних методів сприяє створенню понятійного апарату судової експертизи, що є інструментом для опису закономірностей формування структури, функціонування й удосконалення судово-експертної діяльності та її розвитку. Значення цього методу полягає в тому, що він застосовується на підставі використання тих, що існують у галузях юридичних наук, теорій і понять, які взаємопов'язані із теоретичними положеннями судової експертизи. Притаманний юридичним теоріям і поняттям внутрішній логічний зв'язок дозволяє здійснювати аналіз предмета, завдань, об'єктів, суб'єктів, методів судової експертизи з метою виокремлення тих необхідних елементів, які становлять фундамент методології комплексних судово-експертних досліджень.

Список використаних джерел:

1. Про судову експертизу: Закон України від 25.02.1994 р. № 4038-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12#Text>.
2. Чаплинський К. О. Тактика використання спеціальних знань у системі тактичного забезпечення досудового розслідування. *Наук. вісн. Дніпропетровського держ. ун-ту внутр. справ*. 2011. Спец. вип. № 57. С. 232–238.
3. Паладійчук О. Ю. Значення судової експертизи у вирішенні завдань кримінального провадження. *Наук. вісн. Ужгородського нац. ун-ту. Серія ПРАВО*. 2015. Вип. 34. Т. 3. С. 87–89.
4. Тутецька Н. В. Судова експертиза як засіб доказування у кримінальному судочинстві *Теорія і практика судової експертизи і криміналістики*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. з нагоди 85-річчя д-ра юрид. наук, проф. Н. І. Клименко (Київ – Маріуполь 27 лют. 2018 р.). Київ – Маріуполь, 2018. С. 357–359.
5. Криміналістика: підручник. 4 вид., перероб. і доп. / за ред. проф. В. Ю. Шепітька. Харків: Право, 2008. 464 с.
6. Костицький М. В. Використання спеціальних психологічних знань у радянському кримінальному процесі: навч. посіб. Київ: НМК ВО, 1990. 88 с.
7. Паладійчук О. Ю. Значення судової експертизи у вирішенні завдань кримінального провадження. *Наук. вісн. Ужгородського нац. ун-ту. Серія ПРАВО*. 2015. Вип. 34. Т. 3. С. 87–89.
8. Снігерьев О. П., Андренко С. О. До питання з визначення поняття судової експертизи в адміністративному провадженні (оглядова стаття). *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. 2018. Вип. 18. С. 231–240. DOI: <https://doi.org/10.32353/khrife.2018.25>
9. Основи судової експертизи: навч. посіб. для фахівців, які мають намір отримати або підтвердити кваліфікацію судового експерта / авт.-уклад.: Л. М. Головченко, А. І. Лозовий, Е. Б. Сімакова-Єфремян та ін. Харків: Право, 2016. 928 с.
10. Криміналістика: підручник. 2 вид., випр. і доп. / за ред. П. Д. Біленчука. Київ: Атіка, 2001. 544 с.
11. Кузьмічов В. С., Черноус Ю. М. Слідча діяльність: характеристика та напрями удосконалення: монографія. Київ: Нічлава, 2005. 446 с.
12. Стрілець Г. О. Генезис системи судово-експертних установ в Україні та напрями їх діяльності: автореф. дис. канд. юрид. наук. Київ, 2009. 19 с.
13. Сезонов В. Сутність і значення комплексного експертно-криміналістичного дослідження транспортних засобів. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 5. С. 313–317.
14. Перлін С. Співвідношення судової експертизи та експертного дослідження в діяльності Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 283–287.
15. Про затвердження Інструкції з організації проведення та оформлення експертних проваджень у підрозділах Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 17.07.2017 р. № 591. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1024-17#Text>.
16. Про затвердження Тимчасової інструкції з організації, проведення та оформлення експертних проваджень у підрозділах Експертної служби МВС: наказ Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України від 11.11.2016 р. № 64. URL: https://dndekc.mvs.gov.ua/wp-content/uploads/2018/06/Nakaz_11.11.20161.pdf.
17. Пиріг І. В. Щодо питання віднесення судової експертизи до слідчих (розшукових) дій. *Криміналістика і судова експертиза*. 2019. Вип. 64. С. 58–68.
18. Кримінальний процесуальний кодекс України: наук.-практ. комент. У 2 т. / О. М. Бандурка та ін.; за заг. ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, А. В. Портнова. Харків: Право, 2012. Т. 1. 768 с.

Tymchyshyn A. M. Criminalistic approaches to the concept and types forensic examinations

In the article, the concept of «forensic expertise» is revealed through the main features that reflect the nature of a forensic expert's special knowledge. Such signs are: subject; objects; the subject; task; expert methods used in the research process. The specified features reflect the nature of special knowledge, and allow to separate one type of forensic examination from others. Such signs should be considered as a whole.

The concept of a complex of expertise is related to the tactics and methods of investigation of various types of criminal offenses. Proposals regarding sets of expertise that should be assigned for one or another category of criminal offenses should be developed during scientific research in the field of criminology on methods and tactics of investigation of certain types of criminal offenses in order to increase the effectiveness of detection and investigation of criminal offenses depending on their composition and forensic characteristics. As for the concept of a set of studies within the limits of one examination, this complex is always present in any expert study conducted both in the form of a complex examination and a homogeneous one.

Attention is focused on the fact that the reasons for assigning it to the forensic class are debatable – examination of materials, substances and products made from them by the specialties of the research of paint materials and coatings; polymer materials, plastics and products made from them; fibrous materials and products from them; petroleum products and fuel and lubricants; alcohol-containing mixtures; soils; metals and alloys; harmful substances in the environment; substances of chemical production and special chemicals; food products; potent and poisonous substances; glass, ceramics and products made from them; narcotic drugs, psychotropic substances, their analogues and precursors; objects of animal and plant origin, etc. In this regard, on the one hand, the work of specialists who give forensic significance to such research is justified, and on the other hand, the issue of removing restrictions on the performance of forensic examinations only by state specialized institutions needs to be resolved.

Key words: *special knowledge; criminal justice; criminal proceedings; forensic examination.*

Р. М. Хванздобувач Інституту законодавства
Верховної Ради України

ВПЛИВ РОЗВИТКУ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ НА МОДИФІКАЦІЮ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті досліджуються теоретичні, доктринальні та нормативні аспекти впливу розвитку локальної демократії на формування і модифікацію муніципальної правової політики України. Стверджується і аргументується, що важливою визначальною ознакою в процесі розвитку та затвердження локальної демократії та її впливу на модифікацію муніципальної політики України виступає муніципалізація суспільного та державного життя у розумінні впливу та зміни телеологічних домінант соціального і державного розвитку з державного етатизму на муніципальні цінності, що інтерпретовані з конституційних цінностей та торкаються насамперед найважливіших гуманістичних та гуманітарних імперативів та нормативів – верховенства права; визнання, реалізації, охорони і захисту і пріоритету прав і свобод людини; захисту прав дитини і жінок; захисту прав і свобод декретованого контингенту.

Доводиться, що муніципалізація відносин в локальному соціумі призведе до муніципалізації повсякденності в стані якої в ординарних умовах функціонують територіальної громади, здійснюється місцеве самоврядування та людина реалізує свій життєвий цикл. Наведений процес має стратегічне значення для подальшого існування та функціонування громад та всієї системи місцевого самоврядування в умовах глобалізації, – бо він напряду сприяє формуванню ідентичності територіальних людських спільнот. Також констатується, що акцентуація і актуалізація людиною питань якісної організації повсякденності виступає яскравим свідомством глибоких змін не тільки в позиції держави в контексті реалізації її муніципальної правової політики, але й свідомством формування та модифікації муніципальної правосвідомості людини, формування у неї позитивних засад муніципальної психології, що лежить в основі індивідуальної, групової і колективної мотивації людини до участі в місцевому самоврядуванні, – саме такі мотиваційні завдання, як стратегічні, й повинна реалізувати державна муніципальна правова політика на сучасному етапі свого розвитку.

Ключові слова: *міське самоврядування, державна муніципальна політична політика, глобалізація, глобальний конституціоналізм, децентралізація, муніципалізація.*

Постановка проблеми. Становлення та розвиток інституту локальної демократії у вигляді місцевого самоврядування (далі – МСВ) є іманентною, обов'язковою, характерною та ідентифікаційною рисою становлення, розвитку і вдосконалення демократичної правової державності. В той же час, розвиток цього інституту локальної демократії в сучасних умовах в бік вдосконалення детермінується низкою факторів методологічної властивості, що безперечно повинно вплинути не тільки на модернізацію державної муніципальної правової політики в умовах її наявності у вигляді відповідних спеціальних актів, а й бути врахованим при її формування в тих випадках, коли такі формалізовані акти є відсутніми. Тому аналіз наведених

факторів є досить важливим не тільки для їх більшого розуміння, а й для врахування в процесі подальшого розвитку локальної демократії та її впливу на модифікацію муніципальної правової політики України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

В умовах становлення та розвитку України як самостійної держави виникає об'єктивна потреба дослідження проблематики правової політики держави, зокрема, муніципальної правової політики, що актуалізується не тільки завдяки наявності відповідних кризових явищ у процесах реновації держави і суспільства, а й спробами організаційної, управлінської та нормативної реанімації і модернізації важливих соціально-правових інститутів, до яких належить і місцеве самоврядування.

Дослідження муніципальної правової політики у вітчизняному правознавстві не проводились зовсім, враховуючи відсутність інституту локальної демократії, який був замінений у радянський період існуванням системи місцевих рад, що на принципах демократичного централізму входили в єдину систему рад та являли собою, за виразом Л.І. Брежнєва, «вищі органи державної влади на місцях». Початок профільних досліджень збігся з набуттям Україною державної незалежності, законодавчою, а потім і конституційною легалізацією в суверенній державі інституту місцевого самоврядування та формуванням національної наукової школи муніципального права, представники якої – М.О. Баймуратов, І.П. Бутко, М.І. Корнієнко, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, М.О. Пухтинський, В.Ф. Сіренко, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький та ін. заклали підвалини для доктринального обґрунтування необхідності розробки та прийняття в державі муніципальної правової політики. Така позиція була посилена науковими працями Б.П. Андресюка, О.В. Батанова, А.С. Бурлаки, І.А. Грицяка, В.М. Кампа, А.А. Коваленка, Т.А. Костецької, В.В. Кравченка, П.М. Любченка, В.М. Оніщука, І.М. Пахомова, О.В. Приєшкіної, Н.І. Рудої, Т.С. Смирнової, А.Ф. Ткачука та ін.

Тому **метою цієї статті** є дослідження онтологічних, доктринальних та нормативних підходів до визначення впливу розвитку локальної демократії на модифікацію муніципальної правової політики України.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи фактори методологічної властивості, що детермінують розвиток інституту локальної демократії в сучасних умовах в бік його вдосконалення, треба зазначити, що до них можна віднести такі:

- *економічну глобалізацію*, в умовах якої на рівні з міжнародною міждержавною економічною інтеграцією держав, що є учасниками міжнародних інтеграційних об'єднань або тільки мають намір вступити до них, – суттєво зростає роль і значення сталого локального розвитку, який виступає основним показником і результатом, а рівень та якість життя конкретної людини, що існує та функціонує в межах територіальної людської спільноти – територіальної громади (далі – ТГ) на теренах конкретної держави, її забезпечення муніципальними послугами, – стратегічною метою такої інтеграції;

- *політичну глобалізацію*, в умовах якої на рівні з розвитком та інтенсифікацією міжнародного співробітництва всіх держав в політичній

сфері в межах міжнародної та регіональних спільнот держав, особливо зростає роль і значення демократичних цінностей, починаючи від прав і свобод людини, і закінчуючи демократичними засадами організації, формування та реалізації органів публічної влади та здійснення такої влади, включаючи й реалізацію місцевого самоврядування, – що мають локальний вимір, бо саме на рівні ТГ, в умовах МСВ реалізується конституційний статус людини (особистості і громадянина) і саме він, його обсяг, кадастр прав, свобод і обов'язків людини, що легалізований державою, але має локальний характер реалізації, механізми такої реалізації та їх гарантії, засоби охорони і захисту прав і свобод людини тощо – виступають індикатором демократичності держави та її публічної влади;

- *правову глобалізацію*, в умовах якої суттєво зростає роль і значення міжнародного договірної права, що базується на основоположних настановах визнання, легалізації, реалізації, її гарантування, охорони, захисту прав і свобод людини, які знаходять свій прояв і закріплення в нормах міжнародного права, що містяться в міжнародних багатосторонніх міждержавних договорах та отримали сьогодні найменування міжнародних правових стандартів прав і свобод людини, – після підписання таких договорів їх держави-учасники беруть на себе міжнародно-правові зобов'язання щодо запозичення таких норм національними правовими системами, й насамперед, системами національного конституційного права. Враховуючи особливу важливість інституту локальної демократії для реального визнання, легалізації та реалізації прав і свобод людини, її обов'язків, – в межах міжнародного співтовариства держав (найбільш активно на міжнародному регіональному рівні – європейському, а також на рівні міжнародного співтовариства – в рамках ООН) розробляються, приймаються та діють міжнародні правові стандарти локальної демократії, що офіційно запозичені правовими системами національних держав;

- *глобальну адміністративно-фінансову децентралізацію*, в умовах якої спостерігаються складні та суперечливі процеси щодо формування механізму досягнення стратегічних цілей глобального розвитку, однією з найвагоміших яких виступає активізація економічного зростання в державі за принципом «знизу-вверх», завдяки ефективному використанню власних соціально-економічних ресурсів ТГ, основним з яких є людський потенціал [1, с. 8].

При цьому світовий досвід чітко і однозначно вказує на те, що перерозподіл влади та ресурсів між рівнями управління на рівні децентралізації повноважень органів публічної державної влади або похідних від неї засобів і методів, – розглядається в розвинених державах як один із системних інструментів регулювання макроекономічної стабільності, – що більше, європейські держави виробили низку моделей та механізмів децентралізованого управління, які ґрунтуються саме на МСВ, кращі з яких є вельми важливими як з позиції потенціалу їх імплементації у вітчизняну практику, так й можливостей отримання управлінських і економічних ефектів;

– *глобальну управлінську парадигму*, що сповідується міжнародним співтовариством держав, насамперед ООН та міжнародними міжурядовими організаціями, що функціонують під її егідою, і яка гласить «думай глобально, дій локально» (Think globally, act locally) [2], – що, по-перше, є методологічно-технологічним інструментарієм з реалізації Цілей розвитку міжнародного співтовариства до 2030 року, а, по-друге, суттєво акцентує увагу та фокусує відповідну діяльність на локальному рівні соціуму, причому не тільки на втіленні універсальних і регіональних міжнародних правових стандартів прав людини саме на тому рівні: а) де існує та функціонує людина в рамках ТГ, б) в умовах МСВ, в) в ординарному стані повсякденності, – там де вона г) продукує свої інтенції, екзистенційні устремління, потреби, г') формує свої пріоритетні інтереси та атитюди (життєві настанови), д) здійснює свою соціалізацію, е) відпрацьовуючи свої різномірні габітуси (досвід у вирішенні різних життєвих ситуацій), є) реалізуючи при цьому свій конституційний статус [3], ж) на засадах системи комунікаційної взаємодії в рамках ТГ, тим самим з) здійснюючи свій життєвий цикл та и) привертаючи пильну увагу до цього рівня соціуму, який є визначальним для неї, для її груп та асоціацій, для соціуму як такого та для держави, – в контексті їх колективного існування і створення належних і оптимальних умов для функціонування і розвитку якості життя територіальної людської спільноти;

– *екзистенційну насиченість сутності самого інституту місцевого самоврядування*, який призначений регламентувати та регулювати безліч соціальних відносин, що виникають в процесі повсякденної життєдіяльності ТГ та її членів-жителів, які неможливо завчасно визначити, чітко встановити їх перелік, обмежити тощо, – завдяки розмаїттю індивідуальних, гру-

пових, колективних та перехресних між ними інтересів, – саме це й актуалізує, активізує, стимулює, контекстуалізує, рефлексує подальший розвиток ТГ та одночасно з ним й самого інституту МСВ, що дуже оперативно та належним чином повинен реагувати на появу нових інтересів членів ТГ, бо функціонально створений саме для цього;

– *нові виклики глобалізації*, що виникають в умовах Четвертої промислової революції, в умовах якої новітні технології (штучний інтелект, робототехніка, система контролю промислового обладнання через мережу Інтернет (т. зв. «інтернет речей»), безпілотні засоби пересування, 3D-друк, нанотехнології, біотехнології, матеріалознавство, накопичення і зберігання енергії, квантові комп'ютери тощо), що міцно поєднують фізичний, цифровий та біологічний світи. З'являються нові бізнес-моделі, перебудовуються системи виробництва, споживання, транспортування і постачання. Ці зміни, на думку швейцарського економіста та засновника Усесвітнього економічного форуму у Давосі К. Шваба, – ні більш ні менш, – трансформують людство, тому треба вчитися ними керувати [4, с. 4], бо вони створюють для людини необмежені можливості. Звідси, об'єктивується і незмірно зростає роль МСВ, в умовах якого існує і функціонує ТГ – як єдиний природний колективний суб'єкт, біологічний субстрат, що ідентифікує людську цивілізацію у всіх її проявах та станах, в рамках якого людина не тільки здійснює свій життєвий цикл, а й активно перетворює і розвиває свою життєдіяльність у вигляді її нових смислів, концептів, форм, інституцій;

– *глобальний конституціоналізм*, що базується на загальних конституційних цінностях (насамперед, принципах верховенства права, визнання та поваги до прав людини та їх пріоритету перед правами держави, демократичних принципах побудови, оновлення та реалізації публічної влади, існування системи місцевого самоврядування тощо), що піднесені на універсально-глобальний рівень управління [5, с. 32] і виступають константою та нормативним виміром в діяльності сучасних держав та їх міжнародного співтовариства, до яких відноситься й інститут локальної демократії як основний структуроутворюючий елемент державності, де реально формуються і реалізуються права і свободи людини;

– *глобалізація феноменології муніципалізму* [6, с. 130] як: а) ідеології самоорганізації

населення відповідних територій національної держави; б) системи методів та засобів існування і функціонування територіальних людських спільнот як природних асоціацій людини, створених історично та праксеологічно; в) сукупності організаційних та організаційно-правових форм життєдіяльності локального соціуму з вирішення екзистенційних питань локального життя і локального розвитку, – що г) набувають свого глобального і універсального значення в умовах міжнародної глобалізації та інтеграції;

– *розвиток нових поколінь прав людини*, що охоплюють якісно нові сфери людських інтересів та можливостей, що пов'язані не тільки з революційними змінами в технологічному забезпеченні життя (четверте покоління прав людини – інформаційні права людини), а й з усвідомленням людиною своєї біологічної природи та з бажанням її модифікувати або вдосконалити (п'яте покоління прав людини – біологічні права людини /штучне запліднення, сурогатне материнство, трансплантація органів, зміна статі, одностатеві відносини тощо/) [7, с. 35].

– *наявність і екзистенційну важливість для соціуму, держави, міжнародного співтовариства формування загальних різнорівневих габітусів людини*, – що виникають, зважаючи на практично однакові умови локального життя та враховуючи історичний досвід формування основоположних форм життєдіяльності в локальному соціумі, – на слушну думку О. О. Боярського, в межах ТГ та в умовах МСВ з врахуванням філософського стану повсякденності, у людей-жителів фактично формуються однакові екзистенційні інтереси, що реалізуються за умов застосування однакових форм соціальної практики та адекватних ним ідей, мислей та дії – саме так виникають сукупність знань, умінь, навичок людини, що з одного боку, реалізують процес її соціалізації, в тому числі і правової; а з іншого – будують її індивідуальний, груповий, колективний габітуси, як відображення соціальних практик, якими володіє вона та її асоціації [8, с. 9];

– *демократичний потенціал територіальної людської спільноти*, що демонструє не тільки можливості ТГ та її членів щодо сприйняття та реалізації демократичних настанов функціонування соціуму, а й формування і оновлення публічної влади, – зокрема, її представницьких органів та вплив на формування і функціонування виконавчих органів такої влади, а також щодо активної участі в процесах

загальнодержавного та локально-регіонального управління, – тобто активної та усвідомленої участі в процесах формування, функціонування та вдосконалення демократичної правової державності, але й у процесах запозичення нових форм демократії на локальному рівні – таких як партисипаторна (демократія участі), деліберативна (дорадча), агрегативна (демократія через голосування – демократія плюралізму) та агональна (демократія ідентичності) [9, с. 6];

– *колабораційний потенціал територіальних людських спільнот*, що створені фактично на основі комунікативної взаємодії між своїми жителями-членами громад, та володіють великим ступенем «тяжіння» до співробітництва з іншими ТГ та їх ОМСВ різного рівнів на території національної держави, особливо в контексті підвищення ефективності локального життя та місцевого розвитку (міжмуніципальне співробітництво) [10; 11];

– *міжнародно-правовий потенціал територіальних людських спільнот та їх ОМСВ*, виходячи з міжнародно-правового «наповнення» інституту МСВ, що свідчить не тільки про становлення системи дихотомії локального і глобального чинників [12, с. 47], – більш того, в розумінні становлення процесів глобалізації та в контекстуалізації існування територіальних спільнот (громад), що переважно існують тільки через застосування інституту МСВ, вибудовується просторово-процесуальний ланцюжок, що дає розуміння прямих і опосередкованих зв'язків, існуючих між сучасними акторами міжнародних відносин, які відносяться до різних рівнів управління, а саме: «локально-топосний рівень» [13] – «субрегіональний рівень» – «регіональний рівень» – «державний рівень» – «міждержавний рівень» – «глобальний рівень» – саме на цих наведених рівнях, на слушну думку дослідника М. О. Баймуратова існують та функціонують органи публічної влади, включаючи й органи МСВ (на перших трьох рівнях), що об'єднані загальними завданнями і функціями в рамках профільної компетенції щодо забезпечення прав і свобод людини, починаючи з локального і завершуючи глобальним рівнями [14, с. 7];

– *затвердження «людиноцентричності» та «людинорозмірності»* в розумінні й оцінюванні всіх процесів, що проходять навколо процесів становлення, функціонування, розвитку і вдосконалення інституту МСВ та територіальних громад, причому не тільки в рамках формування демократичної правової державності

(національний рівень), але й у міжнародному вимірюванні, коли і МСВ, і розвиток ТГ ототожнюються з існуванням, функціонуванням і розвитком прав і свобод людини на локальному рівні соціуму, – тобто, відбуваються складні психічні і психологічні процеси, коли людина: а) розуміє, відчуває і використовує МСВ як єдину природну сферу свого існування в умовах державно організованого соціуму, в якій тільки і можливо реалізовувати свої екзистенційні права, причому одночасно індивідуально і колективно з іншими членами ТГ; б) використовує колективне існування в межах ТГ і саму громаду як універсальний соціально-облігаторний механізм для реалізації своїх екзистенційних настанов, намагань, потреб, інтересів через своє індивідуальне ствердження в межах загальної і правової соціалізації, а також в) своє ствердження в межах групи і колективу (мікро-, мезо– і макро-) як активного члену локального соціуму [14, с. 8].

– *об'єктивізацію локального розвитку людини та людської спільноти*, що є детермінантом та фактично логічним продовженням у своїй сукупності, динаміці та розумінні загальнодержавного та глобального розвитку суспільств, держав та міжнародного співтовариства у контекстуалізації концепції «сталий розвиток – локальне/глобальне управління» через локальне спрямування глобальних 17 Цілей сталого розвитку (Конференція ООН з сталого розвитку 2015 рік) [15] та формування відповідної діяльнісно-поведінкової парадигми локальних спільнот, держав та міжнародного співтовариства;

– *об'єктивізацію необхідності збереження, розвитку та забезпечення існування людської цивілізації через продовження людського роду*, – бо саме ТГ є тим соціальним субстратом, а МСВ – тим соціальним простором в межах якого людина, що знаходиться в фертильному стані, в процесі реалізації свого життєвого циклу оптимальним чином реалізує свою репродуктивну функцію [16];

– *політичну культуру держав та міжнародного співтовариства*, важливим елементом якої виступає МСВ та сама феноменологія муніципалізму, як спосіб та формула життєдіяльності територіальних людських спільнот у всьому світі [17; 14, с. 8].

Отже, системний аналіз наведених факторів дає можливість стверджувати, що всі вони несуть в собі нові смисли, що мають локально-глобальний вимір, більш того, – вони: а) генерують нові та актуальні завдання об'єктивної характери-

стики щодо модернізації не тільки інституту МСВ та правового статусу ТГ, але й б) реформування державної муніципальної правової політики. Особливу важливість, на нашу думку, наведені фактори відіграють в процесі розробки принципових засад сучасної державної муніципальної правової політики на етапі її формулювання і формування, – тобто, в тих державах де така політика ще не знайшла свою формалізацію у вигляді єдиного системного і комплексного організаційно-нормативного акту (або системи актів), як це має місце в Україні.

Завдання щодо об'єктивної наявності або необхідності розробки сучасної державної муніципальної правової політики для нашої держави, крім управлінських, конституційно-реалізаційних, нормативних та репутаційних переваг, мають суттєві безпекові характеристики, бо в сучасному світі безпекові питання набувають нового і екзистенційного значення, особливо в умовах формування низки глобальних загроз стабільному існуванню державності. І тут, саме МСВ, що спирається на територіальні людські спільноти, відіграє роль стабілізаційного фактору і для соціуму, і для державності.

На слушну думку авторів підручника «Глобальна і національна безпека» сучасні уявлення про безпеку індивіда, соціальної групи, суспільства, держави, міжнародної спільноти знаходять відображення у її визначеннях, які, як свідчить аналіз, акцентують увагу, головним чином, на таких аспектах безпеки як: стан захищеності системи; відсутність небезпеки; наявність специфічної властивості (атрибути) системи; результат специфічної діяльності тих чи інших інститутів; певний стан системи; сукупність чинників, що забезпечують життєздатність системи або сприятливі умови для її розвитку; культурно-історичні феномени розвитку; інституціоналізація взаємодій елементів соціальної системи у контексті задоволення їхніх життєво важливих потреб та досвіду культурно-історичного розвитку [18, с. 39].

Застосування системного та компаративного підходів до розуміння наведених доктринальних ознак індивідуальної, групової, державної та міжнародної безпеки не тільки співпадають з екзистенційними настановами існування ТГ в умовах МСВ в ординарному, а також в екстраординарному стані повсякденності, а й з особливими властивостями ТГ як соціального субстрату, що природно (соціалізація, набуття відповідних габітусів) і функціонально (через відповідну діяльність ОМСВ у їх компетенційних

сферах) створює режим охорони і захисту прав і свобод людини в умовах ординарного і екстраординарного функціонування державності. Більш того, вони є співзвучними до завдань державного і глобального управління в основі яких також присутній суттєвий та вагомий безпековий сегмент.

Важливою визначальною ознакою в процесі розвитку та затвердження локальної демократії та її впливу на модифікацію муніципальної політики України виступає муніципалізація суспільного та державного життя у розумінні впливу та зміни телеологічних домінант соціального і державного розвитку з державного етатизму на муніципальні цінності, що інтерпретовані з конституційних цінностей та торкаються насамперед найважливіших гуманістичних та гуманітарних імперативів та нормативів – верховенства права; визнання, реалізації, охорони і захисту і пріоритету прав і свобод людини; захисту прав дитини і жінок; захисту прав і свобод декретованого контингенту (інвалідів, пенсіонерів, студентів, військовослужбовців тощо).

Процес муніципалізації, що запускається державою через державну муніципальну правову політику, реалізується завдяки державній оцінці найбільш суттєвих соціальних відносин, що виникають і реалізуються на рівні локального соціуму, – як відображення соціуму загального, який функціонує в умовах державної організації, та відносин, що виникають на рівні держави, – на відповідність їх настановам локальної демократії, інтересам ТГ як локальної людської спільноти, інтересам людини-члена такої спільноти, потребам локального розвитку тощо.

Сутність процесів муніципалізації міститься в практичній зміні системи координат розвитку соціуму і держави – від пріоритету державних інтересів до пріоритету інтересів прав конкретної людини, що розглядаються у їх колективному розумінні, значенні, контекстуалізації, реалізації, а також в контексті оптимальної організації в їх охороні і захисті з боку ОМСВ через їх організаційне та організаційно-нормативне супроводження і забезпечення. Саме на останнє скерована відповідна компетенційна база ОМСВ, особливо їх повноваження, – і саме в цьому контексті треба розглядати суспільну потребу в розширенні такої компетенційної бази: а) або за рахунок передачі на основі деконцентрації повноважень виконавчої влади («зверху – вниз»), що раніше були делеговані ОМСВ, у власні повноваження ТГ та їх ОМСВ,

б) або в контексті розширення такої компетенційної бази за рахунок появи не тільки нових повноважень ОМСВ, але й нових предметів відання ОМСВ чи їх посилення, наприклад, в сфері надання ОМСВ правової допомоги жителям-членам ТГ, вдосконалення повноважень ОМСВ через розширення прав ТГ у вирішенні питань екологічного розвитку та екологічної безпеки, розширення та вдосконалення прав ТГ у сфері земельних правовідносин, у сфері питань формування власної кредитно-фінансової політики ТГ для вирішення актуальних питань їх розвитку та підвищення якості життя (транспорт, зв'язок, містобудівна діяльність, будівництво спортивно-реабілітаційної бази ТГ, охорона здоров'я, інші питання розвитку локальної інфраструктури тощо).

Муніципалізація наведених відносин призведе до муніципалізації повсякденності в стані якої в ординарних умовах функціонують ТГ, здійснюється МСВ та людина реалізує свій життєвий цикл. Наведений процес має стратегічне значення для подальшого існування та функціонування ТГ та всієї системи МСВ в умовах глобалізації, – бо він напряду сприяє формуванню ідентичності територіальних людських спільнот.

На слушну думку британського соціолога З. Баумана, сучасну епоху можна визначити як «Століття пошуку ідентичності» [19, с. 67]. За цією тезою ховається не тільки різноманітний світ прагнень, мотивацій і цілей, переслідуваних людьми в повсякденному житті, але й соціально-індивідуальні, соціально-групові, соціально-колективні домінанти їх соціалізації, – що напряду сприяють можливостям людей функціонувати у локальному соціумі, завдяки створюваній на цих засадах комунікативній взаємодії між ними, а також найважливіші настанови щодо формування ними своїх атитюдів, що, своєю чергою, формують у них різні габітуси, – тобто, системний комплекс соціальних практик, що мають тяжіння до структурування, та дозволяють людині, її групам і асоціаціям (ТГ) вирішувати різні екзистенційні питання свого існування в контексті такого досвіду, ба більше, вони дозволяють типізувати такі життєві обставини, формуючи стереотипні підходи до їх реалізації, – що у підсумку, полегшує та стандартизує локальне життя, робить його більш технологічно інституційним та функціонально оптимальним.

Такий висновок є вельми важливим, особливо в умовах, коли на кінець ХХ – початок ХХІ ст. в Україні, як і в багатьох країнах, причому

не тільки пострадянського простору, помітно проявила себе криза ідентичності, – як окремих індивідів, так і цілих соціальних груп. Тому саме сьогодні, в умовах глобалізації, проблематика ідентичності виступає однією з основних тем досліджень в соціально-гуманітарних науках, оскільки, не зрозумівши процеси формування ідентичності, неможливо не тільки пізнати сучасний глобалізований світ [20; 21; 22], а й визначити перспективи подальшого розвитку демократичної правової державності, важливим елементом якої виступає інститут локальної демократії.

Отже, розглядаючи розуміння ідентичності як буденну свідомість, як спосіб духовно-практичного освоєння світу, ми тим самим не тільки розширяємо ґносеологічні аспекти повсякденності, але і зв'язавши їх, а також перевизначивши їх в контексті структур повсякденного досвіду, – можемо дійти до сутності існування людини на рівні локального соціуму (ТГ), в умовах самоорганізації та самоідентифікації (МСВ), в процесі реалізації свого життєвого циклу (соціалізація та формування габітусів). Тому не є дивним, що проекція повсякденності на локальний соціум, саме в соціально-філософському сенсі, містить в собі можливість переосмислення ідентичності як форми самовизначення, пов'язаної з повсякденністю тим, що французький мислитель П. Бурдьє назвав життєвим габітусом [23].

Визнаючи той факт, що така методологічна трансформація веде до включення в проблематику ідентичності низки соціальних суб'єктів, дослідниця Є.Н. Данилова зазначає, що до їх кола відноситься дослідження саме афективних спільнот (тобто, таких, що продукують емоції та почуття [24], – територіальні людські спільноти відносяться саме до них), вживання, почуття ідентичності [25].

Актуалізація розуміння афективних спільнот, саме в контексті муніципалізації, детермінується доктринальним підходом Ю. Хабермаса. Його класична теорія комунікативної дії заснована на протиставленні соціальної системи і життєвого світу, яким відповідають два різних типи раціональності: інструментальна і комунікативна. При цьому, якщо перший тип – інструментальний, пов'язаний з адаптацією людини до навколишнього середовища і орієнтований на збільшення її матеріальних здобутків, то другий – комунікативний – з інтеграцією людей в співтовариство (ТГ) і орієнтований на збільшення соціальної злагоди [26, с. 125].

Більш того, в роботах останніх років Ю. Хабермас, тлумачачи повсякденність у гранично широкому розумінні, зазначає, що це призвело до того, що з використанням соціологічних методів вивчається не тільки і не стільки фактична обстановка в сучасних містах і селах, скільки самовідчуття їх мешканців, їх суб'єктивні уявлення про себе і про світ, в тому числі про окремі речі, форми спілкування і інститути культури [27, с. 16]. Отже, можна констатувати, що предметом соціологічного дослідження стає не сама соціальна реальність, а другорядні її характеристики – ставлення до такої реальності, форми її подання у свідомості людей, – що в умовах глобалізації та інформаційного суспільства, набувають основоположного значення для повсякденного існування людини. Звідси, змінюються й пріоритети муніципальної соціології, коли в контексті повсякденності вона прагне з'ясувати, як пересічна людина пояснює собі і іншим свою поведінку, вибір того чи іншого вчинку, кроки в спілкуванні з оточуючими її людьми, а також дізнатися про звичні в цьому суспільстві норми роботи, відпочинку, їжі, виховання дітей, сімейних і любовних відносин [27, с. 18]. Вважаємо, що акцентуація і актуалізація людиною наведених питань виступає яскравим свідченням глибоких змін не тільки в позиції держави в контексті реалізації її муніципальної правової політики, але й свідченням формування та модифікації муніципальної правосвідомості людини, формування у неї позитивних засад муніципальної психології, що лежить в основі індивідуальної, групової і колективної мотивації людини до участі в МСВ. Саме такі мотиваційні завдання й повинна як стратегічні реалізувати державна муніципальна правова політика на сучасному етапі свого розвитку.

Насамкінець, метою державної муніципальної правової політики в сучасних умовах виступає складне та суперечливе завдання формування серед широких верств населення муніципальної ідеології як такої, тобто, системного комплексу ідей відносно позитивного сприйняття, розуміння муніципалізму, вміння користуватися його цінностями та настановами, отримання від цього відповідного соціального ефекту. Фактично, муніципальна ідеологія базується на формуванні муніципальної правосвідомості та муніципальної психології людини, – в сукупності с муніципальною ідеологією вони й виступають генералізованим підсумком реальної та ефективної державної

муніципальної правової політики та теоретико-психологічним і функціонально-діяльним проявами муніципалізму.

Необхідно наголосити на тому, що в історичній ретроспективі існуванні, використанні і розвитку власне загальної філософії терміно-поняття «ідеологія» існувало в кількох основоположних сенсах: 1) як вчення про закони формування ідей (Д. де Трасі) (нормативно-предметний критерій. – Авт.); 2) як ідеалістична (помилкова) форма суспільної свідомості (К. Маркс і Ф. Енгельс) (психолого-поведінковий критерій. – Авт.); 3) як теоретичний рівень суспільної свідомості, що має класову природу (марксизм) (ідейно-класовий критерій. – Авт.); 4) як раціоналізація вітальних потреб, бажань, надій людей (Г. Шиллер, Л. Альтюсер) раціонально-вітальний критерій. – Авт.); 5) як дискурс, що виражає волю до тотальності (С. Жижек, М. Пеше) (абсолютистсько-вольовий критерій. – Авт.) та ін. [28].

Разом з тим, у розумінні проблематики дослідження, що проводиться нас цікавить насамперед раціонально-вітальний (екзистенційний) підхід до розуміння феноменології ідеології, який містить саме раціональний підхід до розуміння та осмислення вітальних (життєвих) потреб (інтенцій), бажань (інтересів), надій (поведінкових настанов) людей, їх поведінкових настанов, атитюдів, габітусів, що насамперед народжуються, формуються, проявляються і продукуються в межах ТГ, де вони об'єктивно існують та функціонують в умовах повсякденності, здійснюючи свій життєвий цикл в рамках МСВ. Отже, існування тут ідеології як такої у вигляді відображення існування людини в локальному соціумі через призму її поведінково-діяльностей настанов, набутих рис та характеристик соціалізації, сформованого досвіду життя на основі вирішення відповідних життєвих ситуацій стереотипної властивості, – не тільки ставить відповідні телеологічні домінанти в контексті виникнення, формування, розвитку та вдосконалення життєвих форм людей у межах ТГ, а також наповняють їх існування відповідним екзистенційним змістом та іншими змістовно-телеологічними настановами, що детерміновані розмаїттям індивідуальних, групових, колективних, природних, статевих, вікових, національних, професійних, культурологічних, статусних та інших дискурсивних пріоритетів існування та розвитку людини-члена ТГ. Звідси, ідеологія виступає не тільки теоретичною базою державної муніципальної право-

вої політики, а у відповідному розумінні її внутрішнім стрижнем, основою, строю, а також сферою відповідної комунікативної взаємодії уповноважених суб'єктів відносно реалізації її настанов, функціонально-параметральною метою, доктринально-практичною основою методології, теоретико-інструментальним засобом, конотативно-телеологічною технологією, а також інструментом реального досягнення та втілення мети такої політики.

В цьому контексті треба звернути особливу увагу на дві основні функції ідеології, які виділяють дослідники цього феномену:

1) функцію апології (захисту) існуючого ладу і маніпуляції свідомістю мас з боку правлячого класу (К. Мангейм, Г. Плеснер, М. Хоркхаймер), тобто, йдеться про захисну функцію ідеології, яку формує, розробляє, легалізує, втілює в суспільство, легітимізує та вдосконалює правлячий клас, – і в цьому розумінні державна муніципальна правова політика виступає таким захистом, але не стільки в контексті апології існуючого ладу, скільки з урахуванням об'єктивованого характеру та екзистенційного рівня її значення для існування стратегічного інституту державності, навколо якого «обертається» муніципалізм;

2) функцію адаптації людини до суспільного середовища за допомогою формування цінностей і норм його існування (Е. Дюркгейм) [28], – тут йдеться про позитивну функцію ідеології, що скерована на формування відповідної аксіології існування соціуму, через визначення його відповідних ціннісних орієнтирів та параметрів і подальшого розвитку в контексті їх застосування, – в розумінні формування і реалізації державної муніципальної правової політики ця функція набуває для держави найважливіше значення і відіграє саме для людини визначальну роль, бо саме вона: а) вирішує одне з стратегічних завдань державності – знаходження та існування людини в системі її координат; б) дає людині належне усвідомлення і розуміння її існування в локальному соціумі, в умовах його державної організації, зазвичай в ординарному стані повсякденності, в умовах МСВ.

Особлива складність проблематики ідеології обумовлює й те, що сучасні вітчизняні та західні дослідники її феномену в межах філософії науки займають різні доктринальні позиції з багатьох питань теорії цього феномена. Так, на думку К. Гирца, ідеології «розмічають» незнайомий соціальний простір, допомагаючи людям орієнтуватися в ньому, усвідомлювати зміст своїх

дій і свого існування в цілому [28] (таку позицію можна визначити як універсально-орієнтовну. – Авт.). Треба зазначити, що тут автором визнається розмаїтті важливих рольових позицій ідеології в державно організованому соціумі – ідентифікаційна, ініціююча, рефлексивна, координуюча, стимулююча, прогностична, праксеологічна та технологічна. Отже, визначаються універсально-методологічні потенціали, можливості, компетенції ідеології для пізнання невідомого і незвіданого, а також її інструментально-технологічні можливості для усвідомлення, формування, використання і легітимації відповідних поведінкових і діяльнісних настанов людини та форм їх реалізації, що в умовах повсякденності й реалізації людиною свого життєвого циклу набуває неперевершеного значення.

В цьому контексті представляє великий науковий та практичний інтерес доктринальна позиція дослідника В.С. Малицького, який розуміючи ідеологію в більш функціонально-діяльнісному ключі, вважає її системою знань і цінностей, яка визначає розвиток і функціонування суспільства [29, с. 10, 12–13]. Більш того, він переконаний, що саме вона організовує, регулює, спрямовує, інтегрує діяльність особистостей у всіх сферах суспільства. Отже, тут йдеться не тільки про суттєве змістовно-функціональне та динамічне навантаження цього феномена, за допомогою якого здійснюється різноманітна діяльність людей на загальних засадах, що їх об'єднують. Тут мова йде про системно-комплексний характер ідеології, що володіє відповідними управлінськими і парадигмальними засадами, які призводять по підсумкам їх реалізації до відповідних соціальних результатів. На користь своєї позиції наведений автор стверджує, що в суспільстві, позбавленому ідеології, люди «губляться», не розуміють сенсу того, що відбувається, не бачать перспективи, майбутнього. Звідси, йдеться не тільки про обов'язкову і іманентну наявність ідеології в суспільстві, а й про її великий прогностично-перспективний потенціал.

Застосування наведених настанов до розуміння державної муніципальної правової політики та особливо до сучасних перспектив її формування і розвитку в Україні, дає можливість не тільки сформулювати ідеологічно-теоретичні підвалини такої цілеспрямованої діяльності держави та уповноважених нею суб'єктів в цій важливій соціально-нормативній сфері, а й використати той наявний доктринальний масив, що вже накопичений в цій сфері соціального конструювання.

Саме тому, розглядаючи доктринальні позиції щодо ролі і значення ідеології в суспільстві в контексті теми нашого дослідження, треба враховувати важливе методологічне значення виділення двох рівнів існування ідеології: теоретичного і буденного (В.С. Малицький) [29, с. 22–23]. Перший, теоретичний рівень, утворюють теорії ідеологів-професіоналів: філософів, соціологів, політиків. Другий, буденний, звичайний рівень формується ідеологічними знаннями і уявленнями широких мас людей та проявляється у їх діяльнісній поведінці. Причому така загальна ідеологія може бути сформована двома шляхами:

1) через пропагандистську діяльність професійних ідеологів;

2) самостійно, в процесі діалогової практики людей (М.М. Бахтін) [29, с. 10]

Наведені теоретичні положення становлять великий науковий і праксеологічний інтерес у контекстуалізації дослідження, що проводиться, бо формування індивідуальної, групової і колективної ідеології здійснюється на локальному рівні соціуму в рамках ТГ в умовах МСВ спочатку на особистісному, згодом – груповому, а потім і на колективному рівнях впливу. В зазначених процесах визначальну роль відіграє державна муніципальна правова політика.

Висновки. Резюмуючи наведені вище аргументи, можна дійти наступних висновків:

– важливою визначальною ознакою в процесі розвитку та затвердження локальної демократії та її впливу на модифікацію муніципальної політики України виступає муніципалізація суспільного та державного життя у розумінні впливу та зміни телеологічних домінант соціального і державного розвитку з державного етатизму на муніципальні цінності, що інтерпретовані з конституційних цінностей та торкаються насамперед найважливіших гуманістичних та гуманітарних імперативів та нормативів – верховенства права; визнання, реалізації, охорони і захисту і пріоритету прав і свобод людини; захисту прав дитини і жінок; захисту прав і свобод декретованого контингенту (інвалідів, пенсіонерів, студентів, військовослужбовців тощо);

– муніципалізація відносин в локальному соціумі призведе до муніципалізації повсякденності в стані якої в ординарних умовах функціонують ТГ, здійснюється МСВ та людина реалізує свій життєвий цикл. Наведений процес має стратегічне значення для подальшого існування та функціонування ТГ та всієї системи МСВ в умовах глобалізації, – бо він напряду

сприяє формуванню ідентичності територіальних людських спільнот;

– акцентуація і актуалізація людиною питань якісної організації повсякденності виступає яскравим свідомством глибоких змін не тільки в позиції держави в контексті реалізації її муніципальної правової політики, але й свідомством формування та модифікації муніципальної правосвідомості людини, формування у неї позитивних засад муніципальної психології, що лежить в основі індивідуальної, групової і колективної мотивації людини до участі в МСВ, – саме такі мотиваційні завдання й повинна як стратегічні реалізувати державна муніципальна правова політика на сучасному етапі свого розвитку.

Список використаних джерел:

1. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / за ред. Кравців В. С., Сторонянської І. З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України. 2020. 531 с.
2. Technical report by the Bureau of the United Nations Statistical Commission (UNSC) on the process of the development of an indicator framework for the goals and targets of the post-2015 development agenda (Working draft) (англ.). Sustainable Development Knowledge Platform. United Nations (19 March 2015). URL: documents/6754Technical%20report%20of%20the%20UNSC%20Bureau%20%28final%29.pdf
3. Кофман Б. Я. Роль конституційного права в забезпеченні правового статусу людини, особистості і громадянина в умовах глобалізації: питання теорії та практики: монографія / Інститут законодавства Верховної Ради України / За ред. М. О. Баймуратова. Київ: Вид-во «Людмила». 2019. 355 с.
4. Шваб Клаус. Четверта промислова революція. Формуючи четверту промислову революцію. Київ: Вид-во «Клуб сімейного дозвілля». 2019. 416 с.
5. Львова Єлизавета. Глобальний конституціоналізм: теоретичні підходи та правові виклики до формування (ідеологія та концепт): монографія. / за ред. доктора юрид. наук, професора, засл. діяча науки і техніки М. О. Баймуратова. Одеса: Фенікс. 2019. 294 с.
6. Посторонко І. Сучасний муніципалізм: доктринальні підходи до розуміння і визначення. Правові аспекти публічного управління: теорія та практика: Матеріали XII наук.-практ. конференції 17 грудня 2019 року, м. Дніпро / За ред. Л. Л. Прокопенка. Дніпро: ДРІДУ НАДУ. 2020. С. 128-131.
7. Кофман Б. Я. Покоління прав людини та їх вплив на становлення і трансформацію конституційно-правового статусу людини і громадянина. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 5. С. 29-37.
8. Боярський О.О. Процес розширення участі людини в місцевому самоврядуванні через актуалізацію феноменології нормопроєкування. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 4. С. 6-23.
9. Баймуратов М.О., Юрченко М.М. Інститут місцевого самоврядування в умовах глобалізації: до визначення доктринальних та нормативних підходів. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. Ч. 2. С. 3-8.
10. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС): навч.-практич. посібник / За заг. редакцією Толкованова В.В., Журавля Т.В. Київ: ФОП Бубон О.І. 2016. 154 с.
11. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / За ред. Толкованова В.В. Київ: «Крамар». 2011. 249 с.
12. Баймуратов М.О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України: автореф. дис. д.ю.н. Спеціальність 12.00.02 – конституційне право. Одеса, 1996. 450 с.
13. Боклах Д. Ю. Дефініції і взаємозв'язок категорій топосу, локусів, хронотопу міста та їх реалізація у міському тексті художнього твору. URL: periodicals.karazin.ua › philology › article › viewFile
14. Баймуратов М.О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України: монографія (репринтне видання дисертаційного дослідження). Дніпро: Інновація. 2020. 314 с.
15. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (2015). In Division for Sustainable Development Goals. New-York: [b. v.]. pp. 76.
16. Будущее человека: эволюция и неестественный отбор. URL: https://www.bbc.com/russian/science/2016/05/160510_5floor_future_human_evolution
17. Баймуратов М.О. Місцеве самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та важливий феномен сучасного світового конституціоналізму. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-kak-obschee-nasledie-chelovecheskoy-tsivilizatsii-i-vazhnyy-fenomen-sovremennogo-mirovogo-konstitutsionalizma>
18. Глобальна та національна безпека: підручник / авт. кол.: В. І. Абрамов, Г. П. Ситник, В. Ф. Смолянчук та ін. / за заг. ред. Г. П. Ситника. Київ: НАДУ. 2016. 784 с.
19. Бауман З. Индивидуализированное общество. Москва: Логос. 2005. 390 с.
20. Хабермас Ю. Отношения между системой и жизненным миром в условиях позднего

- капитализма. THESIS. Весна 1993. Т. 1. Вып. 2. С. 123–136.
21. Чекменёва Т.Г. Кризис национальной идентичности в постсоветской России и пути его преодоления. Вестн. Воронеж. гос. техн. ун-та. 2010. Т. 6. № 10. С. 35–38.
 22. Чекменёва Т.Г., Прибытков А.А. Россия в глобализирующемся мире: поиск национальной идентичности. Вестн. Воронеж. гос. техн. ун-та. 2014. Т. 10. № 5–1. С. 105–108.
 23. Бурдые П. Структура, габитус, практика. Журнал социологии и социальной антропологии. 1998. Т. 1. Вып. 2. URL: <http://www.old.jourssa.ru/1998/2/4bourd.html>
 24. Суни Рональд Григор. Аффективные сообщества: структура государства и нации в Российской империи. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:GNoeH5XteacJ:www.historians.in.ua/index.php/en/doslidzhennya/1096-ronald-hryhor-suny-affektyvnye-soobshchestva-struktura-hosudarstva-y-natsyy-v-rossyiskoi-ymperyy-chast-1+&cd=3&hl=ru&ct=clnk&gl=ua>
 25. Данилова Е.Н. Проблема социальной идентификации в постсоветской России. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problema-sotsialnoy-identifikatsii-naseleniya-postsovetskoy-rossii>
 26. Хабермас Ю. Будущее человеческой природы. Москва: Весь Мир. 2002. 140 с. URL: https://platona.net/load/knigi_po_filosofii/frankfurtskaja_shkola/khabermas_ju_budushhee_chelovecheskoj_prirody/57-1-0-2558
 27. Иванова М.В. Идеология потребительства как феномен современного либерально-демократического общества. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ideologiya-potrebitelstva-kak-fenomen-sovremennogo-liberalno-demokraticeskogo-obschestva>
 28. Гирц Клиффорд. Идеология как культурная система. URL: <https://magazines.gorky.media/nlo/1998/1/ideologiya-kak-kulturnaya-sistema.html>
 29. Малицкий В.С. Идеология: сущность, структура, исторические типы: (соц.-филос. анализ): автореф. дис. ... д-ра филос. наук: 09.00.11. Ростов н/Д, 2006. 41 с.

Khvan R. M. The influence of the development of local democracy on the modification of the municipal legal policy of Ukraine

The article examines the theoretical, doctrinal and normative aspects of the influence of the development of local democracy on the formation and modification of the municipal legal policy of Ukraine. It is asserted and argued that an important defining feature in the process of development and approval of local democracy and its influence on the modification of the municipal policy of Ukraine is the municipalization of social and state life in the understanding of the influence and change of teleological dominants of social and state development from state statism to municipal values interpreted from constitutional values and primarily affect the most important humanistic and humanitarian imperatives and norms – the rule of law; recognition, realization, protection and protection and priority of human rights and freedoms; protection of children's and women's rights; protection of the rights and freedoms of the decreed contingent.

It is proven that the municipalization of relations in local society will lead to the municipalization of everyday life in the state of which territorial communities function in ordinary conditions, local self-government is carried out, and a person realizes his life cycle. This process is of strategic importance for the further existence and functioning of communities and the entire system of local self-government in the conditions of globalization, because it directly contributes to the formation of the identity of territorial human communities. It is also stated that the accentuation and actualization by a person of issues of quality organization of everyday life is a vivid evidence of profound changes not only in the position of the state in the context of the implementation of its municipal legal policy, but also evidence of the formation and modification of a person's municipal legal awareness, the formation of positive foundations of municipal psychology, which lies at the basis of individual, group and collective motivation of a person to participate in local self-government, such motivational tasks as strategic ones should be implemented by the state municipal legal policy at the current stage of its development.

Key words: local self-government, state municipal political policy, globalization, global constitutionalism, decentralization, municipalization.

В. Б. Коба

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

НАУКОВІ ДИСПУТИ ЩОДО КОМПЛЕКСІВ ТАКТИЧНИХ ОПЕРАЦІЙ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ ШАХРАЙСТВ У СФЕРІ Е-КОМЕРЦІЇ

У статті наголошено, що еволюційні зміни, внаслідок розвитку інноваційних технологій та впровадження їх у всі сфери життя, торкнулися й глобальної мережі Інтернет. Разом з тим, діджиталізація та розвиток електронного прогресу сприяли стрімкому зростанню комерційних операцій в віртуальному просторі.

Зазначено, що форми цивільних правовідносин в мережі Інтернет наразі недостатньо врегульовані, що тягне за собою значну кількість правопорушень, зокрема у сфері е-комерції. Багато цивільно-правових угод укладається внаслідок обману та зловживання довірою, що не тільки порушує встановлений порядок їх виконання, а й завдає шкоди майновим інтересам громадян. Це вимагає застосування ефективних заходів для вирішення проблем розкриття та розслідування шахрайства у сфері е-комерції. Натомість процесуальні дії і тактичні прийоми можуть досягти своєї мети лише тоді, коли вони будуть реалізовані в комплексі, під час проведення тактичних операцій.

У статті розглядаються наукові підходи до визначення та класифікації тактичних дій, сформовано тактичні операції з розслідування шахрайства у сфері е-комерції. До типових тактичних операцій під час розслідування шахрайства у сфері е-комерції, віднесено наступні: «Збирання вихідної інформації про злочин», «Незаконна транзакція», «Встановлення IP-адреси», «Співучасники», «Епізод», «Нейтралізація протидії розслідуванню», «Ідентифікація особи у віртуальному просторі», «Забезпечення відшкодування матеріальних збитків», «Фіктивний комерсант», «Встановлення умислу», «Затримання» та ін. До того ж, останнім часом, через поширені випадки вчинення шахрайства у сфері е-комерції особами, які знаходяться у місцях позбавлення волі, виникає потреба у проведенні тактичної операції «злочинець-в'язень». Запропоновано комплекс заходів, які входять до змісту кожної тактичної операції.

Ключові слова: шахрайство, е-комерція, розслідування, тактичні операції, інтернет, підприємець, комерційні операції.

Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Еволюційні зміни, внаслідок розвитку інноваційних технологій і впровадження їх у всі сфери життєдіяльності, торкнулися й глобальної мережі Інтернет, без якої її користувачі не уявляють існування. Останні десятиріччя відбувається стрімкий зріст правочинів через мережу Інтернет, за допомогою якого можна здійснити операції побутового та комерційного призначення та придбати товар, не залишаючи місця проживання. Для більшості населення така форма «віртуальної» торгівлі стала зручною й істотно зекономила час, особливо у період пандемії, коли ряд торговельних мереж змушені були переходити на дистанційний режим здійснення угод купівлі-продажу товарів

і послуг. Проте форми цивільних правовідносин в Інтернеті наразі є не досить врегульованими, що тягне за собою значну кількість порушень, зокрема й у сфері торгівлі товарами та послугами. Чимало цивільно-правових угод укладається через обман і зловживання довірою, що не лише порушує встановлений порядок їх здійснення, а й завдає шкоди майновим інтересам громадян [1, с. 18]. Набули поширення й випадки шахрайства у сфері е-комерції. Вказане викликає застосування дієвих заходів для вирішення проблем розкриття та розслідування шахрайства у сфері е-комерції. Натомість, проведення процесуальних дій та тактичних прийомів досягатимуть своєї мети лише тоді, коли вони реалізуватимуться у комплексі, під час проведення певних тактичних операцій.

Аналіз досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми свідчить, що категорія «тактична операція» неодноразово розглядалася у наукових працях А.Ф. Волобуєва, С.Ф. Здоровка, М.С. Казаренко, С.С. Кузьменка, В.С. Кузьмічова, О.В. Пчеліної, В.Д. Пчолкіна, М.В. Салтевського, Р.Л. Степанюка, К.О. Чаплинського, В.М. Шевчука, В.Ю. Шепітька та інших вчених. Натомість, поряд із єдністю поглядів щодо необхідності існування тактичних операцій в межах методики розслідування, вченими висловлена велика кількість пропозицій щодо класифікації таких тактичних операцій.

Мета статті. Метою статті є аналіз наданих в юридичній літературі підходів щодо трактування «тактичної операції», а також визначення комплексу дій, що входять до тактичних операцій при розслідуванні шахрайства у сфері е-комерції.

Основний зміст. На сьогодні у криміналістиці розроблено теоретичні засади побудови й використання тактичних операцій, однак дотепер немає єдиної думки щодо їх визначення. Так, Р.Л. Степанюк вважає, що типові тактичні операції – це визначені на підставі узагальнення й аналізу слідчої практики комплекси слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій та інших заходів, спрямованих на вирішення типових проміжних завдань, що виникають на певних етапах розслідування в типових слідчих ситуаціях [2, с. 193]. У свою чергу, В.Ю. Шепітько вказує, що тактичні операції є алгоритмами, програмами дій слідчого, працівника оперативного підрозділу, інших осіб щодо завдань, які виникають, і слідчих ситуацій [3, с. 179].

С.Ф. Здоровко запропонував визначення тактичної операції як системи однойменних або різнойменних процесуальних або непроцесуальних дій і заходів (слідчих, оперативно-розшукових, організаційних), які спрямовані на вирішення проміжного завдання розслідування, об'єднані єдиним планом і єдиним задумом, характеризуються вибірковістю і ситуаційною обумовленістю та виконуються правомочними посадовими особами під керівництвом слідчого [4, с. 6].

Є вчені, які у структурі тактичної операції наводять доволі складну її конструкцію: 1) суб'єкт доказування як умова планування, організації та проведення методу з урахуванням суб'єктно-об'єктної природи останнього; 2) складна особлива система цілей (завдання), до змісту якої, як окремий випадок, можуть входити техні-

ко-криміналістичні окремі та тактико-криміналістичні прості особливі системи цілей (завдання); 3) засоби – процесуальні та непроцесуальні (організаційні та технічні) дії та заходи, методи пізнання, спеціальні криміналістичні методи (техніко-криміналістичні та структурно-криміналістичні), криміналістичні рекомендації, техніко-криміналістичні та тактико-криміналістичні прийоми, технічні та інші прийоми і методи; реставрація; реконструкція; тактико-криміналістичні комбінації; техніко-криміналістичні операції та ін.; 4) зв'язки між наведеними компонентами. Проте, К.О. Чередник цілком вірно підмічає, що такий підхід є доволі громіздким і перевантажує зміст тактичної операції, приховуючи основні вагомні складові [5, с. 82].

З цього приводу М.С. Казаренко додає, що у кожній окремій методиці розслідування тактичним операціям повинен передувати перелік тактичних завдань, на вирішення яких вони мають бути спрямовані. Перелік таких тактичних завдань формується, виходячи із вивчення практики розслідування певних злочинів, які мають суттєві особливості, що накладають відбиток на процес їх розслідування. Урахування цих особливостей надає підстави для виділення основних типових тактичних завдань розслідування і відповідних їм тактичних операцій [6, с. 73].

Загалом, під час розслідування перед органами досудового розслідування постає низка завдань, пов'язаних зі збиранням інформації про:

- обставини, що передували учиненню шахрайства;
- місце та час вчинення здійснення шахрайських дій;
- способи шахрайства та кількість епізодів, причетність певних осіб до кожного з епізодів злочинної діяльності;
- кількість потерпілих, які постраждали внаслідок шахрайських дій;
- збирання даних про сайт, який фігурував як об'єкт комерційного призначення, через який здійснювалися шахрайські операції;

– осіб, які можуть надати вагому криміналістичну інформацію про обставини учинення шахрайства та осіб, які причетні до нього, та ін.

Виходячи з цього, формуються тактичні операції, спрямовані на вирішення конкретних та проміжних завдань.

Після прийняття рішення про проведення певної тактичної операції відбувається побудова моделі цієї операції і створення програми її реалізації. До програми має бути включено системний перелік методичних рекомендацій

та конкретних дій щодо вибору засобів розв'язання сформульованих тактичних завдань, визначення послідовності їх застосування, з урахуванням часу, місця і початку операції. Поряд із цим до загальної моделі програми тактичної операції можуть входити моделі дій кожного з її учасників або моделі здійснення тієї чи іншої слідчої дії, що входить до складу тактичної операції [7].

Різноманітність завдань криміналістики і неможливість у зв'язку із цим використовувати єдиний, універсальний алгоритм вимагає від слідчого пошуку оптимальних шляхів вирішення завдань. Їхня реалізація можлива тільки тоді, коли будь-яке загальне завдання розслідування піддається розмежуванню на певні складові частини, що мають доволі вузьку, індивідуалізовану сферу застосування. Розглядаючи криміналістичні алгоритми, необхідно враховувати те, що їх побудова відбувається на основі повторюваності явищ, наявності в них внутрішніх закономірностей, а саме змінюваності і відносної сталості. Тому тактична операція є засобом алгоритмізації процесу розслідування кримінальних правопорушень і такі операції є необхідними програмами дій слідчого, виконують важливу методичну функцію і дозволяють вибирати правильний (найбільш оптимальний) напрямок у розслідуванні [8, с. 148].

Вважаємо за необхідне визначити перелік типових тактичних операцій і розглянути їх з урахуванням специфіки розслідування шахрайств, учинених у мережі Інтернет, насамперед, е-комерції.

Відповідно до узагальнення матеріалів судово-слідчої практики та аналізу літературних джерел, до типових тактичних операцій під час розслідування шахрайств, учинених у мережі Інтернет, здебільшого відносять такі: «Збирання вихідної інформації про злочин», «Незаконна транзакція», «Встановлення IP-адреси», «Співучасники», «Епізод», «Нейтралізація протидії розслідуванню», «Ідентифікація особи у віртуальному просторі», «Забезпечення відшкодування матеріальних збитків», «Фіктивний комерсант», «Встановлення умислу», «Затримання» та ін. До того ж, останнім часом, через поширені випадки вчинення шахрайства у сфері е-комерції особами, які знаходяться у місцях позбавлення волі, виникає потреба у проведенні тактичної операції «злочинець – в'язень».

Характеризуючи особливості проведення тактичної операції «Збирання і фіксація вихідної інформації про злочин», необхідно зау-

важити, що початковий етап розслідування зазвичай характеризується гострим дефіцитом інформації щодо низки важливих елементів характеристики цих злочинів, і саме за допомогою такої тактичної операції виявляється інформаційна сутність, інформативність конкретної слідчої ситуації. Розроблення тактичної операції «Збирання і фіксація вихідної інформації про злочин» спрямовує увагу та дії слідчого на збирання інформації про елементи структури злочинної діяльності та визначення оптимальних засобів та умов досягнення цієї мети. У процесі проведення тактичної операції «Збирання і фіксація вихідної інформації про злочин» розрізнені відомості накопичуються за певною схемою, в якій враховуються джерела криміналістично значущої інформації, способи її виявлення, засоби формування на її підставі доказів у кримінальному провадженні. Виявлена, відповідним чином оброблена криміналістично значуща інформація групується, узагальнюється та аналізується [9, с. 163].

Тактична операція «Епізод» полягає у проведенні комплексу слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) дій, оперативно-розшукових, організаційних та інших заходів, спрямованих на вирішення тактичного завдання з виявлення всіх епізодів злочинної діяльності конкретної особи та з'ясування їх взаємозалежностей. Реалізується згадана тактична операція залежно від етапу досудового розслідування та криміналістичної ситуації, що склалася, шляхом проведення таких заходів:

- оперативна перевірка підозрюваного на причетність до вчинення інших кримінальних правопорушень;
- здійснення перевірки за інтегрованими інформаційно-пошуковими системами Національної поліції України, Єдиними та Державними реєстрами, іншими пошуковими системами в електронних мережах загального користування з метою отримання довідково-аналітичної та оперативно-пошукової інформації, у тому числі про аналогічні нерозкриті злочини;
- отримання консультаційної допомоги від відповідних фахівців;
- вилучення документації, пов'язаної з діяльністю підозрюваного, шляхом проведення відповідних обшуків, тимчасового вилучення чи отримання тимчасового доступу до неї;
- огляд вилученої документації, аналіз її змісту та виявлення слідів ймовірної фальсифікації;
- призначення експертиз;

- допит підозрюваного та свідків;
- здійснення аудіо-, відеоконтролю особи злочинця та місця;
- зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, отримання розшифрування телефонних розмов і проведення їх аналізу;
- зняття інформації з електронних інформаційних систем тощо [10, с. 291].

Мета тактичної операції «Незаконна транзакція» полягає у перевірці історії проведених транзакцій, здійснених особами, які є фігурантами у провадженні щодо шахрайства в інтернет-комерції, та виокремленні фактів, що визначають кримінальну відповідальність осіб, які їх здійснювали. До того ж, у ході такої тактичної операції можна встановити факт зламу аккаунта та крадіжки персональних даних, які використовувалися для проведення незаконних транзакцій тощо. Важливу роль у реалізації такої тактичної операції відіграє Департамент кіберполіції, який надає істотну допомогу органам досудового розслідування та підрозділам карного розшуку у виявленні та доведенні фактів шахрайства у мережі Інтернет [11, с. 173].

Нерідко у провадженнях щодо шахрайства у сфері е-комерції потрібно проводити тактичну операцію «Встановлення співучасників». Остання здійснюється в тісній взаємодії органу досудового слідства з оперативними підрозділами. Зокрема, працівники оперативних підрозділів за дорученнями слідчого, вказівками прокурора проводять оперативно-розшукові заходи, спрямовані на пошук і перевірку осіб на причетність до вчиненого злочину; негласні слідчі (розшукові) дії; перевірки за інтегрованими інформаційно-пошуковими системами Національної поліції України, Єдиними та Державними реєстрами, іншими пошуковими системами з метою отримання інформації про причетних до вчинення злочинів у сфері службової діяльності осіб. Також встановлення співучасників здійснюється шляхом проведення низки допитів підозрюваного (-их), свідків, у тому числі одночасних допитів [10, с. 292].

Тактичні операції «Встановлення IP-адреси» та «Ідентифікація особи у віртуальному просторі» передбачають такі поступові слідчі (розшукові) дії, оперативно-розшукові й організаційні заходи:

- зняття інформації з електронних інформаційних систем або її частини, доступ до яких не обмежується її власником, володільцем або утримувачем чи непов'язаний з подоланням системи логічного захисту;

- встановлення місцезнаходження радіоелектронного засобу;

– оформлення та відправлення запитів про витребування від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, службових осіб відомостей, що становлять інтерес для кримінального провадження та/або здійснення запитів щодо обміну інформацією між компетентними підрозділами правоохоронних органів іноземних держав з питань реагування на кіберзлочини каналами сектору Національного контактного пункту реагування на кіберзлочини (НПК ДКП НП України);

- допити потерпілих та свідків;
- обшуки у підозрюваних;
- огляд комп'ютерної техніки;
- призначення експертиз тощо [11, с. 179].

Під час реалізації тактичної операції «Фіктивний комерсант», слід вирішити такі завдання: а) наявність у особи, яка здійснювала комерційні операції в Інтернеті, відповідних реєстраційних документів, ліцензій; б) встановлення відповідності реквізитів у документах назви суб'єкта підприємницької діяльності; в) наявність умислу на невиконання зобов'язань згідно договору комерційного призначення; г) з'ясування, чи не є фальшивим сайт, з якого здійснювалися комерційні операції тощо.

Висновки. Отже, існує безліч злочинних схем у сфері е-комерції, а зі зміною соціально-політичної, фінансово-економічної ситуації змінюються й удосконалюються способи злочинних дій, які набувають нового змісту. Між тим, питання щодо тактичних операцій при розслідуванні шахрайства у сфері е-комерції, ніколи не втраять своєї актуальності, оскільки комплекс заходів, що входять до їх змісту, допомагає вирішити ряд тактичних завдань та досягти кінцевої мети.

Список використаних джерел:

1. Чучко С.В. Криміналістичний аналіз шахрайств, пов'язаних із куплею-продажем товарів через мережу Інтернет. *Актуальні проблеми експертного забезпечення досудового розслідування* : матер. регіонального наук.-практ. семінару (31 трав. 2020 р., м. Дніпро). Дніпро : Дніпр. держ. ун-т внутр. справ, 2020. С. 351-353.
2. Степанюк Р.Л. Теоретичні засади методики розслідування злочинів, вчинених у бюджетній сфері : дис. ... д-ра юрид. наук ; спец. 12.00.09 / Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2012. 491 с.
3. Шепітько В.Ю. Криміналістична тактика (системно-структурний аналіз): монографія. Харків: ХНУВС, 2007. 432 с.

4. Здоровко С.Ф. Тактичні операції при розслідуванні вбивств, що вчиняються організованими групами і злочинними організаціями: автореф. дис... канд. юрид. наук.: 12.00.09 / Націон. юрид. академія ім. Я. Мудрого. Харків, 2002. 18 с.
5. Чередник К.О. Розслідування шахрайства на ринку нерухомості, вчиненого злочинними угрупованнями: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.09. Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», Київ, 2019. 260 с.
6. Казаренко М.С. Про тактичні операції у структурі розслідування економічних злочинів. *Право і безпека*. 2005. С. 73-75.
7. Шевчук В.М. Технологія тактичної операції як різновид криміналістичних технологій. *Вісник Національної академії правових наук України*. № 4. (75) 2013. С. 235-242.
8. Гринько Л.П. Криміналістична алгоритмізація: окремі проблеми теорії та практики. *Правова позиція*. № 4 (25). 2019. С. 145-150.
9. Полуніна Л. Особливості проведення тактичних операцій при розслідуванні злочинів, пов'язаних із посяганням на відомості, що становлять комерційну або банківську таємницю. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2019. С. 161-165.
10. Пчеліна О.В. Тактичні операції під час розслідування злочинів у сфері службової діяльності. *Підприємство, господарство і право*. № 3. 2017. С. 290-294.

Koba V. B. Scientific disputes regarding complex tactical operations in the investigation of frauds in the sphere of e-commerce

It was emphasized that evolutionary changes, as a result of the development of innovative technologies and their introduction into all spheres of life, also affected the global Internet network, without which its users cannot imagine existence. In recent decades, there has been a rapid increase in transactions via the Internet, with the help of which it is possible to carry out domestic and commercial transactions and purchase goods without leaving the place of residence. For the majority of the population, this form of «virtual» trade has become convenient and significantly saved time, especially during the pandemic, when a number of trading networks were forced to switch to a remote mode of transactions for the purchase and sale of goods and services. However, the forms of civil legal relations on the Internet are currently not sufficiently regulated, which entails a significant number of violations, in particular in the field of trade in goods and services. Many civil law agreements are concluded due to deception and abuse of trust, which not only violates the established procedure for their implementation, but also harms the property interests of citizens.

It is noted that cases of fraud in the field of e-commerce have also become widespread.

This calls for the application of effective measures to solve the problems of disclosure and investigation of fraud in the field of e-commerce. Instead, procedural actions and tactical techniques will achieve their goal only when they are implemented in a complex, during tactical operations.

The article examines scientific approaches to the definition and classification of tactical operations, investigates the forensically significant features that form the basis for the definition of tactical operations in the investigation of criminal offenses of various categories. Tactical operations in the investigation of fraud in the field of e-commerce were formed and a set of measures included in the content of each such tactical operation was proposed.

Key words: *fraud, e-commerce, tactical operations, Internet, entrepreneur, commercial operations.*

