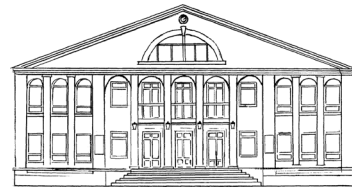


# Держава та регіони



Серія: ПРАВО  
2019 р., № 3 (65)

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 методики 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. Лаптева**

**Дизайнер обкладинки: Я. В. Зоська**

**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 ПП від 24.04.2008 р.

**Видавець:**

**Класичний приватний університет**  
Свідоцтво Державного комітету  
інформаційної політики, телебачення  
та радіомовлення України  
про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників  
і розповсюджувачів видавничої продукції  
Серія ДК № 3321 від 25.11.2008 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою  
Класичного приватного університету  
**29 травня 2019 р., протокол № 9**

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. –  
2019. – № 3 (65)

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 14.05.2019.

Підписано до друку 31.05.2019.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.

Замовлення № 39-19Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі  
Класичного приватного університету

ISSN 1813-338X

© Класичний приватний університет, 2019

## ЗМІСТ

### ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

<i>В. П. Горбачов</i> ПРО ОБВИНУВАЛЬНУ ФУНКЦІЮ ПРОКУРАТУРИ В МІСЦЕВИХ СУДАХ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ.....	6
<i>О. Ю. Дудченко</i> ТЕОРЕТИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....	12
<i>О. А. Марущак</i> ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ: ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ.....	17
<i>Р. Ю. Половинкіна</i> ЕТАПІЗАЦІЯ ТА ПЕРІОДИЗАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ.....	22

### КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

<i>С. Х. Барегамян</i> ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА СВОЄЧАСНЕ ОДЕРЖАННЯ ВИНАГОРОДИ ЗА ПРАЦЮ В УКРАЇНІ.....	28
<i>О. В. Роговенко</i> СТАНОВЛЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ ЯК САМОСТІЙНОГО ВИДУ ДЕРЖАВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ.....	34
<i>Л. Т. Рябовол</i> ПРОБЛЕМАТИКА ІНСТИТУТУ ОМБУДСМЕНА В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: СТАН НАУКОВИХ ПОШУКІВ.....	43
<i>М. М. Чеховська</i> КОНСТИТУЦІЙНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ РІВНИХ ПРАВ І МОЖЛИВОСТЕЙ ЖІНОК ТА ЧОЛОВІКІВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	49

### ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО

<i>Т. Й. Білоус</i> МІСЦЕ ІНТЕРНЕТ-ВІДНОСИН У ПРИВАТНО-ПРАВОВОМУ ПОЛІ.....	55
<i>Р. В. Панькевич</i> ВІДНОВЛЕННЯ СТАНОВИЩА, ЯКЕ ІСНУВАЛО ДО ПОРУШЕННЯ ПРАВА, ЯК СПОСІБ ЗАХИСТУ МАЙНОВИХ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ І ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	61
<i>Т. Я. Рим</i> ІНСТИТУТИ СПІЛЬНОГО ІНВЕСТУВАННЯ ЯК КОЛЕКТИВНА ФОРМА ІНВЕСТУВАННЯ В БУДІВНИЦТВІ.....	68
<i>Л. О. Самілик, Г. Ю. Кіраль</i> ОСОБЛИВОСТІ СТЯГНЕННЯ АЛІМЕНТІВ НА ДИТИНУ В ПОРЯДКУ НАКАЗНОГО ПРОВАДЖЕННЯ.....	73

<i>О. І. Яблокова</i> ДО ПИТАННЯ ПРО ОБСЯГ ПЕРЕДАНИХ ПРАВ ЗА АВТОРСЬКИМ ДОГОВОРОМ.....	79
---	----

## **ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО**

<i>І. В. Булижин</i> КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕДУРИ БАНКРУТСТВА ДЕРЖАВНИХ І КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ.....	85
<i>М. О. Ніколенко</i> ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ СВІТОВИХ МОДЕЛЕЙ КОРПОРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ: АКТУАЛЬНІ ПІДХОДИ.....	91
<i>В. М. Парасюк, Я. І. Хиль</i> ДЕРЖАВА ЯК УЧАСНИК ВІДНОСИН У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ.....	98
<i>А. М. Шевченко</i> ПОНЯТТЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ.....	103

## **ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

<i>В. В. Безусий</i> ФУНКЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....	109
<i>Г. А. Зуб</i> СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ СУДДІВ: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ.....	116
<i>О. І. Кисельова, О. О. Тимошенко</i> ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ.....	123
<i>О. М. Рим</i> ДЕЯКІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ СВОБОДИ ПЕРЕМІЩЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ.....	127
<i>О. Р. Шевчук, Р. Пришляк</i> П'ЯТЬ РОКІВ ПЕРЕМІЩЕННЯ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ТА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ.....	133

## **АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО**

<i>Н. С. Андрійченко</i> МЕХАНІЗМ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ .....	139
<i>В. Е. Гедульянов</i> ЗАПРОВАДЖЕННЯ ТЕРМІНА «ПОРУШЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА» ЯК ОДИН ІЗ НАПРЯМІВ ГАРАНТУВАННЯ ТЕРМІНОЛОГІЧНОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ.....	147
<i>Р. В. Гречанюк</i> ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ.....	153

<i>Л. О. Золотухіна</i> ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЯК ГАРАНТІЯ ЗАХИСТУ ПУБЛІЧНОГО ІНТЕРЕСУ.....	159
<i>І. В. Конєва</i> ДЕРЖАВНИЙ СЕКТОР ЕКОНОМІКИ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	167
<i>Є. І. Лапінська</i> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЇ У СФЕРІ ПІДПРИЄМНИЦТВА ТА ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ.....	174
<i>А. О. Логвиненко</i> ПОЗАСУДОВА ПРОЦЕСУАЛЬНА КОМПЕТЕНЦІЯ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: СУТНІСТЬ І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ.....	178
<i>С. П. Параниця, О. І. Польгун</i> ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ДІЙ ПРИВАТНИХ ДЕТЕКТИВІВ ПІД ЧАС НАДАННЯ ДОПОМОГИ В РОЗШУКОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ.....	185
<i>В. Ф. Пузирний</i> ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ ТА УСТАНОВАХ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ В УКРАЇНІ.....	191
<i>Ю. Ю. Пустовіт</i> СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.....	196
<i>В. В. Сагайдак</i> ОБ'ЄКТИ ЖИТЛОВОЇ ТА НЕЖИТЛОВОЇ НЕРУХОМОСТІ: ПОДАТКОВО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ.....	204
<i>О. В. Сидоренко</i> ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ПОСТІВ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	209
<i>С. В. Скріпкін</i> ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ВИДАТКІВ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ.....	215
<i>Г. А. Терещук</i> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ТА «ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ» В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....	222

### **КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

<i>Ю. М. Беклеміщева</i> ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СУБ'ЄКТИВНИХ ОЗНАК ЗЛОЧИНУ, ПЕРЕДБАЧЕНОГО СТАТТЕЮ 436-1 КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ.....	227
<i>Ю. В. Ключик</i> ПОРУШЕННЯ ПОРЯДКУ ВЕДЕННЯ БАЗИ ДАНИХ ПРО ВКЛАДНИКІВ АБО ПОРЯДКУ ФОРМУВАННЯ ЗВІТНОСТІ ЯК ОДИН ІЗ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ БАНКРУТСТВА.....	233
<i>І. В. Самокиш</i> ПІДСТАВИ (КРИТЕРІЇ) СИСТЕМАТИЗАЦІЇ КВАЛІФІКУЮЧИХ ОЗНАК ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ ВЛАСНОСТІ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ І КРАЇН СХІДНОЇ ЄВРОПИ.....	241

<i>Л. Ю. Тимофєєва</i> МОБІНГ У КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ.....	247
---	-----

## **КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ**

<i>В. С. Сезонов</i> ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛІСТИЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ДОКУМЕНТІВ, ЩО СУПРОВОДЖУЮТЬ ТРАНСПОРТНІ ЗАСОБИ.....	253
--	-----

## **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ**

<i>К. В. Громовенко</i> МІЖНАРОДНО-ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ВИЗНАННЯ ІНОЗЕМНИХ КВАЛІФІКАЦІЙ ВИЩОЇ ОСВІТИ .....	259
---	-----

<i>Г. В. Дідківська</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ В МІЖНАРОДНІЙ СИСТЕМІ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ.....	268
--	-----

<i>О. Ю. Максименко</i> НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АДМІНІСТРУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО АРХІВНОГО ФОНДУ.....	272
--	-----

<i>М. В. Новицька</i> КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ ЗА СТУПЕНЕМ СУСПІЛЬНОЇ НЕБЕЗПЕКИ.....	278
---	-----

<i>Е. Г. Шевчук</i> СУБ'ЄКТИ НАДАННЯ БЕЗКОНТАКТНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ.....	287
--	-----

<i>Г. М. Котляревська</i> ЕЛЕКТРОННА ПЕТИЦІЯ ЯК ВИД ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН.....	295
--	-----

<i>Т. В. Наконечна</i> ДО ПИТАННЯ ЗАГАЛЬНОГО ВИЗНАЧЕННЯ СИСТЕМИ ДОГОВОРІВ В ЦИВІЛЬНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ В СФЕРІ НАДАННЯ ТРАНСПОРТНИХ ПОСЛУГ З ПЕРЕВЕЗЕННЯ.....	301
---	-----

<i>А. Ю. Таранов</i> ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ.....	306
--	-----

<i>Г. С. Буга</i> ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ....	312
--	-----

<i>Н. П. Побережна</i> ВИКОНАННЯ УХВАЛИ СУДУ ПРО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ, ПОРЯДОК СКАСУВАННЯ ЗАСТОСОВАНИХ ЗАХОДІВ ТА ВІДШКОДУВАННЯ ЗБИТКІВ.....	318
---	-----

<i>А. І. Автомєєнко</i> ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА В СФЕРІ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ.....	323
---	-----

<i>В. В. Євдокимов</i> ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА РІЗНИХ ЕТАПАХ ІСТОРИЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ.....	332
--	-----

<i>О. В. Мотайло</i> СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ: ОСНОВНІ КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ.....	336
--	-----

<i>М. О. Гурин</i> ВИЗНАННЯ НЕДІЙСНИМИ ПРАВОЧИНІВ БОРЖНИКА ЗА КОДЕКСОМ УКРАЇНИ З ПРОЦЕДУР БАНКРУТСТВА.....	342
--	-----

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 343.163+343.162.2«18/19»

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-1>

**В. П. Горбачов**

кандидат юридичних наук,  
доцент, адвокат

Донецької обласної колегії адвокатів

### ПРО ОБВИНУВАЛЬНУ ФУНКЦІЮ ПРОКУРАТУРИ В МІСЦЕВИХ СУДАХ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ

*У статті дано аналіз теоретичних поглядів, нормативного регулювання та практики реалізації прокуратурою Російської імперії функції обвинувачення у місцевих судах після судової реформи 1864 р. Зроблено висновок про те, що обвинувальна функція прокуратури в цих судах виявлялася в обмеженому обсязі. Розглянуто такі елементи обвинувачення у місцевих судах, як порушення кримінального переслідування й опротестування вироків, оскільки підтримання обвинувачення у цих судах прокуратура не здійснювала.*

*У процесі підготовки судової реформи обговорювалося питання про покладання на прокурора підтримання обвинувачення у мирових установах. Однак законодавець не прийняв цю пропозицію через нечисленність штату прокуратури, велику кількість мирових суддів і нескладність більшості підсудних їм справ. Наприкінці XIX ст. пропозиція про покладання на прокуратуру обвинувачення у місцевих судах знову обговорювалася на урядовому рівні, однак і тоді вона прийнята не була.*

*Прокуратура не підтримувала обвинувачення в місцевих судах, а її право порушувати кримінальне переслідування в них було дискусійним. Таке право прокуратура отримала спочатку на підставі судової практики Правлячого Сенату, а потім і на підставі закону, який надав їй із 1884 р. право давати доручення поліції про порушення переслідування винних осіб перед мировим суддею, а з 1912 р. – право самостійно порушувати таке переслідування.*

*Одним із проявів функції обвинувачення було право опротестовувати вирок. За законом прокуратура мала право лише касаційного опротестування вироків одноосібних суддів і не мала самостійного права апеляції. Ініціативу апеляційного опротестування закон надав поліції, а прокуратура була уповноважена погодитися або не погодитися з її пропозицією. У разі згоди з пропозицією поліції вважалося, що апеляцію подала прокуратура. Крім того, прокуратура мала право запропонувати поліції підготувати апеляцію. Незважаючи на те, що закон не передбачив безпосереднє право прокуратури на апеляцію, вона фактично вносила апеляції на підставі судової практики Правлячого Сенату, який визнавав за прокуратурою таке право.*

**Ключові слова:** прокуратура, обвинувачення, судова реформа 1864 р., місцеві суди, мирова юстиція, судово-адміністративні органи.

**Постановка проблеми.** Одним із головних питань діяльності прокуратури є питання щодо її взаємовідносин із судами. У різних країнах і на різних історичних етапах ці відносини не були однаковими. У зв'язку з цим важливим є вивчення історичного досвіду. Показовою в цьому відношенні є судова реформа 1864 р. в Російській імперії, яка регулювала, зокрема, відносини прокуратури з судами місцевого рівня.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Деякі аспекти взаємовідносин прокуратури з мировою юстицією і судово-адміністративними органами в дорадянський період були предметом досліджень Д. Анциферова, М. Духовського, А. Коні, М. Корфа, М. Муравйова, М. Неклюдова, І. Острикова, П. Стаматова, І. Фойницького, П. Хохрякова, І. Щегловітова та ін. На сучасному етапі місцева юстиція стала предметом дисертаційних досліджень

В.В. Гущева, І.І. Дунаєва, С.В. Каширського, Я.Б. Смирнової, Р.В. Терентьева, Н.М. Трофімової та ін. Проте в них не розкрито питання взаємовідносин прокуратури з місцевими судами. Певну увагу цьому питанню приділено в дослідженнях С.В. Лонської. Однак проблеми взаємовідносин прокуратури з місцевою юстицією вимагають подальшої розробки.

**Метою статті** є дослідження теоретичних поглядів, нормативного регулювання і практики реалізації прокуратурою Російської імперії після судової реформи 1864 р. таких елементів обвинувальної функції в місцевих судах, як порушення кримінального переслідування й опротестування вироків, оскільки обвинувачення в цих судах прокуратура не підтримувала.

**Виклад основного матеріалу.** Особливістю взаємовідносин прокуратури з мировою юстицією після судової реформи 1864 р. і судово-адміністративними установами після реформи 1889 р. було те, що прокуратура не брала участі у розгляді справ одноосібними суддями (мировими та міськими суддями, повітовими членами окружного суду і земськими дільничними начальниками). Під час підготовки судової реформи обговорювалося питання про покладення на прокуратуру підтримання обвинувачення у мирових установах. Однак укладці судових статутів дійшли висновку, що за наявності великої кількості мирових суддів це нездійсненно внаслідок фізичної неможливості мати при кожному мировому суді особливий орган обвинувальної влади [1, с. 81]. Крім того, більшість підсудних мировим суддям справ були надзвичайно нескладними, тому у підтриманні в них обвинувачення прокуратурою не було ніякої потреби. З цих міркувань обвинувачення у мирових судах було покладено не на прокуратуру, а на потерпілих приватних осіб, поліцейських та інші адміністративні власті [2, с. 5]. А мировий суддя М.А. Неклюдов до цього додавав, що участь прокуратури у справі сповільнювала б мировий розгляд [3, с. 4].

Питання про покладення на прокуратуру підтримання обвинувачення у всіх справах, підсудних одноосібним суддям, обговорювалося урядовою комісією також під час перегляду у кінці ХІХ ст. кримінально-процесуального законодавства. Однак і тоді комісія дійшла висновку, що це неможливо через недостатній чисельний склад прокуратури [4, с. 4].

Стосовно мирових суддів і мирових з'їздів, міських суддів, повітових членів окружного

суду, земських дільничних начальників і повітових з'їздів повноваження прокуратури законом були обмежені двома аспектами: наглядовою функцією й опротестуванням вироків мирових і судово-адміністративних установ. Обвинувальною функцією в цій сфері (в т. ч. правом порушувати кримінальне переслідування) закон прокуратуру не наділив [4, с. 1–2]. Однак на практиці це питання було дискусійним.

Серед приводів до початку справ у мирового судді закон (ст. 42 Статуту кримінального судочинства (далі – СКС)) не вказав повідомлення прокуратури. Проте кримінальний касаційний департамент Сенату 11 липня 1867 р. (рішення № 290) визнав право прокуратури порушувати кримінальне переслідування у справах, підсудних мировим суддям [5, с. 317–318]. У рішенні Сенату не було вказано порядок, у якому прокуратура могла порушити кримінальне переслідування. У зв'язку з цим на практиці виникало питання, чи могла прокуратура про встановлений проступок повідомляти безпосередньо мировим суддям.

Деякі практичні працівники доводили відсутність у прокуратури такого права. Наприклад, мировий суддя М.А. Неклюдов в 1867 р. у своєму «Керівництві для мирових суддів» роз'яснив, що мировий суддя не вправі був прийняти справу за заявою прокурора, бо він не був ні поліцейською, ні адміністративною владою, а був обвинувальною владою, що спеціально створювалася при певних судових місцях і була призначена для обвинувачення тільки в тих місцях, при яких вона створена [3, с. 4]. Товариш голови Смоленського окружного суду В.П. Мордухай-Болтовський у 1875 р. також вважав, що у прокуратури не було права безпосередньо звертатися до мирового суду, бо ст. 42 СКС не згадувала про повідомлення прокуратури як про привід до початку справи у мирових суддів. Серед таких приводів були повідомлення адміністративних властей, до яких прокуратура не належала. За роз'ясненням В.П. Мордухай-Болтовського, у разі виявлення порушень прокуратура мала право запропонувати чинам загальної поліції та жандармських поліцейських управлінь залізниць почати переслідування у мировому суді, а вони зобов'язані були виконати таку пропозицію прокуратури [6, с. 222].

Саме такий підхід до вирішення цього питання закріпив закон 01 травня 1884 р., який встановив, що за наявності в матеріалах дізнання, що надійшли від поліції, ознак проступку мирової підсудності прокуратура доручала поліції

порушити переслідування винної особи перед мировим суддею. Поліція, отримавши такий припис прокуратури, передавала дізнання мировому судді. Надалі на практиці встановився саме такий порядок порушення прокуратурою справ у одноосібних суддів [4, с. 2]. За твердженням І. Щеглової, за такого порядку не було потреби надавати прокуратурі право безпосередньо порушувати справи у мирових суддів, бо фактично за законом від 01 травня 1884 р. таке право їй належало опосередковано [7, с. 23]. Незважаючи на це, у звітах, які представлялися до міністерства юстиції, серед приводів до початку справ у мирових суддів були вказані справи, передані прокурорами.

Однак 15 червня 1912 р. закон (ст. 42 СКС) був доповнений вказівкою на те, що приводом до початку розгляду справи мировим суддею є також повідомлення прокуратури. Це було зроблено з практичних міркувань для прискорення правосуддя, коли до прокуратури надходили скарги, розгляд яких був підсудний мировим судам [8, с. 193]. Як наслідок, прокуратура стала суб'єктом порушення кримінальних справ у мировому суді не тільки у судовій практиці, але й за законом.

Прокуратура не була присутня під час розгляду справ мировими суддями [9, с. 385] й обвинувачення у них не підтримувала. Тому вважаємо неточним твердження С.В. Лонської (а слідом за нею і В.В. Дорошкова) про те, що підтримання обвинувачення в мирових судах (на відміну від загальних судів) було не обов'язком, а тільки правом прокурора [10, с. 96; 11, с. 60]. Закон (ст. 3 СКС) прямо зазначив, що у мирових судових установах викриття обвинувачених перед судом надавалося потерпілим приватним особам, поліцейським та іншим адміністративним властям. Прокуратурі таке право надано не було.

Питання щодо надання прокуратурі факультативного права на свій розсуд брати на себе підтримання обвинувачення в мировому суді обговорювалося в кінці XIX ст. спеціальною урядовою комісією з перегляду судового законодавства. Однак така пропозиція не була підтримана. Серед мотивів цього було те, що залежність підтримання обвинувачення від розсуду прокуратури призведе до того, що за завантаженості іншою роботою прокуратура здебільшого ухилитиметься від прийняття на себе викриття обвинувачених перед дільничним суддею. А це давало б привід до звинувачень прокуратури в її суб'єктивізмі у виборі

справ, за якими вона підтримуватиме обвинувачення [4, с. 3; 12, с. 65].

Якнаслідок, проект нової редакції СКС 1900 р. (ст. 1072) передбачив, що прокуратура безпосередньої участі у розгляді справ у дільничних суддів не бере, проте чини загальної та жандармської залізничної поліції обвинувачення у цих суддів здійснюють під керівництвом і наглядом прокуратури [13, с. 216]. Цей проект законом не став. Однак передбачена в ньому ідея була реалізована в законі 15 червня 1912 р., за яким особи прокурорського нагляду не беруть безпосередньої участі в розгляді справ у мирових суддів, але, якщо визнають за необхідне, можуть дати вказівки чинам поліції з викриття обвинувачених у цих справах (ст. 64<sup>1</sup> СКС). Під «викриттям» обвинувачених міністерство юстиції розуміло правильне і доцільне користування поліцією процесуальними правами сторони у справі, що належали їй за законом [8, с. 198].

Одним із проявів функції обвинувачення було право опротестування вироків [14, с. 1; 15, с. 533–534]. Під час підготовки судової реформи було висловлено пропозицію, щоб у справах, у яких обвинувачення у мировому суді підтримувала поліція, апеляційні відгуки на вирок подавала сама поліція. Однак цю пропозицію не прийняли, мотивуючи тим, що представниками закону були не поліцейські, а прокурори, які, до того ж, за своєю освітою стояли значно вище за поліцію [1, с. 80–83]. Зрештою у питанні опротестування вироків мирових суддів (а з 1889 р. – також вироків судово-адміністративних органів) дії поліції були поставлені під контроль прокуратури.

За законом, якщо поліція, яка підтримувала обвинувачення, не була згодна з вироким мирового та міського судді або земського начальника, то повинна була апеляційний відгук на вирок представити товаришу прокурора. А він міг або дати апеляції подальший хід, або залишити подання поліції без наслідків (ст. 146 СКС). Погоджуючись із відгуком поліції, товариш прокурора передавав його за належністю і не був зобов'язаний приводити його у форму протесту від свого імені; був потрібний тільки дозвіл товариша прокурора на принесення відгуку поліцією. Після передачі відгуку поліції до суду вважалося, що його подано товаришем прокурора [16, с. 183]. У разі залишення відгуку без наслідків товариш прокурора повинен був повідомити про це прокурору, вказавши сутність відгуку та причини відмови в його направленні



до суду [17, с. 30]. Якщо ж відгук на вирок поліція подавала, минаючи товариша прокурора, то вирок мирового з'їзду, постановлений за результатами розгляду такого відгуку, підлягав скасуванню [16, с. 183].

Із цього загального порядку оскарження рішень мирових суддів були зроблені винятки у справах про порушення спеціальних статутів громадського благоустрою та благочиння (будівельного, лікарського та ін.) і статутів казенного управління (митного, про акцизні збори та ін.). У цих справах поліція користувалася правом безпосереднього (без участі прокуратури) оскарження вироків мирових, міських суддів і земських начальників (ст. 1189, 1216 СКС). Крім того, в Сибіру, Архангельській губернії, Степових областях, Туркестанському краї та Закаспійській області у зв'язку з великим простором цих територій поліція мала право самостійно подавати апеляційні відгуки на вироки мирових суддів у разі відсутності з будь-яких причин товариша прокурора окружного суду, а також у місцевостях, де взагалі не було товариша прокурора (там, де він не проживав постійно) (ст. 1380, 1416, 1454 СКС).

З іншого боку, якщо поліція не визнавала за потрібне оскаржити вирок, а товариш прокурора вважав за необхідне це зробити, то поліція зобов'язана була виконати його пропозицію подати апеляційний відгук на вирок. У таких випадках зміст відгуку поліції мав відповідати тим вказівкам, які дав товариш прокурора [18, с. 65–66].

Крім того, у разі відмови мирових суддів розглянути протоколи про проступки, складені унтер-офіцерами жандармських поліцейських управлінь, прокурори окружних судів повинні були здійснювати нагляд за своєчасністю оскарження таких постанов суддів [19, с. 1354].

Закон не передбачав безпосереднє право прокуратури на апеляційне опротестування вироків мирових суддів. Але це зробив Сенат, який 01 вересня 1867 р. визнав за прокуратурою право самостійно опротестовувати вироки мирових суддів, постановлені у справах про злочини, які були підсудними не мировим, а загальним судовим місцям і тому підлягали переслідуванню прокуратурою [20, с. 3–4]. Таке саме право у прокуратури було і стосовно вироків земських начальників, міських суддів і повітових членів окружного суду. Більше того, міністр юстиції вимагав від прокурорів, щоб вироки, постановлені з порушенням підсудності, не залишалися без оскарження; якщо ж їх про-

тести не задовольнялися, то прокурори повинні були подавати касаційні протести [19, с. 1392]. Опротестування прокуратурою вироків у непідсудних мировим судам справах не було обмежено будь-яким терміном [9, с. 385]. І на практиці прокуратура подавала протести на вироки одноосібних суддів безпосередньо від себе [4, с. 2].

У 1908 р. Сенат визнав більш широкий обсяг права прокуратури на апеляційне опротестування вироків мирових суддів [21, с. 157]. Він роз'яснив, що у справах, у яких обвинувачем виступала поліція, право апеляційного оскарження належало не тільки поліції, але й прокурору. На підставі цього рішення теорія визнавала право прокурора приносити апеляційні протести також і у справах, у яких обвинувачами були інші органи адміністративної влади [2, с. 9].

У разі опротестування вироків одноосібних суддів товариш прокурора у мировому або повітовому з'їзді виконував не функцію нагляду, а був особою, котра брала участь у справі; тому він повинен був підтримувати там свій протест і для цього мав відповідні права (пред'являти нові докази тощо) [22, с. 226].

Щодо касаційного опротестування остаточно вироків одноосібних суддів, мирового та повітового з'їздів обмежень для прокуратури не було. Прокурор окружного суду мав право опротестувати вирок мирового з'їзду, незважаючи на те, що в засіданні з'їзду був не він, а його товариш [23, с. 63].

На практиці протести прокуратури на вироки місцевих судових установ були відносно нечисленними. Наприклад, у 1909 р. на вироки мирових і міських суддів, повітових членів окружного суду, мирових і повітових з'їздів прокуратурою подано 772 апеляційні протести (що склало 0,05% від усіх завершених цими судами справ) і 203 касаційні протести (0,01%) [24, с. 238–239, 276, 288–289, 312–313].

Прокуратура не здійснювала безпосередній нагляд за діяльністю нижчих судів (волоських, сільських, народних, іногородницьких тощо), які були засновані переважно за ставним або національним принципом і не входили до реформованої судової системи. Однак прокуратурі було надано право опротестовувати вироки деяких із цих судів. У Степових областях і Туркестанському краї вироки народних судів, постановлені з перевищенням влади або у непідсудних їм справах, до виконання

не приводилися і представлялися адміністрацією прокурору, котрий вносив їх зі своїм протестом для скасування до місцевого окружного суду, що розглядав ці справи в порядку нагляду [25, с. 335–336]. За реформою місцевого суду 1912 р. прокуратура отримала право касаційного опротестування вироків верхнього сільського суду, який був апеляційною інстанцією для волосних судів [26, с. 112].

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, можна зробити висновок про те, що обвинувальна функція прокуратури в місцевих судах виявлялася в обмеженому обсязі. Обвинувачення в цих судах вона не підтримувала, проте мала право порушувати кримінальне переслідування й опротестовувати їх вирокі. Право порушувати кримінальне переслідування у мирових судах прокуратура отримала спочатку на підставі судової практики Сенату, а потім і на підставі закону, який надав їй з 1884 р. право давати доручення поліції про порушення переслідування винних осіб перед мировим суддею, а з 1912 р. – право самостійно порушувати таке переслідування. За законом прокуратура мала право касаційного опротестування вироків одноосібних суддів і не мала самостійного права апеляції. Незважаючи на це, вона фактично вносила апеляції на підставі судової практики Сенату, що визнавав за прокуратурою таке право.

#### Список використаної літератури:

1. Объяснительная записка к проекту Устава уголовного судопроизводства. Санкт-Петербург, 1863. XIX. 496 с.
2. Устав уголовного судопроизводства. Систематический комментарий / под общ. ред. М.Н. Гернета. Вып. I. Москва : тип. «Культура», 1914. 306 с.
3. Неклюдов Н. Руководство для мировых судей. Т. 1. Санкт-Петербург : тип. Н. Тиблена и К<sup>о</sup> (Н. Неклюдова), 1867. XII. 337 с.
4. Высочайше учрежденная комиссия для пересмотра законоположений по судебной части : Объяснительная записка к проекту новой редакции Устава уголовного судопроизводства. Т. I. Общие положения и подсудность. Санкт-Петербург : Сенатская тип., 1900. XIV. 262. 30 с.
5. Решения уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената за 1867 год. Санкт-Петербург : тип. Правит. Сената. XXII, XIV. 815 с.
6. Сборник узаконений для руководства чинов полиции и корпуса жандармов при исследовании преступлений по судебным уставам 20 ноября 1864 года, правилам Высочайше утвержденным 19 мая 1871 года и позднейшим узаконениям / сост. В.П. Мордухай-Болтовской. Санкт-Петербург : тип. Ретгера и Шнейдера, 1875. XII. 295 с.
7. Щегловитов И. Из уголовной практики мирового суда. *Журнал гражданского и уголовного права*. 1887. Кн. 5. С. 1–40.
8. Васильев А.А. Закон о преобразовании местного суда 15-го июня 1912 г. Санкт-Петербург : Изд. юрид. книжн. магазина В.П. Анисимова, 1913. СХV. 248 с.
9. Указатель вопросов уголовного права и судопроизводства, разрешенных уголовным кассационным и общим собранием кассационных департаментов Правительствующего Сената за 1874, 1875 и 1876 гг. / сост. М.Н. Беловым, В.В. Поповым и М.В. Красовским. Санкт-Петербург : тип. Правит. Сената, 1878. 468с.
10. Лонская С.В. Мировой суд в России (1864–1917 гг.): историко-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Калининградский гос. ун-т. Калининград, 1998. 168 с.
11. Дорошков В.В. Мировой судья. Исторические, организационные и процессуальные аспекты деятельности. Москва : Норма, 2004. 131 с.
12. От III отдела Высочайше учрежденной Комиссии для пересмотра законоположений по судебной части. *Журнал министерства юстиции*. 1895. № 8. С. 65–90.
13. Проект новой редакции Устава уголовного судопроизводства, составленный Высочайше учрежденною Комиссиею для пересмотра законоположений по судебной части. Санкт-Петербург : Сенатская тип., 1900. 513 с.
14. Наказ министра юстиции, генерал-прокурора, чинам прокурорского надзора судебных палат и окружных судов. Санкт-Петербург : тип. Правит. Сената, 1896. 118 с.
15. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства : в 2 т. Т. 1. Санкт-Петербург : Изд-во «Альфа», 1996. 552 с.
16. Устав уголовного судопроизводства с позднейшими узаконениями, законодательными мотивами, разъяснениями Правительствующего Сената и циркулярами министра юстиции / сост. В. Ширковым под ред. М. Шрамченко. Санкт-Петербург : «Центральная» типо-литография М.Я. Минкова, 1899. 30, 948, 56, IV с.
17. Инструкция прокурора Казанской судебной палаты С. Гончарова о порядке действий лиц прокурорского надзора округа Казанской судебной палаты, а также чинов полиции по участию последних в производстве предварительного следствия. Казань : тип. Штаба Казанского военного округа, 1880. 149 с.

18. Инструкция чинам полиции округа Харьковской судебной палаты по обнаружению и исследованию преступлений / сост. прокурор Харьковской судебной палаты В. Давыдов. Харьков : Т-во «Печатня С.П. Яковлева», 1898. 107 с.
19. Устав уголовного судопроизводства с позднейшими узаконениями, законодательными мотивами, разъяснениями Правительствующего Сената и циркулярами министра юстиции / сост. М.П. Шрамченко и В.П. Ширковым. Петроград : Изд. юрид. книжного магазина Н.К. Мартынова. 1916. ХСVI. 1412 с.
20. Свод решений кассационных департаментов Правительствующего Сената и разъясненные ими законоположения. Ч. 1. Санкт-Петербург : тип. Императорской Академии наук : Издание Я.Н. Утина, 1869. XXXVIII. 816 с.
21. Судебные уставы Императора Александра II с законодательными мотивами и разъяснениями. Устав уголовного судопроизводства / сост. С.Г. Щегловитов. Санкт-Петербург : тип. т-ва А.С. Суворина «Новое время», 1913. 948 с.
22. Тимановский А. Сборник толкований русских юристов к Судебным уставам Императора Александра Второго. За двадцать пять лет (1866–1891). Учреждение судебных установлений и Устав уголовного судопроизводства. 2000 тезисов. Варшава : тип. К. Ковалевского, 1892. 2, IV. 651 с.
23. Судебные уставы Императора Александра II. Учреждение судебных установлений / сост. Д. Чичинадзе. Изд. неофициальное. Санкт-Петербург, 1892. IX. 223 с.
24. Сборник статистических сведений Министерства юстиции. Вып. 25. Сведения о личном составе и о деятельности судебных установлений Европейской и Азиатской России за 1909 год. Санкт-Петербург : Сенатская типография, 1911. 400 с.
25. Положение об управлении Туркестанского края: Высочайше утверждены 12 июня 1886 года. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. 6. Санкт-Петербург, 1888. № 3814. Ст. 216.
26. Рудин Н. Одобренный Государственным Советом и Государственною думою и Высочайше утвержденный Закон 15 июня 1912 г. о преобразовании местного суда. Временные правила о волостном суде. Санкт-Петербург : юрид. книгоизд-во «Сотрудник», 1912. VII. 116, 224 с.

### **Gorbachov V. P. About the accusatory function of the Prosecutor's office in the local courts of the Russian Empire**

*The article analyzes the theoretical views, normative regulation and practice of implementation by the Prosecutor's office of the accusatory function in local courts in the Russian Empire after the judicial reform of 1864. It is concluded that the accusatory function of the Prosecutor's office in these courts was manifested in a limited amount. The following elements of the prosecution in local courts, such as the initiation of criminal prosecution and protest of sentences, were considered, as the prosecutor's office did not support the prosecution in these courts.*

*During the preparation of the judicial reform, it was proposed to entrust the prosecution in the world institutions to the Prosecutor. However, the legislator did not accept this proposal because of the small number of prosecutors, the large number of justices of the peace and the simplicity of the most of cases under their jurisdiction. At the end of the 19th century, the proposal to impose accusatory function on the Prosecutor's office in local courts was again discussed at the government level, but even then it was not accepted.*

*The Prosecutor's office did not support the prosecution in the local courts, and its right to initiate criminal proceedings in them was debatable. The Prosecutor's office obtained this right first on the basis of the judicial practice of the Governmental Senate, and then on the basis of the law, which since 1884 gave the Prosecutor's office the right to instruct the police to initiate prosecution the perpetrator before a justice of the peace, and since 1912 – the right to initiate such prosecution independently.*

*One of the manifestations of the functions of the prosecution was the right to appeal against the sentences. According to the law, the Prosecutor's office had only the right of cassation protests against sentences of individual judges, but did not have an independent right of appeal complaints. The law granted to the police the initiative of appeal against sentences, and the Prosecutor's office was authorized to agree or disagree with its proposal. If the Prosecutor's office agreed with the proposal of the police, it was considered that the appeal was submitted by the Prosecutor's office. In addition, the Prosecutor's office had the right to ask the police to prepare an appeal. Despite the fact that the law did not provided for the Prosecutor's office the direct right of appeal complaints, it made in fact appeals based on the judicial practice of the Governmental Senate, which recognized such right for the Prosecutor's office.*

**Key words:** Prosecutor's office, accusation, judicial reform of 1864, local courts, world justice, judicial-administrative bodies.

**О. Ю. Дудченко**кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри судоустрою та прокурорської діяльності  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## ТЕОРЕТИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

*Стаття присвячена вивченню теоретичних передумов дослідження держави та державної влади. Зроблена спроба встановити джерела походження державної влади.*

*У статті зазначено, що дослідження феномену влади, а також пошук найефективнішої форми її реалізації можна віднести до фундаментальних питань юридичної науки, яке вивчалось вченими всіх часів. Проблеми державної влади були предметом аналізу багатьох мислителів давнини. Проаналізовано підходи до розуміння держави та державної влади такими мислителями, як Т. Гоббс, Д. Фільмер, Святий Августин, Фома Аквінський.*

*Звертається увага на визначення самого поняття «влада», зазначено, що у зв'язку з різноманітністю його тлумачень воно є багатоаспектним. Так, у літературі можна зустріти роздуми про владу випадковості, про владу над природою, про владу об'єктивних природних і суспільних закономірностей, про господарську або економічну владу, про владу соціальну, політичну або державну тощо. У зв'язку з таким широким тлумаченням і неоднозначним наповненням змістовною інтерпретацією поняття «влада» запропоновано його найпростіше визначення, яке зводиться до психологічного впливу одного суб'єкта (котрий реалізує владу) на іншого (який у цьому взаємовідношенні виступає як об'єкт владного впливу).*

*Автор торкається питання структури влади, яка формується з розгалуженої мережі бюрократичних, військових, дипломатичних, економічних, політичних, правових і фінансових інституцій.*

*Встановлено, що державна влада є первинною щодо всіх інших видів управління, оскільки навіть там, де держава за зовнішніми ознаками залишає владу певних людських об'єднань непошкодженою, вона, тим не менш, привласнює її собі в такій формі, що визнає себе її джерелом. Це проявляється в тому, що держава присвоює собі право нормувати своїм законодавством будь-яку пануючу владу в межах своєї території. Сучасна держава визнає за кожним індивідом і кожним союзом визначену законом сферу свободи від державної влади, але визнати самостійну пануючу владу, яка протистояла б державі як нездоланна межа її влади, вона не може за самою своєю суттю.*

**Ключові слова:** держава, влада, структура влади, функції влади.

**Постановка проблеми.** У юридичній науці питання про державу і владу, а також їхню сутність є центральним. Державу можна розглядати як союз людей, які осіли в певних межах і підпорядковані одній владі, або як корпорацію народу, що населяє певну територію, причому ця корпорація володіє первинною верховною владою. З цього погляду держава складається з трьох елементів: влада, населення і території. Від розуміння сутності держави та державної влади залежить постановка і рішення інших основних питань – про функції держави, про державний механізм, про державні органи тощо.

Останнім часом дослідження влади перейшло на інший рівень. З цього приводу філософ

В.Г. Ледяєв зазначає, що, позбавившись тоталітарних кайданів, соціальна наука та масова свідомість пострадянських суспільств швидко перебороли минулий дисбаланс між важливістю феномену влади й обсягом його наукового дослідження, втім, недостатня увага до концептуальних питань вказаного явища призводить до того, що під владою, у її соціальному вимірі, почали розуміти будь-які події та явища, пов'язані зі здійсненням впливу одних людей на інших, а також зі сферою політики загалом [5, с. 100]. У наукових джерелах владу сьогодні ототожнюють з «авторитетом», «впливом», «пакуванням», «примусом», «силою», «управлінням» тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Дослідження феномену влади, а також пошук найефективнішої форми її реалізації можна віднести до фундаментальних питань юридичної науки, яке вивчалось вченими всіх часів. Невипадково проблеми державної влади були предметом розгляду багатьох мислителів давнини (Аристотеля, Платона, Сократа, Цицерона та ін.). Так, англійський філософ-матеріаліст XVII ст. Томас Гоббс у межах свого філософського вчення зазначав, що з усіх наук найбільш шанованою наукою виявляється та, яка важлива для правителів та інших людей, котрі здійснюють управління родом людським. Користь такої науки, якщо вона викладена коректно, тобто виведена з очевидною необхідністю та з правильних принципів, краще за всіх зрозуміємо лише тоді, коли розглянемо, яка шкода трапляється для роду людського з хибного розуміння її, що зводиться лише до марнослів'я [3, с. 276]. На думку Т. Гоббса, правильне навчання громадян науці про державу необхідне для збереження миру, тому обов'язком правителів є здійснення кодифікації основних положень істинного громадянського (цивільного) вчення та введення обов'язкового викладання їх у всіх університетах держави. Т. Гоббс зазначав, що всі обов'язки правителів можна висловити однією фразою: благо народу – вищий закон [3, с. 276–277].

Проблематика державної влади, а також її ознак розглядається в історії щоразу під різними кутами зору, залежно від конкретно-історичних інтересів, потреб, завдань і цілей, що виникали в суспільстві у відповідний історичний період. Однак необхідно зазначити, що таке дослідження в будь-який період здійснювалося в тісному взаємозв'язку з дослідженням феномену держави.

**Мета статті** – вивчити теоретичні передумови дослідження державної влади та держави. Встановити джерела її походження.

**Виклад основного матеріалу.** Стосовно того, що таке держава і яке її походження, в наукових джерелах є безліч міркувань. Так, відповідно до патріархальної теорії походження держава – це сім'я, яка розрослася, а державна влада – це влада батька у сім'ї. З цього приводу Т.В. Чехович зазначає, що таке просте визначення державної влади та держави, попри його простоту, відіграло в деякі історичні періоди чималу політичну роль [6, с. 12]. Спираючись на вказану концепцію, Джон Фільмер у сере-

дині XVII ст. здійснював захист права англійського короля на державну владу, вказуючи, що як не можна стратити свого рідного батька, так само не можна стратити й короля, який також є батьком для свого народу. Подібний підхід був характерним для різноманітних політичних доктрин, спрямованих на захист форми самодержавства.

Починаючи з IV – V ст. більшість досліджень приділено богословській теорії походження держави та державної влади. Так, Святий Августин стверджував, що земна держава – це тільки погане відображення божественної держави. Він негативно ставився до юристів, які в своїй більшості підтримували позицію природно-правової теорії походження держави. І лише у XIII ст. Фома Аквінський, визнаючи реальність і важливість світської держави, а також державної влади, разом із пануванням закону Божого визнав право юристів на їх громадську діяльність, що не заважає захисту божественного та природного права.

Стосовно самого поняття «влада», то у зв'язку з різноманітністю його тлумачень воно є багатоаспектним. У літературі можна зустріти роздуми про владу випадковості, про владу над природою, про владу об'єктивних природних і суспільних закономірностей, про господарську або економічну владу, про владу соціальну, політичну або державну тощо. У зв'язку з таким широким тлумаченням і неоднозначним наповненням змістовною інтерпретацією поняття «влада» набуває неабиякої кількості значень і втрачає свою точність [6, с. 12]. Це змушує формалізувати поняття «влада» і «державна влада», оскільки це пов'язано з певним колом питань змістовного характеру, що зумовлюється трактуванням деяких положень (наприклад, обсягу повноважень правоохоронних державних органів, розмежування і взаємодії органів, що входять до правоохоронної системи, тощо).

Найпростіше визначення влади зводиться до психологічного впливу одного суб'єкта (котрий реалізує владу) на іншого (який у цьому владному взаємовідношенні виступає як об'єкт владного впливу).

Структура влади є надзвичайно складною. Вона формується з розгалуженої мережі бюрократичних, військових, дипломатичних, економічних, політичних, правових і фінансових інституцій. До суб'єктів здійснення влади належать соціальні спільноти, індивіди, рухи й організації держави, а також їх складники.

На інституційному макросистемному рівні Т.В. Чехович до суб'єктів влади відносить структуровані гілки державної влади, інститути глави держави, омбудсмена, політичні партії, групи тиску, політичну опозицію тощо [6, с. 23]. На її думку, соціальна система влади як цілісність містить ряд підсистем – правову, адміністративно-управлінську, військову, виховно-освітню тощо, де як горизонтально, так і вертикально встановлюються характерні для кожної з підсистем відносини. Влада – це першочергова умова реалізації права, що є наріжним каменем існування держави. Водночас вона підпорядковується праву, яке покликане чітко визначити владні прерогативи та функції держави. Враховуючи це, можна стверджувати, що влада – це своєрідна система комунікацій, яка розкривається на різних рівнях: між двома чи більше суб'єктами, між суб'єктами й об'єктами, між двома чи більше особами чи сторонами, що беруть участь у системі владних відносин [6, с. 23].

Як зазначав Талкотт Парсонс, влада посідає в аналізі політичних систем місце, подібне до того, яке належить грошам в економічних системах [4, с. 60]. Також, як справедливо зауважив Карл Дойч, вона є одним із «засобів розрахунку» в політиці, який застосовується там, де не спрацьовує вплив на сторони або добровільне погодження дій. Влада виконує функції врегулювання групових конфліктів і здійснення комунікації всередині системи [2, с. 61].

У цьому контексті Т.В. Чехович визначає основні соціальні функції влади в політичній системі:

- інтегративну, тобто об'єднання всіх соціальних сил, політичних, матеріальних та інтелектуальних ресурсів і підпорядкування їх політичним, суспільно важливим цілям;
- мотивувальну – формування мотивів політичної діяльності, підпорядкування їм інших мотивів та інтересів;
- соціального контролю – забезпечення належного контролю з метою підтримання легітимності держави;
- регулятивну – спрямування волі суб'єктів політичних відносин на створення політичних механізмів регулювання життєдіяльності суспільства;
- об'єднувальну (консолідує) – політичне та юридичне забезпечення участі у формуванні та функціонуванні органів усіх інститутів політичної системи;

– репресивну – підтримання існуючого правопорядку та політичного ладу, дотримання політичних і правових норм;

– стабілізуючу – сприяння стійкому розвитку суспільства та всіх структур його політичної системи [6, с. 24].

Особливу позицію в дослідженні влади займає німецький соціолог Макс Вебер, котрий розрізняє поняття влади та панування. Він відштовхується від положення, запропонованого Монтеस्क'є, згідно з яким основним у понятті влади виступає не те, одній чи кільком особам вона належить, а те, як ця влада здійснюється у практичному житті, а саме чи з додержанням законів і почуттям міри чи, навпаки, зі свавіллям і насильством. Таким чином, Вебер вказував, що влада зумовлена шансом діючої особи нав'язати свою особисту волю іншому індивідові, навіть у разі протидії з боку останнього. На думку М. Вебера, влада – це внутрішній фактор суспільного зв'язку, який вказує на наявність нерівності. Стосовно панування, то воно обов'язково передбачає наявність пана, у котрого є шанс розраховувати на підлеглість тих осіб, які теоретично повинні йому підкорятися. Різниця між владою та пануванням полягає у тому, що у першому випадку наказ не є законною необхідністю, а підкорення не завжди є обов'язком, тоді як у другому випадку підкореність заснована на визнанні наказів тими, хто їм підкоряється [1, с. 31].

Слід зазначити, що будь-яка цільова людська єдність потребує керівництва єдиною волею. Волею, метою якої є піклування про спільні інтереси цієї єдності, що може наказувати та змушувати виконувати накази. Будь-яке, навіть найбільш хитке об'єднання має свою особливу, відповідну його характеру владу.

Є два види союзної влади: панівна і не панівна. Не панівна союзна влада характеризується тим, що вона може видавати обов'язкові постанови для членів об'єднання, але не в змозі власними силами та засобами примусити до виконання її наказів. Член будь-якого об'єднання, в основі якого лежить не панівна влада, може в будь-який час піти. Для того, щоб утримати його в об'єднанні або щоб примусити його, незважаючи на бажання вийти з об'єднання, виконувати щодо останнього необхідні за статутом обов'язки, необхідне волевиявлення або вплив будь-якої сили, що стоїть над об'єднанням. Це стосується всіх об'єднань, в основі яких не панівна влада, а не тільки тих,

у які вступають добровільно. Найбільш чітко це проявляється в положенні, що займає одне з найбільших недержавних об'єднань – церква (щодо її членів). Хоча влада церкви над її членами є значною, однак юридично вона не володіє пануванням, хіба що держава надає їй підтримку.

Наскільки б широко не розвинула систему своїх впливів проста союзна влада, у членах об'єднання, що вільно підкоряються її волі, вона знаходить межу можливого для неї самостійного втілення. Вона може встановити цілу систему правил для членів союзу, вдаватися до каральних норм, але того, хто не хоче підкоритися цьому праву і цим покаранням, союз примусити не може. Засоби, якими союз наділений у своєму розпорядженні для санкціонування своїх наказів, мають виключно дисциплінарний характер. Влада такого союзу – влада дисциплінарна, а не державна.

Така дисциплінарна влада реалізується у значній кількості приватних відносин між окремими особами. Вона існує всюди, де встановлені триваючі правовідносини. Для регулювання цих відношень, для їх зміцнення, іншими словами – для охорони порядку, уповноважена сторона може робити зауваження, встановлювати та приводити у виконання інші стягнення. Але крайнім і найтяжчим дисциплінарним засобом є припинення особистого становища, виключення з об'єднання. Незважаючи на цю дисциплінарну владу, підлеглий їй може в будь-який час вийти із союзу.

І навпаки, панівна влада є владою, що не терпить опору. Владарювати – значить керувати і бути в змозі примушувати до виконання. Від будь-якої влади підлеглий може ухилитися, але тільки не від влади панівної. Будь-який інший союз може виключити члена, союз панівний може в силу своєї первісної влади утримати його в союзі. Необхідно наголосити, що з держави можливий тільки умовний вихід, з умовою, що особа підкорилася іншій державі. Влада, наділена такою силою, є владою панівною, тобто державною. Панування є тим критерієм, який відрізняє державну владу від всіх інших влад. У тих випадках, де ми знаходимо таку пануючу владу у будь-якого союзу або індивіда, що входить до складу держави, вона виходить від державної влади, тобто вона не первинна, а похідна.

Варто зауважити, що це положення відповідає відносинам сучасної держави. До консоліда-

ції держави його не існувало. Воно є історичною, а не абсолютною категорією для кваліфікації панівних об'єднань. У середні віки існували численні союзи недержавного характеру, які здійснювали в тому чи іншому обсязі панування як початкове своє право. Насамперед мала самостійну владу церква, котра нерідко з успіхом використовувала цю владу проти держави. Так само численні союзи та феодалські власники здійснювали панування, яке вони розглядали як своє власне. Вже з однієї цієї причини навряд чи можливо за допомогою сучасних державно-правових понять провести в тодішньому політичному світі сувору межу між державою і недержавним союзом. Але посилення державної влади в боротьбі з обмежувачими та протидіючими силами призводить до поглинання самостійної влади державою. Підтвердженням цього є судження Т. Гоббса, котрий визначав державу як біблійне чудовисько, Левіафана, що підкоряє собі все навкруги. Однак люди самі уклали договір про своє повне підкорення Левіафану, віддали йому всі свої права, оскільки до цього в природному існуванні людей домінував принцип «людина людині – вовк» [3, с. 158]. Деяко схоже появу державної влади пояснює Ж.Ж. Руссо, який зазначав, що державна влада виникла на підставі складання громадського договору, і відповідно до нього кожен віддав державі частку своєї незалежності, самостійності й одержав від неї необхідну охорону стосовно свого існування як громадянина в межах відповідної держави.

**Висновки і пропозиції.** На нашу думку, державна влада є первинною щодо «громадських договорів» Гоббса та Руссо, оскільки навіть там, де держава за зовнішніми ознаками залишає владу певних людських об'єднань не пошкодженою, вона привласнює її собі в такій формі, що визнає себе її джерелом. Це проявляється в тому, що держава присвоює собі право нормувати своїм законодавством будь-яку пануючу владу в межах своєї території. Сучасна держава визнає за кожним індивідом і кожним союзом визначену законом сферу свободи від державної влади, але визнати самостійну пануючу владу, яка протистояла б державі як нездоланна межа її влади, не може за самою своєю суттю.

#### **Список використаної літератури:**

1. Витченко А.М. Теоретические проблемы исследования государственной власти. Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1982. 194 с.

2. Гаджиев К.С. Введение в политическую науку : учебник. Москва : Логос, 2000. 540 с.
  3. Гоббс Т. Основы философии : Сочинения в 2 т. Москва : Мысль, 1989. Т. 1. Ч. 3. О гражданине. 621 с.
  4. Гомеров И.Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. Москва : ЮКЭА, 2002. 830 с.
  5. Ледяев В.Г. Власть: концептуальный анализ. Москва : РОССПЭН, 2001. 380 с.
  6. Чехович Т.В. Державна влада як інститут конституційного права України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2005. 218 с.
- 

**Dudchenko A. Yu. Theoretical prerequisites of the research of the governmental authority**

*The research of theoretical prerequisites of the study of the state and governmental authority are considered in the article. An attempt to establish the sources of origin of governmental authority is made in the article. The article states that the study of the phenomenon of authority, as well as the search for the most effective form of its implementation, can be attributed to fundamental questions of legal science, which has been studied by scientists at all times. Problems of governmental authority have been the subject of research by many thinkers of antiquity. The approaches to understanding the state and governmental authority by such researchers as T. Hobbs, D. Filmer, St. Augustine, Thomas Aquinas, etc. are analyzed.*

*Attention is drawn to the definition of the term "authority" itself, it is stated that it is multidimensional due to the variety of its interpretations. Considerations on the authority of chance, authority over nature, the authority of objective natural and social laws, economic or economic authority, the authority of social, political or governmental etc. can be found in literature. In connection with such a broad interpretation and ambiguous filling of a meaningful interpretation of the concept of "authority" its simplest definition is proposed, which boils down to the psychological influence of one subject (exercising authority) on another (which in this power relation acts as an object of authority influence). The issue of the structure of government, which is formed from an extensive network of bureaucratic, military, diplomatic, economic, political, legal and financial institutions is considered in the article.*

*It is established that governmental authority is primary in relation to all other types of government, since even where the state externally leaves the power of certain human associations not damaged, it nevertheless appropriates it in a form that recognizes its source. This is manifested in the fact that the state reserves the right to regulate with its legislation any dominant power within its territory. The modern state, although recognizing for every individual and every union the sphere of freedom from state power defined by law, but recognizing an independent dominant power that would resist the state as an insurmountable boundary of its power, it cannot by its essence.*

**Key words:** state, authority, structure of authority, functions of authority.



УДК 342.22

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-3>**О. А. Марущак**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри теорії та історії держави і права,  
конституційного права  
Чернігівського національного технологічного університету

## ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ: ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ

*Статтю присвячено одній із базових категорій теорії держави – функціям держави, а саме визначенню цього поняття. У процесі функціонування держави виявляється цілеспрямований вплив на різні сфери життя, суспільні процеси та зв'язки. Виконуючи певні функції, держава за допомогою проведених реформ, перетворень, правового регулювання суспільних відносин впливає на стан суспільних процесів, їх динаміку, спрямованість. Здійснення конкретних функцій може як стабілізувати розвиток суспільства, чинити творчий вплив, так і посилювати його кризовий стан. У статті здійснено поглиблений аналіз дефініцій функцій держави, характерних для різних історичних періодів, визначено ці періоди та надане актуальне сьогодні поняття функцій держави. Можна стверджувати, що визначення функцій держави, залежить від ряду чинників – правових, політичних, ідеологічних, соціальних та ін. Сьогодні немає єдиного визначення функцій держави. Як результат, породжено великий плюралізм у визначенні функцій держави, і можна виділити декілька підходів до визначення цього поняття, які певною мірою збігаються з історичними періодами. Варто зазначити, що у західній правовій науці функції держави не є базовою категорією, а основна увага приділяється цілям і задачам. Встановлено, що у науці теорії держави і права велика увага приділяється дослідженню функцій держави, й однією з ключових проблем є визначення поняття функцій держави. Сьогодні є багато дефініцій, які кардинально відрізняються, і наукова спільнота наголошує на необхідності уніфікації цього поняття. Функції держави – залежна від історичних, політичних, соціальних та інших факторів категорія, що впливає на наукові дослідження і безпосередньо на визначення цього поняття. Визначено, що функції держави, як динамічні, властиві конкретному історичному етапу основні напрями діяльності держави, що виражають її сутність і соціальне призначення, покликані реалізовувати управління суспільством і поставлені перед нею цілі та задачі.*

**Ключові слова:** держава, функції держави, цілі держави, задачі держави, сутність держави, соціальне призначення держави.

**Постановка проблеми.** У науці теорії держави і права проблема визначення функцій держави є однією з найбільш значущих. Перед будь-якою державою завжди стоїть коло завдань, на вирішення яких вона спрямовує свої матеріальні ресурси, ідеологічні та політичні зусилля. З-поміж усієї сукупності зусиль можна виділити такі, що виражають її сутність і без котрих вона не може повноцінно діяти як найважливіша складова частина політичної системи суспільства. Основні напрями діяльності держави, в яких виражається її сутність, завдання і цілі, називаються функціями держави [1, с. 82]. Внаслідок виникнення та становлення такої наукової категорії, як функції держави, були породжені нові наукові дискусії та дослідження, зокрема стосовно поняття функцій держави.

Проблема визначення функцій держави, їх форми і змісту, а також класифікації нині все ще є дискусійною. У науковій літературі можна знайти декілька десятків визначень функцій держави, причому деякі з них відрізняються настільки радикально, що виникає питання про доцільність приведення поняття функції держави до єдиного знаменника [2, с. 10]. На необхідності чіткого визначення поняття функції держави також наголошують М.М. Марченко та Є.М. Дерябіна, обґрунтовуючи це, по-перше, необхідністю чіткого розмежування функцій держави і функцій державних органів, по-друге, необхідністю їх подальшого поглибленого вивчення та розробки практично значущих рекомендацій для їх удосконалення. Як за кожним науковим поняттям (включаючи поняття

функцій держави), так і за кожною формальною ознакою стоять реальні явища, події та дії [3, с. 235–236].

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Насамперед варто зазначити, що у західній правовій науці функції держави не є базовою категорією, а основна увага приділяється цілям і задачам. Функції держави – залежна від історичних і політичних реалій категорія, відповідно однією з характерних ознак цієї категорії є її періодичність, тобто для різних держав у різні історичні періоди характерні як свої функції загалом, так і зміст кожної окремої функції, що впливає на наукові дослідження. У межах вітчизняної юридичної науки функції держави були предметом дослідження багатьох науковців: А.І. Денісова, В.Є. Гулієва, М.І. Хмелініна, С.С. Алексеева, М.Й. Байтіна, В.П. Малахова, В.М. Козакова, В.Д. Перевалова, В.М. Корельського, В.В. Кожевникова, С.Д. Гусарєва, Р.А. Калюжного, М.В. Цвіка, О.В. Петришина та ін.

**Мета статті** – поглиблений аналіз дефініцій функцій держави, які були характерні для різних історичних періодів, визначення цих періодів, виділення актуального сьогодні поняття функцій держави.

**Виклад основного матеріалу.** Нами було встановлено, що функції держави є базовою науковою категорією теорії держави і права, що пройшла становлення в юридичній науці шляхом еволюції правової, політичної та філософської думки [4, с. 67]. Взагалі функції держави є однією з найбільш дискусійних категорій у правовій науці. Аналіз наукових праць дозволяє стверджувати, що визначення функцій держави залежить від ряду чинників - правових, політичних, ідеологічних, соціальних та ін. Сьогодні немає єдиного визначення функцій держави. Породжено великий плюралізм у визначенні функцій держави, і можна виділити декілька підходів до визначення цього поняття, які певною мірою збігаються з історичними періодами.

У вітчизняній юридичній науці широко поширене уявлення про функції держави як про предметно-політичну характеристику змісту її діяльності [3, с. 236–237]. Оскільки становлення цієї категорії у вітчизняному науковому просторі відбулося у 60–70-ті рр. ХХ ст., категорія функцій держави мала свою ідеологічну особливість.

У межах марксистсько-ленінського підходу до держави виділялися, класова сутність держави, загальносоціальне і класове призначення

держави, стверджувалося, що і напрям, і предмет, і зміст діяльності держави і їхня система структурних утворень, яка їх забезпечує, змінюються залежно від зміни класової сутності та форми держави, тож для визначення цієї залежності цілком доречним є поняття саме функції [5, с. 143]. Соціалістична держава, виконуючи властиві їй функції, перетворює суспільство на новій соціально-економічній основі. За умов соціалістичного ладу держава стає потужною прогресивно-перетворюючою силою [6, с. 137]. Тут варто зазначити, що саме в межах цього підходу і була зароджена така категорія, як функції держави.

Що стосується безпосередньо дефініції функцій держави (головного предмету нашого дослідження), то на початку зародження цієї категорії була тенденція до лаконічного та гнучкого визначення, наприклад, наданого А.І. Денісовим і В.Є. Гулієвим, які визначили, що функція держави – це її діяльність, що відрізняється предметно-політичним змістом [7, с. 80].

Внаслідок еволюції суспільних відносин і правової науки визначення функцій держави з часом трансформувалося у більш змістовне. Наприклад, В.М. Корельський визначає, що функції - це головні напрями (сторони) діяльності соціалістичної держави, в яких виражаються її сутність, соціальне призначення, завдання і цілі. І також наголошує, що функції Радянської держави - не тільки політичне, а й управлінське поняття. У них конкретизується державне управління, уточнюються його цілі [8, с. 195]. Також варто згадати твердження М.І. Хмелініна, котрий вважав, що функції соціалістичної держави не залишаються незмінними на різних етапах її розвитку [9, с. 65]. Саме вплив соціалістичної правової думки на юридичну науку радянської доби і, відповідно, тогочасні наукові здобутки зародили ті вчення про функції держави, які залишаються актуальними і сьогодні.

Найголовніші цілі та напрями діяльності держави, на тій або іншій стадії розвитку останньої, зумовлюються економічними, політичними, соціальними та іншими умовами її існування. Виходячи з цього, основні напрями її діяльності мають об'єктивний характер, зумовлений потребами життєдіяльності громадянського суспільства. Здійснення основних напрямів діяльності держави має постійний, системний характер, який відбувається протягом певного часу існування окремих завдань, що потребують загального вирішення з боку держави, задля задово-

лення потреб суспільства та збереження його як цілого правового інституту держави [10].

У пострадянський період підходи до дослідження функцій держави загалом залишилися незмінними. Багато науковців зводять дефініцію до лаконічного визначення, що функції держави - це основні напрями діяльності держави [11, с. 100; 12, с. 32]. Далі можна простежити тенденцію до розширення цієї дефініції. Наприклад, функції держави - це основні напрями її діяльності з вирішення поставлених перед нею задач [9, с. 65; 13, с. 108]. У цьому визначенні ми бачимо, що автори підтверджують нероздільність задач і функцій держави. Також влучним є розширене визначення: функції держави - основні напрями діяльності держави з вирішення поставлених перед нею задач, які реалізуються в характерних для цієї держави формах і властивими їй методами [14, с. 22]. Як бачимо, функції держави - це не просто наукова категорія, а важлива складова частина функціонування держави, що поєднує багато правових інститутів. Також варто зазначити, що прихильники таких лаконічних визначень, незважаючи на цю саму лаконічність, приділяли велику увагу дослідженню функцій – класифікації, ознакам, сутності, змісту як загалом, так і кожній окремій функції.

Найвище суспільне призначення держави - гарантувати нормальне, безпечне функціонування суспільства, створити тверді та стійкі умови, за яких цілісність суспільства і його належне (природне) функціонування досягаються головним чином у силу економічних і духовних чинників [15, с. 23].

Сьогодні в концепції дотримання прав людини, коли людина та її життя є найвищою цінністю в світі, а сучасні демократичні держави позиціонують себе як соціальні (які створюють гідні умови для життя людей), на перший план виходить визначення функцій держави саме з погляду її соціального призначення. Тут варто відзначити, що соціальний підхід був характерний для всіх періодів, починаючи від зародження цієї категорії.

З погляду соціального призначення, визначення функцій держави також має багато відмінностей і підходів. Наприклад, функції держави - визначені його соціальним призначенням основні напрями діяльності держави [16, с. 407]. У цій дефініції ми бачимо ту саму тенденцію до лаконічності та не об'ємності визначення, але соціальне призначення становиться основою державного функціонування.

Наступне варте уваги визначення функцій держави надане багатьма авторами: функції держави – це основні напрями її діяльності, що виражають сутність і соціальне призначення, цілі й завдання держави з управління суспільством у властивих їй формах і притаманними їй методами [17, с. 143; 18, с. 75; 19, с. 97; 10; 17, с. 143; 20, с. 89; 21, с. 43]. Якщо стосовно форм і методів здійснення ми вже дійшли до висновку, що функції держави - це важлива складова частина функціонування держави, яка поєднує багато правових інститутів, то тут ми спостерігаємо, що, окрім соціального призначення, ще однією основою державного функціонування є управління суспільством.

Також у контексті соціального призначення держави підтверджується теорія про динамічність і змінність функцій держави у певний історичний період, що ми можемо бачити у такому визначенні: функції держави - це головні соціально значущі напрями її діяльності на конкретному історичному етапі розвитку суспільства, в яких виражаються і конкретизуються її суть і соціальне призначення [22, с. 70].

Цікавою з наукового погляду видається така дефініція: функції держави – напрями внутрішньої та зовнішньої діяльності держави, в яких виявляється її сутність і соціальне призначення [23, с. 75; 24, с. 29]. Тут ми бачимо, що закладені основи базової класифікації функцій держави на зовнішні та внутрішні.

Поєднуючи вищенаведені теорії, А.Д. Машков визначає функції держави як її головні напрями і види діяльності, зумовлені завданнями та цілями, які, своєю чергою, визначаються її сутністю та соціальним призначенням. Під функціями держави в юридичній науці розуміють необхідні, однорідні, постійні, доцільні напрями діяльності держави, зумовлені об'єктивними потребами суспільного розвитку з огляду на її внутрішні та зовнішні завдання [25, с. 99].

Також, на нашу думку, дуже вдале визначення функцій держави надане Р.В. Шагієвою та О.О. Федорченко. Функції держави - це основні, нормативно регламентовані й організаційно забезпечені координати діяльності держав у рамках певного напрямку, зумовлені головними, об'єктивно необхідними цілями, що виражають її сутність і соціальне призначення [26, с. 108]. Тут головною особливістю є «нормативна регламентація функцій держави», тобто автори вказують на необхідність законодавчого

закріплення функцій держави. Але це дуже дискусійне питання, що потребує окремого дослідження.

У функціях держави виражається її сутність – найбільш глибоке й усталене в ній. Відображення у функціях держави її соціального призначення означає, що вони є засобом задоволення різноманітних суспільних інтересів. На підставі аналізу функцій держави можна зробити висновок про те, якою мірою її діяльність спрямована на задоволення потреб та інтересів усього суспільства, а якою – певної панівної еліти [10].

У процесі функціонування держави виявляється цілеспрямований вплив на різні сфери життя, суспільні процеси та зв'язки. Виконуючи певні функції, держава за допомогою проведених реформ, перетворень, правового регулювання суспільних відносин впливає на стан суспільних процесів, їх динаміку, спрямованість. Здійснення конкретних функцій може як стабілізувати розвиток суспільства, чинити творчий вплив, так і посилювати його кризовий стан [27, с. 96].

Відповідно функції держави як політико-правове і соціальне явище є багатоаспектним і багатоплановим феноменом, що характеризує життя держави в його соціально-змістовному плані [26, с. 108].

**Висновки і пропозиції.** Наше дослідження дозволяє зробити такі висновки: 1) у науці теорії держави і права велика увага приділяється дослідженню функцій держави, і однією з ключових проблем є визначення поняття функції держави. Сьогодні є багато дефініцій, які кардинально відрізняються, і наукова спільнота наголошує на необхідності уніфікації цього поняття; 2) функції держави – залежна від історичних, політичних, соціальних та інших факторів категорія, що впливає на наукові дослідження і безпосередньо на визначення цього поняття; 3) можемо визначити функції держави як динамічні, властиві конкретному історичному етапу основні напрями діяльності держави, які виражають її сутність і соціальне призначення, покликані реалізовувати управління суспільством і поставлені перед нею цілі та задачі.

#### Список використаної літератури:

1. Теорія держави і права : навчальний посібник / за ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 368 с.
2. Добрынин Е.Ю. К вопросу о понимании функции государства. *Вестник ЮУрГУ. Серия: Право*. 2007. № 4 (76). С. 10-14.
3. Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Теория государства и права : учебно-методическое пособие. Москва : Проспект, 2012. 720 с.
4. Марущак, О.А. Формування та становлення наукової категорії «функції держави». *Форум Права*. 2019. № 55 (2). С. 59–69. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.2635565>.
5. Теория государства и права. Ч.1. Теория государства / под. ред. А.Б. Венгерова. Москва : Юристъ, 1996. 256 с.
6. Сурилов А.В. Теория государства и права : учебное пособие. Киев – Одесса : Выща школа, 1989. 439 с.
7. Теория государства и права / под ред. А.И. Денисова. Москва : МГУ, 1972. 532 с.
8. Теория государства и права / под ред. С.С. Алексеева. Москва : Юрид. лит., 1985. 480 с.
9. Теория государства и права / под ред. А.М. Васильева. Москва : «Юридическая литература», 1977. 471 с.
10. Основи держави і права : навчальний посібник / за ред. А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. Київ : Либідь, 1997. 208 с.
11. Чиркин В.Е. Государствоведение : учебник. Москва : Юристъ, 1999. 400 с.
12. Сырых В.М. Теория государства и права : учебник. Москва : ЗАО «Юридический Дом «Юстицинформ», 2002. 592 с.
13. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права : учебник. Москва : Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2013. 634 с.
14. Дмитрук В.Н. Теория государства и права : учебное пособие. Минск : Амалфея, 1999. 224 с.
15. Алексеев С.С. *Государство и право* : учебное пособие. Москва : Проспект, 2010. 152 с.
16. Теория государства и права / под ред. В.П. Малахова, В.Н. Казакова. Москва : Академический Проект ; Екатеринбург : Деловая книга, 2002. 567 с.
17. Теория государства и права : учебник / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. Москва : Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. 570 с.
18. Кожевников В.В., Коженевский В.Б., Рыбаков В.А. Теория государства и права : учебник. Москва : Проспект, 2016. 464 с.
19. Мелехин А.В. Теория государства и права : учебник. Москва : Маркет ДС, 2007. 640 с.
20. Загальна теорія держави і права : підручник / за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
21. Волинка К.Г. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : МАУП, 2003. 240 с.
22. Теорія права і держави : підручник. Харків : ТОВ «Одіссей», 2007. 448 с.
23. Нікітін А.В. Теорія держави та права : навчальний посібник / за ред. А.М. Колодія. Київ : Ун-т «Україна», 2004. 158 с.

24. Пахоленко Н.Б. От тоталитаризма к демократии: о функциях государства в переходный период. *Политические проблемы теории государства* : сборник статей. Москва, 1993. 97 с.
25. Машков А.Д. Теорія держави і права : підручник. Київ : ВД «Дакор», 2014. 492 с.
26. Актуальные проблемы теории государства и права : учебное пособие / отв. ред. Р.В. Шагиева. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2011. 576 с.
27. Морозова Л.А. Теория государства и права. Москва : Юристъ, 2002. 414 с.

**Marushchak O. A. Functions of the state: the definition**

*The article is devoted to one of the basic categories of the theory of the state – the functions of the state, namely the definition of this concept. In the process of functioning of the state there is a purposeful impact on various spheres of life, social processes and communications. Performing certain functions, the state through reforms, reforms, legal regulation of social relations, affects the state of social processes, their dynamics, orientation. The implementation of specific functions can both stabilize the development of society, have a creative impact, and strengthen its crisis state. The article carries out an in-depth analysis of the existing definitions of the functions of the state, which were characteristic of different historical periods, defined the same periods, and given the current concept of the functions of the state. As a result of the analysis of scientific works, it can be argued that the definition of the functions of the state depends on a number of factors of legal, political, ideological, social, etc. Today there is no single definition of the functions of the state. And as a result, a great pluralism in the definition of the functions of the state is generated, and several approaches to the definition of this concept can be identified, which to some extent coincide with historical periods. It is worth noting that in Western legal science, the functions of the state are not the basic category, and the focus is on goals and objectives. As a result of the conducted research it is established that in the science of the theory of state and law much attention is paid to the study of the functions of the state, and one of the key problems is the definition of the concept of the function of the state. Today there are many definitions that are radically different, and the scientific community notes the need for unification of this concept. The functions of the state are very dependent on historical, political, social and other factors category, which in turn affects research and directly on the definition of the concept. It is determined that the functions of the state as dynamic, inherent in a particular historical stage of the main activities of the state, expressing its essence and social purpose, are designed to implement the management of society and its goals and objectives.*

**Key words:** state, functions of the state, goals of the state, tasks of the state, essence of the state, social purpose of the state.

**Р. Ю. Половинкіна**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри теорії, історії держави і права та міжнародного права  
Класичного приватного університету

## ЕТАПІЗАЦІЯ ТА ПЕРІОДИЗАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

*Статтю присвячено комплексному історико-правовому аналізу антикорупційного законодавства в Україні. Автором сформовано та обґрунтовано етапізацію та періодизацію антикорупційного законодавства в Україні, проаналізовано нормативно-правові акти у визначених хронологічних рамках. З'ясовано позитивні та негативні кроки у формуванні антикорупційного законодавства. Наведено головні доктрини і наукові позиції та проведено аналіз внутрішньодержавного та міжнародного законодавства. Розглянуто критерії класифікації становлення та розвитку антикорупційного законодавства України.*

*З'ясовано, що на першому етапі основними законодавчими заходами подолання корупції були програми, плани, концепції, стратегії. Виявлено критичне ставлення влади до першого спеціального закону у сфері боротьби з корупцією. Визначено роль міжнародних антикорупційних актів, які стали частиною національного законодавства. Автором наведені приклади зацікавленості України в міжнародному співробітництві. Окреслено заміну парадигми з репресивних методів на превенційну роботу із залученням відповідних інститутів громадянського суспільства.*

*Розглянуто межі і компетенцію органів державної влади у сфері боротьби з корупцією. Автором здійснено аналіз повноважень Національного агентства з питань корупції, Національного антикорупційного бюро, Державного бюро розслідувань та Вищого антикорупційного суду. Окреслено, що Національне агентство з питань корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики. З'ясовано, що найважливішим нормативно-правовим актом із точки зору формування засад діяльності держави в антикорупційній сфері стала Антикорупційна стратегія на 2014–2017 рр. Перенесено класичні гілки влади на антикорупційні інституції. Запропонована автором модель може бути використана для подальших наукових розроблень у сфері державного будівництва.*

**Ключові слова:** корупція, бюро, суд, закон, антикорупційне законодавство, правопорушення, злочин, агентство.

**Постановка проблеми.** Кабінет Міністрів України схвалив проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 рр.» [1], який зареєстровано Верховною радою України 26.04.2018 р. за № 8324. Однак до цього часу закон не набув чинності. У Пояснювальній записці до проекту вищезгаданого Закону зазначено, що законопроект спрямований на досягнення забезпечення здійснення результативної антикорупційної політики шляхом удосконалення правового регулювання питань запобігання, виявлення та протидії корупції, виявлення та усунення причин та умов, що сприяють її проявам, формування в суспільстві нетерпимого ставлення до корупції в усіх сферах суспільного життя та у приватному секторі.

Для створення дієвої правової бази необхідно враховувати багато чинників, одним із яких є історичне минуле, в тому числі нормативно-правові акти, які втратили чинність. Слідуючи за думкою І. Гамана, варто зазначити, що в Україні корупція виникла не на порожньому місці – вона не з'явилась раптом із набуттям нашою державою незалежності, а є результатом історичного розвитку суспільства та держави. Проте на сучасному етапі рівень її поширення набув небаченого розмаху та впливу на політичні, економічні й інші соціальні процеси [2].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Для сучасної науки особливої актуальності набуває проблема дослідження інструментарію боротьби з корупцією, що привертає увагу

багатьох дослідників та правників, зокрема В. Алшилера, К. Берднікова, О. Бусола, М. Буроменського, С. Васильєва, А. Візіра, П. Гамана, Л. Горган, М. Данількевича, А. Домбругова, Г. Душейка, Н. Задирака, М. Камлика, А. Кладченко, А. Комарова, А. Мацка, С. Петрашка, Н. Пронюка, С. Роуз-Аккармана, С. Стеценка, О. Ткаченка, І. Нуруллаєва, М. Хаттера, І. Яцківа та інших. Водночас багато питань, що стосуються історико-теоретичного аналізу антикорупційного законодавства, залишаються спірними та потребують додаткового дослідження.

**Мета статті** – сформувати та обґрунтувати періодизацію антикорупційного законодавства в Україні, проаналізувати нормативно-правові акти у визначених етапах, окреслити позитивні та негативні кроки у формуванні антикорупційного законодавства.

**Виклад основного матеріалу.** В українській правовій думці існують різні підходи до класифікації етапів становлення та розвитку антикорупційного законодавства України. А. Кладченко використовує загальноприйнятий підхід та пов'язує прийняття того чи іншого нормативно-правового акта із затвердженням Конституції України та розвитку конституційного процесу. Науковець у дисертації «Становлення та розвиток сучасного антикорупційного законодавства України: теоретико-правове дослідження» виділяє такі етапи:

1. Доконституційний етап становлення антикорупційного законодавства України (1991–1996 рр.).

2. Конституційний етап становлення антикорупційного законодавства України (1996–2004 рр.).

3. Реформаційний (сучасний) етап еволюції антикорупційного законодавства (2005 р. – по даний час) [3]. Однак вищезазначена класифікація розкриває теоретико-правовий підхід для аналізу антикорупційного законодавства, нівелюючи при цьому історико-правовий метод.

Інший підхід до виокремлення етапів у боротьбі з корупцією в Україні запропонований О. Горганом у науковій статті «Історичні аспекти боротьби з корупцією в Україні»:

1) перший період (1991 р. – перша половина 1994 р.);

2) другий період – «лобова атака» на корупцію (друге півріччя 1994-го – 1995 рр.);

3) третій період – координація зусиль проти корупції (1995–2000 рр.);

4) четвертий період – псевдопротидія корупції (2001–2005 рр.);

5) п'ятий період – значна активізація боротьби з корупцією (2005–2010 рр.);

6) шостий період (2010–2014 рр.) – масове поширення корупції та імітація антикорупційних реформ;

7) сьомий період (з лютого 2014 р.) [4].

Вищезазначені хронологічні етапи боротьби з корупцією є деталізованими, розкривають історичні аспекти прийняття антикорупційних актів, однак Л. Горган значну увагу приділяє політичній ситуації в країні та пов'язує реформування правової системи та правоохоронних органів із діяльністю Президентів України. Такий підхід висвітлює лише один бік проблеми, в той час як необхідно враховувати й інші фактори (економічні, соціальні, зовнішньополітичні та ін.), які впливають на рівень корумпованості держави.

Для системного та об'єктивного історико-правового дослідження антикорупційного законодавства автором запропоновані відповідні етапізація та періодизація:

1. Загальний (пострадянський, 1991–1995 рр.) етап.

2. Спеціальний (1995–2006 рр.) етап.

3. Етап емпліментації норм міжнародного права (2006–2014 рр.).

4. Сучасний (інституційний, 2014 р. – по даний час) етап.

Роблячи аналіз першого – загального етапу, варто погодитись із думкою І. Гамана про те, що з початку 1990 рр. уряд України вживав заходи з розроблення стратегії подолання корупції в країні, приймалися відповідні документи у формі державних програм, планів, концепцій тощо. Але антикорупційне законодавство проголошувало декларативні гасла й передбачало за них санкції, які не могли служити заходом стимулювання вчинення злочинів потенційними корупціонерами [2].

Однак законодавчі способи боротьби з корупцією все ж мали місце, одним із них став Кримінальний кодекс України від 01.04.1961 р. [5] (із відповідними змінами та доповненнями), главою VII якого (ст.ст. 164–172) передбачалась кримінальна відповідальність за посадові злочини, в тому числі за дачу (ст. 170) та одержання (ст. 168) хабаря, Укази Президента України «Питання боротьби з корупцією та іншими злочинами у сфері економіки» від 27.08.1994 р. та «Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю» від 21.07.1994 р.

Наступний етап дослідження антикорупційного законодавства доцільно пов'язати з прийняттям спеціального нормативно-правового акта, а саме Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 16.11.1995 р. Вперше на законодавчому рівні надано визначення «корупції», під якою розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [6]. Також відповідно до цього закону передбачалась адміністративна відповідальність за корупційні діяння, визначено коло органів, які ведуть боротьбу з корупцією, та суб'єктів відповідальності.

Слід зауважити, що в Указі Президента України «Про національну програму боротьби з корупцією» від 10.04.1997 р. [7] зазначається про «дієвість» вищезазначеного Закону, поза тим наводиться перелік проблемних моментів у діяльності органів державної влади, що сприяють розповсюдженню корупції.

Здійснюючи спробу обґрунтування запропонованої періодизації, варто зазначити, що наступним кроком у боротьбі з корупцією стало подання до Верховної ради України, у 2006 р., пакету законопроектів, який включав у себе законодавчі зміни щодо ратифікації міжнародних антикорупційних актів (Конвенція ООН проти корупції, Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією і Додатковий протокол до цієї Конвенції, Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією). Розгляд приєднання до вищезазначених угод завершився лише в 2010 р., оскільки чинні на той час норми не відповідали стандартам та потребували змін. Результатом цього процесу на національному рівні стало прийняття Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 01.07.2011 р.

Слідуючи за думкою Н. Задирака та К. Бердінова, варто підкреслити, що головною особливістю Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 01.07.2011 р. є заміна виключно репресивних методів роботи на загальноновизнану у світі антикорупційно спрямовану превентивну роботу із залученням відповідних інститутів громадянського суспільства і, вже потім, застосування репресивної складової частини протидії корупції [8].

Під час дослідження третього періоду слід зауважити, що Україна з іншими країнами-учас-

ницями займалась схваленням Стамбульського плану дій із боротьби з корупцією Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії Організації економічного та соціального розвитку (*прим.* – у 2003 р.), наша держава стала членом Групи держав проти корупції (*прим.* – з 01.01.2006 р.), взяла участь у зовнішньополітичній ініціативі держав – членів Європейського Союзу «Східне партнерство» (*прим.* – започатковано у 2009 р.). Наведені приклади зацікавленості України в міжнародному співробітництві свідчили про прагнення змінити антикорупційне законодавство та розпочати реформування системи державних органів.

Формування інституційного етапу доцільно пов'язати із прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. Нормами цього акта передбачено створення Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) – центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики [9]. До повноважень НАЗК входить: проведення аналізу стану запобігання та протидії корупції, розроблення проектів Антикорупційної стратегії, забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Так, досліджуючи діяльність державних інституцій у сфері боротьби з корупцією, необхідно звернутись до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р. [10], яким передбачено створення та діяльність нового антикорупційного правоохоронного органу. До його функцій належать: попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, а також запобігання вчиненню нових. Вичерпний перелік повноважень НАБУ закріплений у ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р., серед яких варто відзначити право заводити оперативно-розшукові справи та витребувати документи та інформацію для проведення слідчих дій. Зокрема, в науковий та практичний обіг було введено поняття «детектив» (ст. 10).

Слід зазначити, що на підставі Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р.



внесені зміни до Кримінального кодексу України (надалі – КК України) (розділ XVII) та Кодексу про адміністративні правопорушення (надалі – КпАП) (глава 13-А). Законодавець розширив коло осіб суб'єктів відповідальності, а саме в статтях про зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 364-1 КК України), зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365-2 КК України), декларування недостовірної інформації (ст. 366-1 КК України), порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КпАП) та ін.

Найважливішим нормативно-правовим актом із точки зору формування засад діяльності держави в антикорупційній сфері став Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.». Вперше за історію України такий документ затверджено у вигляді Закону, адже попередня практика (1997–2013 рр.) полягала в тому, що подібні програмні документи затверджувалися на рівні підзаконного акта у вигляді Указу Президента [11].

За своєю структурою текст Антикорупційної стратегії, який є складовою частиною Закону, поділяється на такі розділи: 1) формування та реалізація державної антикорупційної політики; 2) запобігання корупції; 3) покарання за корупцію; 4) формування негативного ставлення до корупції; 5) оцінка результатів та механізм реалізації Антикорупційної стратегії [11].

Подальше реформування законодавства сприяло створенню Державного бюро розслідування (надалі – ДБР) – центрального органу виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність із метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції. ДБР вирішує завдання із запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування: 1) злочинів, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище, особами, посади яких віднесено до першої – третьої категорій посад державної служби, суддями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності детективів Національного антикорупційного бюро України; 2) злочинів, вчинених службовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального

прокурора – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 3) злочинів проти встановленого порядку несення військової служби (військових злочинів), окрім злочинів, передбачених статтею 422 Кримінального кодексу України [12].

На підставі вищезазначеного можна зробити висновок про те, що ДБР здійснює функції спеціального правоохоронного органу, оскільки до його компетенції відноситься проведення розслідування по відношенню до вичерпного переліку осіб, які вчинили злочини у сфері службової діяльності. Позитивним кроком у боротьбі з корупцією є те, що заяви про скоєння правопорушення можливо подавати через веб-сайт, гарячу лінію та іншими засобами електронного зв'язку, що забезпечує анонімність потерпілої особи.

У контексті поглибленого емпіричного дослідження варто виділити діяльність Вищого антикорупційного суду України (надалі – суд), створення якого було передбачено Законом України «Про Вищий антикорупційний суд» від 07.06.2018 р. Завданням суду є здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад та процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні [13].

Умовно вищезазначені органи державної влади у сфері боротьби з корупцією доцільно співвіднести з гілками влади, що є новаторським підходом і дещо змінює класичне бачення. Законодавчу гілку влади представляє Національне агентство з питань запобігання корупції, оскільки завданням цього органу є створення державної політики та антикорупційної стратегії. Національне антикорупційне бюро, Державне бюро розслідувань – виконавча гілка влади, оскільки є спеціальними правоохоронними органами. Вищий антикорупційний суд – судова гілка влади. Запропонована модель може бути використана для подальших наукових розроблень у сфері державного будівництва.

**Висновки і пропозиції.** Підсумовуючи результати проведеного дослідження, слід відмітити, що першому етапу притаманні декларативні заходи боротьби з корупцією, які

відображались у формі державних програм, планів, концепцій, стратегій. Наступний етап (*прим.* – спеціальний) ознаменувався прийняттям спеціального Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 16.11.1995 р., що стало підтвердженням неефективності попередніх методів. Адаптація міжнародного права (*прим.* – етап емпліментації норм міжнародного права) мала позитивну динаміку в боротьбі з корупцією, оскільки його норми зобов'язували держав-учасниць у своєму внутрішньому законодавстві створити дієві правові засоби захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних діянь. Створення якісно нових органів державної влади зі спеціальними повноваженнями (*прим.* – інституційний етап) підтверджує прагнення нашої держави до вироблення чіткої політики щодо подолання хабарництва.

#### Список використаної літератури:

1. Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки : Проект Закону України від 26.04.2018 р. № 8324. Дата оновлення: 26.04.2018. URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63942](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942) (дата звернення: 23.08.2019).
2. Гаман П.І. Антикорупційна державна політика: проблеми та перспективи розвитку. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, 2018. № 10. URL : [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/10\\_2018/3.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/10_2018/3.pdf) (дата звернення: 12.08.2019).
3. Кладченко О. Становлення та розвиток сучасного антикорупційного законодавства України: теоретико-правове дослідження : дис. на здобут. ступеня к.ю.н. за спец. 12.00.01 ; Приватний вищий навчальний заклад «Університет Короля Данила». Івано-Франківськ, 2018. URL : [https://iful.edu.ua/wp-content/uploads/2018/09/dysertatsiya\\_Kladchenko.pdf](https://iful.edu.ua/wp-content/uploads/2018/09/dysertatsiya_Kladchenko.pdf) (дата звернення: 12.08.2019).
4. Горган О.Л. Історичні аспекти боротьби з корупцією в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 2. С. 277–280. URL : [http://www.pap.in.ua/2\\_2015/84.pdf](http://www.pap.in.ua/2_2015/84.pdf) (дата звернення: 12.08.2019).
5. Кримінальний кодекс України : Закон ВР УРСР від 28.12.1960 р. Дата оновлення: 17.05.2001. URL : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KD0006.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KD0006.html) (дата звернення: 14.08.2019).
6. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР. Дата оновлення: 01.12.2006. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80#o3> (дата звернення: 11.08.2019).
7. Про національну програму боротьби з корупцією : Указ Президента України від 10.04.1997 р. № 319/97. Дата оновлення: 10.04.1997. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/319/97> (дата звернення: 11.08.2019).
8. Задирака Н.Ю. Бердніков К.В. Шляхи становлення антикорупційного законодавства в Україні. *Форум права*. 2012. № 2. С. 274–277.
9. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 49. Дата оновлення: 16.07.2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 11.08.2019).
10. Про Національне антикорупційне бюро : Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. Дата оновлення: 05.06.2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 11.08.2019).
11. Щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2017 році : Національна доповідь Національного агентства з питань запобігання корупції від 28.12.2017 р. Дата оновлення: 28.12.2017. URL : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/06/Natsdopovid-2017.pdf> (дата звернення: 11.08.2019).
12. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2005 р. № 794-VIII. Дата оновлення: 22.05.2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19> (дата звернення: 11.08.2019).
13. Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 07.06.2018 р. № 2447-VIII. Дата оновлення: 07.06.2018. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19> (дата звернення: 17.08.2019).

#### **Polovynkina R. Yu. Etapization and periodization of anti-corruption legislation in Ukraine**

*The article is devoted to a comprehensive historical and legal analysis of anti-corruption legislation in Ukraine. The author formed and substantiated the periodization of anti-corruption legislation in Ukraine, analyzed the legal acts during the certain stages. Have been identified the positive and negative steps in the formation of anti-corruption legislation. Made the analyses of the main doctrines and scientific positions as a domestic and international legislation. Formed and considered the criteria of classification of formation and development of anti-corruption legislation of Ukraine.*

*It was found that in the first stage, the main legislative measures to combat corruption were programs, plans, concepts, strategies. The critical attitude of the authorities to the first special law in the field of fight against corruption was revealed. The role of international anti-corruption acts, which became a part of national legislation, is determined. The author gives examples of Ukraine's interest in international cooperation. Identified that, the paradigm shift from the using the*

*exclusively repressive methods to the prevention work with involvement of relevant civil society institutions.*

*The article is examined the limits and competence of the state authorities in the sphere of combating corruption. The author analyzed the powers of the National Anti-Corruption Agency, the National Anti-Corruption Bureau, the State Bureau of Investigation and the High Anti-Corruption Court. It is stated that the National Agency for Corruption is a central executive body with a special status, which ensures the formation and implementation of the state anti-corruption policy. It has been found out that the most important normative legal act, from the point of view of forming the foundations of the activity of the state in the anti-corruption sphere, was the Anti-corruption strategy for 2014–2017. Classical branches of power were transferred to anti-corruption institutions. The model proposed by the author can be used for further scientific developments in the field of state construction.*

**Key words:** *corruption, bureau, court, law, anti-corruption legislation, offense, crime, agency.*

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.734(477)(043)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-5>

**С. Х. Барегамян**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри права та публічного адміністрування  
Маріупольського державного університету

## ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА СВОЄЧАСНЕ ОДЕРЖАННЯ ВИНАГОРОДИ ЗА ПРАЦЮ В УКРАЇНІ

*У статті досліджуються правові гарантії забезпечення конституційного права на своєчасне одержання винагороди за працю в Україні. Розкрито законодавче регулювання строків здійснення виплат працівнику, здійснено аналіз проблем порушення прав працівника у зв'язку з несвоєчасною виплатою винагороди за працю. Встановлено, що винагорода за працю в обов'язковому порядку має бути виплачена, а своєчасність її одержання – конституційне право громадянина, яке повинно реально забезпечуватися інституційно-правовим механізмом держави. Запропоновано систему захисту права на своєчасне одержання винагороди за працю, до якої віднесено такі способи захисту: індивідуальний самозахист, колективний захист (використання примирних процедур, страйк), захист трудових прав професійними спілками, судовий захист, міжнародний захист.*

*Розглянуто практику Європейського суду з прав людини щодо розгляду справ про стягнення матеріальної та моральної шкоди через несвоєчасну виплату винагороди за працю у вигляді заробітної плати та інших виплат. Встановлено, що заробітна плата та інші виплати є об'єктом права власності працівника, які охороняються національним законодавством і міжнародним правом. Міжнародні зобов'язання України вимагають від держави врегулювати наявні прогалини чинного законодавства та правозастосовної практики.*

*Здійснено аналіз перспективного законодавства. Зазначається, що успішність протидії практиці невиплати винагороди за працю залежить від координації зусиль усіх гілок влади, починаючи з Кабінету Міністрів України, Міністерства соціальної політики України, Державної служби України з питань праці, об'єднань роботодавців і профспілкових органів, місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування, наглядових і контрольних органів. Підкреслюється необхідність здійснення заходів щодо прискорення ратифікації ст. 25 Європейської соціальної хартії (переглянутої) та частини III Конвенції Міжнародної організації праці № 173 1992 р. про захист вимог працівників у разі неплатоспроможності роботодавця.*

**Ключові слова:** трудові права, винагорода за працю, заробітна плата, достатній життєвий рівень, об'єкт права власності, індексація доходів, порушення термінів виплати.

**Постановка проблеми.** Важливою складовою частиною соціально-економічних прав людини є трудові права, гарантовані на конституційному рівні. Насамперед до них належить право на працю, що включає право на своєчасне одержання винагороди за працю (ст. 43 Конституції України) [1].

Судова практика в Україні свідчить, що конституційне право на своєчасне одержання винагороди за працю порушується доволі часто. Так,

за даними Державної служби статистики України, станом на 01 липня 2019 р. заборгованість по виплаті заробітної плати роботодавцями перед працівниками складає 2 857 800 000 грн [2], щодо майже третини підприємств, які не виплатили заробітну плату, проводяться процедури відновлення платоспроможності, визнання банкрутами.

Це явище, як і проблема низького рівня оплати праці в Україні, є основною причиною

посилення соціальної напруженості. Адже несвоєчасність виплати винагороди за працю є не просто порушенням конституційних прав працівників, а й спричиняє негативні наслідки, такі як погіршення фінансового становища та якості життя родин, є приводом моральних страждань працівника та членів його сім'ї, призводить до пошуку альтернативних способів заробітку у вигляді неофіційного працевлаштування в Україні, а також до виїзду з метою заробітку в інші країни. Через невиконання заробітної плати працівник не має можливості вчасно оплатити зобов'язання із житлово-комунальних послуг, лікування тощо.

Отже, можна вважати, що гарантії, встановлені Конституцією та законодавством України, певною мірою є ненадійними, а трудові права працівника – не захищеними.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Теоретичні засади проблем забезпечення конституційного права на своєчасне одержання винагороди за працю були досліджені у працях таких відомих учених, як Н.Б. Болотіна, В.С. Венедіктов, Н.Д. Гетьманцева, В.В. Жернаков, Т.М. Заворотченко, М.І. Іншин, Г.А. Капліна, І.Я. Кисельов, А.М. Колодій, А.М. Лушніков, М.В. Лушнікова, А.Ю. Олійник, Ю.П. Орловський, П.Д. Пилипенко, В.Ф. Погорілко, С.М. Прилипко, О.І. Процевський, М.І. Хавронюк, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишева, О.М. Ярошенко та ін.

**Мета статті** – дослідити сучасний стан правового забезпечення конституційного права на своєчасне одержання винагороди за працю в Україні, враховуючи практику Європейського суду з прав людини, напрацювання науковців у досліджуваній сфері, визначити напрями посилення юридичних гарантій реалізації, охорони та захисту прав працівника щодо належних йому виплат.

**Виклад основного матеріалу.** Для забезпечення конституційного права на своєчасне одержання винагороди за працю в державі повинен діяти дієздатний механізм гарантування реалізації, охорони та захисту прав працівника.

Правові засади регулювання в Україні права працівника на своєчасне одержання винагороди за працю встановлюються та здійснюються на підставі Конституції України, міжнародних актів у сфері праці (особливе значення серед яких мають Конвенції та Рекомендації Міжнародної організації праці), Кодексу законів про

працю України (далі – КЗпП), Кодексу про адміністративні порушення України, Кримінального кодексу України, Законів України: «Про оплату праці» від 24 березня 1994 р. № 108/95-ВР, «Про колективні договори і угоди» від 01 липня 1993 р. № 3356-XII, «Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 23 листопада 2018 р. № 2629-VIII, «Про індексацію грошових доходів населення» від 03 липня 1991 р. № 1282-XII, «Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати» від 19 жовтня 2000 р. № 2050-III, «Про відпустки» від 15 листопада 1996 р. № 504/96-ВР, «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 р. № 1045-XIV та інших законів; постанов Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення» від 17 липня 2013 р. № 509, «Про затвердження Порядку проведення індексації грошових доходів населення» від 17 липня 2003 р. № 1078, «Про затвердження Порядку проведення компенсації громадянам втрати частини грошових доходів у зв'язку з порушенням термінів їх виплати» від 21 лютого 2001 р. № 159, «Про затвердження Порядку обчислення середньої заробітної плати» від 08 лютого 1999 р. № 100; Інструкції зі статистики заробітної плати, затвердженої наказом Державного комітету статистики України від 13 січня 2004 р. № 5 та інших нормативно-правових актів, генеральної угоди, галузевих, територіальних угод, а також колективних договорів і локальних документів окремих підприємств, установ та організацій.

Основною винагородою за працю є заробітна плата, що має виплачуватися, як встановлено у ст. 12 Конвенції про захист заробітної плати № 95, через регулярні проміжки часу, які повинні бути встановлені нормами національного законодавства або визначені колективним договором, рішенням арбітражного органу, якщо не встановлені інші відповідні врегулювання щодо виплати заробітної плати через регулярні проміжки часу [3].

Нормами національного законодавства України це положення Конвенції № 95 відображено у ст. 115 КЗпП України, де закріплено, що заробітна плата має виплачуватися працівникам регулярно в робочі дні, але не рідше двох разів на місяць через проміжок часу, котрий не перевищує шістнадцяти календарних днів, і не пізніше семи днів після закінчення періоду, за

який здійснюється виплата. Строки виплати заробітної плати встановлюються колективним договором або нормативним актом роботодавця, погодженим із профспівковою організацією (або представниками, обраними й уповноваженими трудовим колективом) [4].

Працівнику виплачується винагорода за працю відповідно до чинного законодавства, колективного договору на підставі укладеного трудового договору (ст. 21 Закону України «Про оплату праці») [5]. Згідно з Положенням (стандартом) бухгалтерського обліку 26 «Виплати працівникам», затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 28 жовтня 2003 р. № 601, є такі види виплат працівникам: поточні виплати, виплати при звільненні, виплати по закінченні трудової діяльності, інші виплати працівникам [6].

Як приклад можна навести положення ст. 21 Закону України «Про відпустки», до встановлено, що заробітна плата працівникам за час відпустки виплачується не пізніше, ніж за три дні до її початку [7]. Водночас працівники окремих підприємств, установ та організацій не отримують відпускні, як це передбачено законодавством, за три дні до початку відпустки, зокрема розповсюджена виплата відпускних під час наступної виплати заробітної плати.

Відповідно до ст. 1, 2 Закону України «Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати» підприємства, установи й організації всіх форм власності та господарювання у разі затримки на один і більше календарних місяців виплати доходів повинні здійснити компенсацію працівникам втрати частини доходів у разі порушення встановлених строків їх виплати [8]. У п. 3 Порядку проведення компенсації громадянам втрати частини грошових доходів у зв'язку з порушенням термінів їх виплати заробітна плата підлягає компенсації разом із сумою індексації [9]. Тобто, якщо термін невиплати винагороди за працю становить менш ніж один місяць, компенсація доходів разом із сумою індексації не здійснюється. На нашу думку, у зв'язку з порушенням термінів виплати нарахованих коштів працівнику компенсація доходів разом із сумою індексації повинна здійснюватися у будь-якому разі, незалежно від терміну, якщо виплата не була здійснена з вини роботодавця. У зв'язку з цим необхідно внести відповідні зміни до ст. 2 Закону України «Про компенсацію громадянам втрати частини

доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати».

Працівник, трудові права якого щодо своєчасного отримання заробітної плати та інших нарахованих виплат були порушені, має право на їх захист без обмеження будь-яким строком всіма доступними правовими засобами на базі конституційного принципу верховенства права.

На підставі наявної системи захисту трудових прав в Україні пропонуємо до засобів захисту конституційного права на своєчасне одержання заробітної плати віднести:

1. Індивідуальний самозахист трудових прав працівником: у формі письмового звернення до керівника підприємства, установи або організації, яка є працедавцем.

2. Колективний захист трудових прав трудовим колективом: у формі використання примирних процедур (ст. 8–16 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)»); у формі страйку (ст. 17–28 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)»).

3. Захист трудових прав професійними спілками: у формі письмового звернення до профспівкових органів (ст. 26 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»); в інших формах.

4. Судовий захист трудових прав: у порядку цивільного, адміністративного, кримінального судочинства. Адже за порушення конституційного права на своєчасне одержання винагороди за працю працедавці можуть бути притягнуті до дисциплінарної, матеріальної, адміністративної та кримінальної відповідальності згідно з законодавством (ст. 36 Закону України «Про оплату праці»).

5. Міжнародний захист: у формі звернення до Європейського суду з прав людини після використання всіх національних засобів захисту.

Варто додати, що несвоєчасна або неповна виплата належних працівнику виплат, зокрема заробітної плати, порушує конституційне право на достатній життєвий рівень для задоволення життєвих потреб, передбачене ст. 48 Конституції України [1], а також право власності на виплати, що є прямим порушенням ст. 1 Протоколу № 1 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, де зазначено, що кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном; ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передба-

чених законом і загальними принципами міжнародного права [10].

Європейським судом з прав людини у цьому аспекті висловлена правова позиція, що заробітна плата та інші передбачені виплати є майном працівника, яке належить йому на праві власності (рішення від 12 березня 2009 р. у справі «Воскобойник проти України» (заява № 39874/05) [11], рішення від 10 липня 2008 р. у справі «Скрипняк та інші проти України» (заяви № 9177/05, 14241/05, 10596/06, 17346/06, 20912/06 та 34604/06) [12] та ін.). Слід звернути увагу на те, що Європейський суд з прав людини в рішенні від 12 березня 2009 р. у справі «Воскобойник проти України» (заява № 39874/05) [11], в рішенні від 17 січня 2008 р. у справі «Лопатюк та інші проти України» (заява № 903/05 та 120 інших заяв) [13], в рішенні від 31 січня 2008 у справі «Дідух проти України» (заява № 14394/04) [14], в рішенні від 14 лютого 2008 р. у справі «Воротнікова проти України» (заява № 1225/02) [15] та деяких інших справах задовольнив виплатити заборгованість по заробітній платі, а також моральну шкоду.

На основі таких підходів до визначення правової сутності заробітної плати та інших передбачених виплат можна дійти висновків про те, що вони є не тільки винагородою за працю, а й об'єктом права власності працівника, яке охороняється національним законодавством і міжнародним правом. Міжнародні зобов'язання України вимагають від держави врегулювати наявні прогалини чинного законодавства та правозастосовної практики.

Як вказує І.Г. Козуб, правозастосовча діяльність в Україні у вирішенні трудових спорів ускладнюється факторами об'єктивного та суб'єктивного характеру, що можуть, у свою чергу, чинити як внутрішній, так і зовнішній вплив на їх вирішення та розв'язання [16, с. 20]. Так, серед об'єктивних факторів, які справляють зовнішній вплив як на сам процес перебігу примирних процедур, судового розгляду, так і на суб'єкта правозастосовчої діяльності, внаслідок чого вони самі трансформуються у внутрішні процеси, Л.М. Кельман називає державну політику, котра містить у собі систему норм права (систему законодавства) як окремий фактор, а також охоплює політичну систему, політичні процеси, стан політичної свідомості у країні, ступінь демократичності владних інститутів держави; економічний стан у країні, що відповідає ефективності законодавства, рівню матеріальної

залежності, аксіологічним орієнтаціям суб'єкта правозастосовування, якості матеріально-технічного забезпечення. До суб'єктивних факторів, на його думку, належать правова культура, моральність правозастосовувача; його правова свідомість; розсуд; професіоналізм [17].

За сучасних умов слід назвати такі проблеми реалізації захисту порушених трудових прав, які мають бути вирішені: правову неінформованість працівників; недовіру до органів судової влади; негативне ставлення роботодавця до працівника, котрий намагається поновити порушені права шляхом використання передбачених законодавством засобів; тяганину в процесі судового розгляду трудових суперечок; недосконалість і неузгодженість норм чинного трудового законодавства під час практичного їх застосування. Вбачається, що успішність протидії практики невиплати винагороди за працю залежить від координації зусиль усіх гілок влади, починаючи з Кабінету Міністрів України, Міністерства соціальної політики України, Державної служби України з питань праці, об'єднань роботодавців і профспілкових органів, місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування, наглядових і контрольних органів.

Серед останніх спроб щодо посилення забезпечення прав працівників у разі порушення строків виплати заробітної плати та інших виплат необхідно виділити проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту права працівників на своєчасну виплату заробітної плати», розроблений Міністерством соціальної політики України [18]. На нашу думку, внесення змін є обґрунтованим, але це не всі зміни, які мають бути впроваджені. Так, наприклад, у законопроекті передбачено, що у разі затримки виплати заробітної плати та інших виплат понад 15 днів працедавець має сплачувати пеню у розмірі 0,06% від суми боргу. Вбачається, що затримка виплат навіть на один день є грубим порушенням конституційного права на своєчасне одержання винагороди за працю, отже, пеня має бути нарахована не через 15 днів, а наступного дня. Відповідні зміни мають бути враховані у проекті Трудового кодексу.

Варто додати, що стосовно забезпечення задоволення грошових вимог працівників у разі неплатоспроможності роботодавця актуальним залишається питання щодо прискорення ратифікації ст. 25 Європейської соціальної хартії (переглянутої) [19] та частини III Конвенції

Міжнародної організації праці № 173 1992 р. про захист вимог працівників у разі неплатоспроможності роботодавця [20].

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, винагорода за працю в обов'язковому порядку має бути виплачена, а своєчасність її одержання – конституційне право громадянина, яке повинно реально забезпечуватися інституційно-правовим механізмом держави. Крім того, Європейський суд з прав людини визначає правову сутність винагороди за працю як об'єкт права власності працівника, що охороняється національним законодавством і міжнародним правом.

### Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 12.08.2019)
2. Державна служба статистики України. Заборгованість із виплати заробітної плати працівникам підприємств-банкрутів за регіонами на 01 липня 2019 р. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 14.08.2019)
3. Конвенція про захист заробітної плати № 95 від 04 серпня 1961 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_146](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_146) (дата звернення: 12.08.2019)
4. Кодекс законів про працю України : Закон від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375. (дата звернення: 15.08.2019)
5. Про оплату праці : Закон України від 24 березня 1995 р. № 108/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 17. Ст. 121. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 14.08.2019)
6. Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 26 «Виплати працівникам» від 28 жовтня 2003 р. № 601 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1025-03> (дата звернення: 14.08.2019)
7. Про відпустки : Закон України від 15 листопада 1996 р. № 504/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 2. Ст. 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 14.08.2019)
8. Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати : Закон України від 19 жовтня 2000 р. № 2050-111. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 49. Ст. 422. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2050-14> (дата звернення: 15.08.2019)
9. Про затвердження Порядку проведення компенсації громадянам втрати частини грошових доходів у зв'язку з порушенням термінів їх виплати : постанова Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2001 р. № 159. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/159-2001-%D0%BF> (дата звернення: 14.08.2019)
10. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод : ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17 липня 1997 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_535](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535) (дата звернення: 15.08.2019)
11. Рішення від 12 березня 2009 р. по справі «Воскобойник проти України» (заява № 39874/05). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_468](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_468) (дата звернення: 15.08.2019)
12. Рішення від 10 липня 2008 р. по справі «Скрипняк та інші проти України» (заяви № 9177/05, 14241/05, 10596/06, 17346/06, 20912/06 та 34604/06). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_400](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_400) (дата звернення: 15.08.2019)
13. Рішення від 17 січня 2008 р. по справі «Лопатюк та інші проти України» (заява № 903/05 та 120 інших заяв). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_641](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_641) (дата звернення: 15.08.2019)
14. Рішення від 31 січня 2008 р. по справі «Дідух проти України» (заява № 14394/04). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_340](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_340) (дата звернення: 15.08.2019)
15. Рішення від 14 лютого 2008 р. по справі «Воротнікова проти України» (заява № 1225/02). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_353](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_353) (дата звернення: 15.08.2019)
16. Козуб І.Г. До питання судового захисту трудових прав. *Адвокат*. 2010. № 12 (123). С. 16–21.
17. Кельман Л.М. Деякі аспекти впливу на трудові спори. *Радник. Український юридичний портал*. URL: <http://www.radnuk.info/statti/253-trydpr/15205-2011-01-21-10-13-26.html> (дата звернення: 12.08.2019)
18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту права працівників на своєчасну виплату заробітної плати : проект Закону України. URL: <https://www.msp.gov.ua/projects/416/> (дата звернення: 15.08.2019)
19. Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої) : Закон України від 14 вересня 2006 р. № 137-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 43. Ст. 418. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137-16> (дата звернення: 15.08.2019)
20. Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці № 173 1992 р. про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця : Закон України від 19 жовтня 2005 р. № 2996-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 2–3. Ст. 39. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2996-15> (дата звернення: 15.08.2019).



**Barehamian S. Kh. The legal ensuring of the constitutional right to receive timely remuneration for work in Ukraine**

*The article examines the legal guarantees of ensuring the constitutional right to receive timely remuneration for labour in Ukraine. Legislative regulation of the timing of payments to the employee is disclosed, an analysis of the problems of violation of the rights of the employee in connection with untimely payment of remuneration for work is carried out. It is established that remuneration for labour must be paid, and the timeliness of its receipt is the constitutional right of a citizen, which should be really ensured by the institutional and legal mechanism of the state. A system is proposed for protecting the right to receive timely remuneration for work, which includes the following methods of protection: individual self-defence, collective defence (the use of conciliation procedures, a strike), protection of labour rights by trade unions, judicial protection, international protection.*

*The practice of the European Court of Human Rights with respect to the consideration of cases of collecting material and moral harm for late payment of remuneration for labour in the form of wages and other payments is considered. It has been established that wages and other payments are subject to the employee's property rights, protected by national law and international law. At the same time, Ukraine's international obligation requires the state to resolve the existing gaps in the current legislation and law enforcement practice.*

*The analysis of promising legislation. It is noted that the success of counteracting the practice of non-payment of remuneration for work depends on the coordination of efforts of all branches of government, starting with the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Social Policy of Ukraine, the State Service of Ukraine on Labour, associations of employers and trade union bodies, local government bodies and local self-government, supervisory and control bodies. The need for measures to accelerate the ratification of Art. 25 of the European Social Charter (Revised) and part III of the Convention of the International Labour Organization № 173 of 1992 to protect the claims of workers in the event of insolvency of the employer.*

**Key words:** *labour rights, labour remuneration, wages, sufficient living standard, object of property rights, income indexation, violation of payment period.*

**О. В. Роговенко**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного та інформаційного права  
Сумського національного аграрного університету

## СТАНОВЛЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ ЯК САМОСТІЙНОГО ВИДУ ДЕРЖАВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ

*Місцеве самоврядування відображає як історичну спадщину, так і особливості культурного, духовного та ментального розвитку суспільства. Еволюція місцевого самоврядування сягає часів первіснообщинного ладу і до сьогодні не втрачає актуальності.*

*Дослідження питання муніципальної правотворчості пов'язане із необхідністю здійснення історико-правового «зрізу», аналізу основних історичних подій та періодів становлення нашого народу та звернення до досвіду інших країн, що вплинули на становлення та розвиток цього питання в нашій державі. Досліджуючи питання, автор запропонував нову періодизацію еволюції місцевого самоврядування з позиції головних векторів розвитку та гальмування процесу правотворчості в Україні.*

*Вивчаючи проблему, автор запропонував нову періодизацію еволюції місцевого самоврядування з позиції основних векторів розвитку та гальмування процесу правотворчості в Україні. Отже, періодизація може виглядати приблизно так:*

– XI – XVII століття – «період зародження та становлення муніципальної правотворчості (домодерний період)», що розпочався з виникнення держави, Київської Русі східнослов'янських громад, самоорганізації та функціонування територіальних сусідніх громад, а пізніше – сільських громад, які функціонували на основі виробничих та територіальних особливостей. Влада між князем і віче була розділена. Основними документами, що визначали принципи організації та діяльності громадського самоврядування, були устава князя Володимира Святославовича та Ярослава Мудрого, збірники права «Номоканон», «Кормча книга», «Руська Правда», «Рукописання князя Володимира Васильковича». Вступ із середини XIV століття Магдебурзького права передбачав поєднання місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування, запроваджував чіткі правові стандарти в діяльності місцевих органів влади; інтеграцію міст України до європейського права; становлення та розвиток розвиненого громадянського суспільства. Середина XVI століття – перша половина XVI століття – період, пов'язаний з козацьким визвольним рухом. Джерелами функціонування місцевого самоврядування були положення Литовської хартії 1588 р., Магдебурзького права, Зборівського трактату, Березневих статей.

– XVII – XX століття – період «занепаду муніципального законотворчості», знищення козацького самоврядування, невдалі спроби сформувавши муніципальну правотворчість у самоврядуванні Земства тощо.

– 90-ті роки XX століття – період «відродження муніципальної законотворчості», проголошення незалежності України, курсу на реформування місцевого самоврядування, поступового впровадження принципу субсидіарності.

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, муніципальна правотворчість, держава, еволюція, історія.*

**Постановка проблеми.** Місцеве самоврядування відображає як історичну спадщину, так і особливості культурного, духовного та ментального розвитку суспільства. Еволюція місцевого самоврядування сягає часів первіснообщинного ладу і до сьогодні не втрачає актуальності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Серед фахівців, які зробили вагомий внесок у наукове осмислення цього питання, слід перелічити таких, як Р. Бедрій, В.П. Грбову, І.В. Козюру, В.В. Кравченка, Ю.О. Куца, М.В. Пітцика, В.І. Борденюка, Н.В. Камінську, В.С. Куйбіду, Ю.В. Делію, В.М. Кампо та багатьох інших.

Дослідження питання муніципальної правотворчості пов'язане із необхідністю здійснення історико-правового «зрізу», аналізу основних історичних подій та періодів становлення нашого народу та звернення до досвіду інших країн, що вплинули на становлення та розвиток цього питання в нашій державі.

**Метою статті** є дослідити становлення муніципальної правотворчості як самостійного виду державної діяльності в Україні та світі.

**Виклад основного матеріалу.** Елементи муніципальної правотворчості відомі з античних часів. Наприклад, Закон Юлія Цезаря 45 р. до н.е. закріплював таку організацію міської влади (муніципального устрою), принципи якої визначили головний напрям розвитку місцевого самоврядування у світі. Вищим органом міського управління того часу були народні збори громадян – членів міської громади, які обирали муніципальних магістратів і вирішували важливі питання міського життя. Кожне місто мало муніципальний сенат (представницький орган), а судову та адміністративну владу здійснювала муніципальна магістратура. Більш як за двохтисячолітню історію значення цього терміна практично не змінилося. Зокрема, муніципалітетами в Стародавньому Римі називалися міста, що користувалися самоврядними правами, а сьогодні – це обрані населенням міські та сільські органи місцевого самоврядування, уповноважені громадою органи, що виконують визначені завдання і функції [1, с. 55]. Фактично першими першоджерелами муніципальної правотворчості були рішення різних зборів, («сходів», «віче» тощо), а пізніше – представницьких органів, що вирішували життєво важливі питання локальних груп населення, об'єднаних спільною метою та інтересами, на основі правових звичаїв.

Основними джерелами права Київської Русі, що можуть слугувати прикладом правотворчості того часу, були: княжі договори (договори князів між собою, договори князів із народом, княжі устава, грамоти, уроки); церковне законодавство (устава князів Володимира Святославовича та Ярослава Мудрого, збірники права «Номоканон», «Кормча книга», «Руська Правда», «Рукописання князя Володимира Васильковича»). Особливістю цих джерел був їх прямиий зв'язок із звичаєвим правом, продуктом творчості різних племен та народів, заснованих на місцевих традиціях та культурі. У цей унікальний період з'явилися важливі правові акти Київської Русі, які заклали основу зако-

нодавчої бази давньоруської держави, стали важливим надбанням правової думки України, вплинули на формування самобутності нашого народу.

Специфічною особливістю української історії, що прямо та опосередковано вплинула на хід формування державності та національної правової системи, стала постійна зацікавленість сусідніх держав у розширенні свого впливу на українську територію. Уже починаючи з середини XIV століття українські землі починають поступово входити до Польської та Литовської держав. Синтез середньовічної Європи, що успадкувала античну спадщину, здійснила рецепцію римського права, відчинила двері багатьом університетам і заклала ґрунт для співіснування римлян і варварів на основі християнських цінностей, схоластичних пошуків у намаганні примирити між собою віру (релігію) та розум (науку), призвів до появи такого правового регулювання суспільних відносин, де поєднувались локальні інтереси, феодалні привілеї, римські традиції, християнський світ та міський патриціат.

Як зазначає Н.В. Камінська, «зі становим і політичним відокремленням городян від інших класів феодалного суспільства пов'язане перетворення середньовічного міста в особливе державне утворення – феодалну міську республіку. Закономірно, що таких державо-подібних форм набули міста в тих країнах, де найбільшого розвитку досяг сам міський уклад життя, а саме – в Італії, Німеччині, Франції, Іспанії. Внутрішнє міське управління у країнах Західної Європи, пов'язаних із державними традиціями Римської імперії, на початку середніх віків, традиційно відтворювало основні інститути античного Риму. У містах існували дорадчі ради (з місцевої аристократії, привілейованих громадян, міського патриціату) і консули, що були наділені виконавчою владою й обиралися іноді довічно» [1, с. 56].

Сучасна правотворчість до певної міри завдячує важливим досягненням середньовіччя, а саме появі перших монастирських, парафіяльних та кафедральних шкіл. У школах учні вивчали «сім вільних мистецтв». Це була система предметів, яка складалась із двох рівнів. Перший початковий рівень називався тривіум та передбачав освоєння граматики, риторики та діалектики. На заняттях із граматики учні вивчали латину, опановуючи діалектику, вчилися мислити, будувати докази й вести

диспути. На заняттях із риторики привчалися чітко й виразно говорити, а також вести діловодство, писати твори, листи тощо [2]. На наше глибоке переконання, освіта у школах та університетах створила передумови для формування локальних свобод та привілеїв, а також вплинула на виникнення та розвиток унікального правового явища – магдебурзького права.

Його суть полягала в тому, що міське населення звільнялося від юрисдикції урядової адміністрації (феодалів, воєвод, намісників, ін.) й місту надавалась можливість самоврядування на корпоративній основі. До складу громади входили міщани, тобто жителі міста, але лише ті, які мешкали поза межами земельної території, що належала єпископу чи княжому замкові [3, с. 58–61]. Як зазначає Н.В. Камінська, «прагматизм і універсальність магдебурзького права та духовна спорідненість українців із європейською культурою об'єктивно зумовили його поширення в Україні в усіх сферах суспільного життя. Його проникнення в управління місцевими справами відбувалося паралельно зі збереженням і розвитком старого українського звичаєвого права. Однак польські та німецькі впливи зростали на цих землях і в XV ст. домінували у Великому Князівстві Литовському. Про це свідчать факти надання українським містам магдебурзького права, в окремих випадках в обмеженому обсязі» [1, с. 60].

На думку В.П. Грбової, запровадження в українських містах Магдебурзького права мало як позитивні, так і негативні наслідки. Негативність виявлялася в тому, що, по-перше, значно збільшився вплив колонізаторів у поєднанні з обмеженням участі населення в діяльності органів місцевого самоврядування; по-друге, посилилася централізація влади. Але були й позитивні зрушення, а саме: 1) запровадження чітких правових стандартів у діяльності місцевої влади; 2) інтеграція українських міст до європейського права; 3) становлення і розвиток розвинутого громадянського суспільства [4, с. 118]. Слід погодитися із позиціями авторів, що магдебурзьке право у зв'язку із обмеженістю його впливу меншою мірою позначилося на формуванні джерел муніципальної правотворчості, проте його позитивний вплив на розбудову багатьох українських міст важко переоцінити.

Першим містом із магдебурзьким правом було м. Сянок (1339 р.). У 1339 р. останній галицький князь Юрій-Болеслав подарував місту Сянок привілей на магдебурзьке право,

з переходом під польське правління майже всі галицько-руські міста отримують від королів привілей на магдебурзьке право: Львів (1356 р.), Кам'янець-Подільський (1374 р.), Стрий і Володимир-Волинський (1431 р.), Луцьк (1432 р.), Снятин (1442 р.), Мукачеве (1445 р.), Рівне (1493 р.), Київ (1494 р.), Дубно (1507 р.), Острог (1528 р.), Любомиль (1541 р.), Тернопіль (1548 р.), Корсунь (1584 р.), Переяслав (1585 р.), Біла Церква (1588 р.), Чигирин (1592 р.), Канів (1600 р.), Богуслав (1620 р.), Чернігів (1623 р.), Вінниця (1640 р.) і т. д. [5, с. 152-153].

Систему органів міського самоврядування (магістратів) складали ради – представницькі органи та лави – органи судової влади. На чолі ради був один або два бургомістри, які обиралися колегіями радників. Лави як органи судової влади розглядали кримінальні справи. Очолював лаву вїйт, призначуваний королем, хоча в окремих містах, наприклад у Києві, дозволялось його обирати. Вїйт вважався найвищою посадовою особою у місті [6]. Отже, починаючи з XIV століття на українських землях починає діяти магдебурзьке право, яке передбачало не просто виборність міської адміністрації та суду, а створювало можливість на основі місцевих звичаїв та традицій організовувати управління містами та прилеглими територіями.

Цей період формування муніципальної правотворчості мав ще один важливий складник, пов'язаний із формуванням і розвитком у XVI ст. козацького визвольного руху в самостійній політичній одиниці – Запорізькій Січі.

У Запорізькій Січі, що виникла в середині XVI століття, вищим органом влади була військова рада, яка вирішувала, як правило, найважливіші питання. Військова рада обирала старшину. Вища влада (військова, адміністративна, судова й духовна) належала кошовому отаману. Нижчу ланку посадових осіб очолював курінний отаман. З утворенням козацьких полків і сотень, які були одночасно військовими та адміністративно-територіальними одиницями, система органів публічної влади складалася з трьох урядів: генерального, полкового і сотенного. До складу генерального уряду входив гетьман і генеральна старшина. Полковий уряд складався з полковника і полкової ради, яка обирала полкову і сотенну старшину. У сотнях владу здійснював сотник і його помічники. У містах владу здійснювали міські старшини, а в селах – сільські отамани. У деяких містах влада належала магістратам [6].

Правовою основою формування та діяльності органів місцевого самоврядування були положення Литовського Статуту 1588 р., Магдебурзького права, звичаєвого права українського народу, виданих Універсалів та підписаних гетьманами договорів. Прикладом такого договору є Зборівський трактат, що засвідчував перемир'я між військом Б.Хмельницького та поляками після битви козаків з польською армією у серпні 1649 р. Згідно з положеннями трактату право брати участь у формуванні та діяльності муніципальних урядів надавалося всім православним міщанам. До цього ним володіли винятково католики, що зосереджували у своїх руках всю муніципальну управу, обмежуючи цим самим русинів. У 1654 р. були підписані Статті Богдана Хмельницького (Березневі статті), які визначали правове становище системи органів місцевого самоврядування. Статтею першою цього договору було закріплено звернення до царя від імені українського народу щодо надання гарантій місцевого самоврядування українським містам. У ній зазначалося: «Щоб по містах урядники були обирали з людей того гідних, будуть вони повинні підданими царської величності правити, і всякі доходи по правді віддавати до казни. А то тому, що воєвода царської величності, приїхавши, почав би права їх ламати і якісь устави заводити, і то було б (українцям) прикро; а як будуть старостами місцеві, свої люди, то вони будуть поводитися згідно з місцевими правами. Що до сеї статті царська величність пожалував – велів бути по їх прошенню. Мають по містах бути урядниками війти, бургомістри, райці, лавники, і доходи всякі грошові і хлібні збирати на царську величність і віддавати до государевого скарбу тим людям, котрих пришло царська величність...» [4, с. 118]. Зауважимо, що цей період позначився поступальним відходом від попередніх досягнень муніципальної правотворчості та наявністю спроб відновити/встановити регіональне самоуправління, але врешті згасанням цієї ініціативи. Адже після укладення в 1654 р. договору між Україною та Московською державою розпочинається процес поступової ліквідації українських форм місцевого самоврядування, а отже, і проявів правотворчості.

Слід зауважити, що одним із останніх яскравих прикладів правотворчої діяльності козацької доби стала Конституція Пилипа Орлика, яка мала назву «Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького між ясно-

вельможним паном Пилипом Орликом, новообраним Гетьманом Війська Запорозького, та між старшиною, полковниками, а також названим Військом Запорозьким, прийняті публічною ухвалою обох сторін і підтвержені на вільних виборах встановленою присягою названим ясновельможним гетьманом, року Божого 1710, квітня 5, при Бандерах». У цьому документі була здійснена спроба закріпити нормативно досягнення магдебурзького права, адже Конституція Пилипа Орлика визнавала за всіма містами всі права, які закріплювалися за ними попередньо. На жаль, незважаючи на унікальність та світову цінність цього документа, він залишився лише декларацією про наміри та не отримав подальшої реалізації. Натомість, особливо після Переяславської ради 1654 р., на українських землях поширюються русифікаторські процеси.

У подальшому розвиток національного місцевого самоврядування та муніципальної правотворчості визначався країнами, до складу яких українські землі входили в різні історичні періоди (Росії, Польщі, Австрії тощо).

Поступово українська територія втрачала ознаки самоврядності. Хоча «сплески» цього процесу постійно супроводжували хід нашої історії. Так, після Переяславської Ради 1654 р. українським містам було надано право на розвиток місцевого самоврядування. Це підтверджувалося тим, що у 1665 р. царським указом містам України були видані грамоти на Магдебурзьке право. Однак згодом це право стало ущемлятися та у 1831 р. воно було скасовано, зокрема у Києві право скасовувалося наказом царя Миколи I від 23 грудня 1834 р. Крім того, ще після смерті гетьмана Івана Скоропадського у 1722 р. в Україні стала запроваджуватися так звана комендантська система, що передбачала нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку призначуваних російських комендантів. Ліквідація Запорізької Січі у 1775 р. та скасування у 1781 р. полково-сотенного адміністративно-територіального поділу території практично остаточно зруйнували національну систему органів місцевого самоврядування в Україні [4, с. 119]. На нашу думку, цей період став справжньою «Руїною» для муніципальної правотворчості, адже з XVIII століття «імітація» самоврядування стала невіддільним складником правового життя нашої країни, коли на фоні декларацій прав, свобод та цінностей втрачалися досягнення та традиції української громади, натомість, відбувалось повселюдне

закріпачення українського народу, укріплювалась станово-представницька система в усіх її проявах.

Європейські революції, реформаторський рух, саме життя диктувало необхідність скасувати кріпацтво, адже факт непридатності адміністративного та господарського устрою дореформеної Російської імперії ставав дедалі очевиднішим. Реформи Російської імперії 1861 р., а згодом і земська реформа проведена Олександром II у 1864 р. призвели до створення на Лівобережній та Слобідській Україні земських управ як органів місцевого самоврядування.

Введення в дію в 1864 р. «Положення про земські установи» здійснювали тимчасові волосні комісії, що склалися з представника дворянства, міського голови, чиновників від палати державного майна і від контори удільних селян. В основі Положення 1864 р. був закладений принцип майнового цензу, земства не користувалися повною свободою і самостійністю. На рівні губерній формувалися представницькі органи місцевого самоврядування – губерньські земські збори. Вони обиралися за куріальною системою (у виборах брали участь три курії: повітові поміщики і промисловці, міські купці і власники нерухомості в містах, селяни). Земські збори обирали земську управу, яка вирішувала поточні справи, а контроль за діяльністю земств здійснював губернатор. Подібним чином було організовано місцеве самоврядування і в повітах. Реформу міського самоврядування було здійснено в 1870 р. Вона передбачала створення представницьких органів міського самоврядування – міських дум, які обиралися жителями міста за куріальною системою. Виконавчим органом міського самоврядування стає управа на чолі з міським головою, який обирається міською думою. У 1892 р. було прийнято Містове Положення, яке значно врізало виборче право для жителів міст, що призвело до зменшення числа виборців у 6–8 разів. Зменшена була і кількість гласних (приблизно у два рази). Відбулися також зміни у внутрішньому устрої органів місцевого управління: управа стала більш незалежною від думи, права міського голови були розширені за рахунок прав гласних, дума позбавлена права віддавати під суд членів управи. Реформа 1890–1892 рр. відкинула становлення місцевої влади далеко назад. Реально наявне земство не протрималося і 25 років [4, с. 120].

Не варто вважати, що земське самоврядування з'явилося раптово, на пустому місці, унаслідок якогось випадкового збігу обставин. Воно виникло у визначений час і на міцному соціально-економічному підґрунті. Земства було створено в період величезного суспільного розколу в умовах глибокої соціально-економічної та політичної кризи в державі. Розпад станово-кріпосницького ладу виявив непридатність адміністративного та господарського устрою дореформеної Російської імперії. Неухильний розвиток капіталістичних відносин мав наслідком скасування кріпосного права. А ця обставина, у свою чергу, нестримно вела до створення земських установ [4, с. 120].

Ще однією трагічною, але важливою спробою створити муніципальні органи незалежними українськими урядами (Генеральним Секретаріатом, Гетьманатом, Директорією) став період початку ХХ століття.

Досліджуючи цей період, Н.В. Камінська зазначає, що за ініціативою Центральної Ради проводилися губерньські та повітові національні з'їзди, запроваджувалися Ради робітничо-селянських і солдатських депутатів, комісари (згодом старости). За часів Української Держави гетьмана П. Скоропадського розбудовувалася «сильна» місцева адміністрація, але активність місцевого населення виявлялася шляхом створення організацій, які захищали права міських дум – «Спілки міст північної України», «Ради представників великих міст України». Директорія як правонаступниця УНР у «тимчасовій Конституції УНР», Законі «Про місцеві конгреси і ради трудового народу» визначила модель місцевого самоврядування на основі співпраці комісарів, місцевих трудових рад, обраних пропорційно від селян і робітників. Фактично після утворення ЗУНР у 1918 р. місцеве самоврядування посіло гідне місце серед усіх органів управління. До 1939 р. в Східній Галичині воно існувало за австрійською системою, на Волині – за моделлю російської земської реформи 1864 р., у Буковині до 1940р. панувала румунська система місцевого самоврядування, а в Закарпатті у 1920–1938 рр. у межах Чехословаччини проголошена крайова автономія, яка повинна гарантувати б йому власну систему місцевого самоврядування [1, с. 66].

Але, врешті-решт, після невдалих спроб утвердження державності в період УНР-ЗУНР (1917–1919 рр.) на значній частині українських земель була встановлена радянська система

організації публічної влади, яка не визнавала місцеве самоврядування. Так, за Конституцією УРСР 1919 р. місцевими органами влади в селах та містах були ради, а у волостях, повітах і губерніях – з'їзди рад та обрані ними виконавчі комітети. Конституція УРСР 1937 р. перетворила ради на представницькі органи на всіх рівнях, а Конституцією 1978 р. було закріплено принцип єдності системи рад як органів державної влади [6]. Отже, період занепаду муніципальної правотворчості протримався фактично до початку 90-х років ХХ століття, коли після проголошення «Декларації про державний суверенітет України» від 16 липня 1990 р. та прийняття на її основі Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р. відбулось відродження місцевого самоврядування, а, отже, і правотворчого процесу.

Р. Бедрій слушно звертає увагу на те, що цей Закон уперше в умовах Союзу РСР і радянської влади проголошував принципи місцевого самоврядування і відмову від принципу «демократичного централізму» у відносинах між радами різних рівнів. Законом ліквідовувалось структурне двовладдя рад, так як голова ради ставав одночасно головою виконавчого комітету відповідної ради, однак з'явилось функціональне двовладдя через те, що місцеві ради народних депутатів, згідно зі ст. 2 Закону, проголошувались одночасно органами місцевого самоврядування і органами державної влади. Дуалізм цих органів влади не лише послаблював ради як органи місцевого самоврядування, робив його формальним, а й порушував виконавчу вертикаль. У зв'язку з цим 26 березня 1992 р. було прийнято нову редакцію зазначеного Закону під дещо зміненою назвою – «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Оновлений Закон здійснив значний крок у процес відходу від дуалістичної моделі організації місцевої влади та передбачив утвердження місцевого і регіонального самоврядування. Відповідно, територіальною основою місцевого самоврядування проголошувались село, селище, місто, а регіонального самоврядування – район, область [6].

На жаль, замість виконавчих комітетів районних, обласних рад та міських рад Києва і Севастополя були утворені державні адміністрації на чолі з представниками Президента України. Потрібно зазначити, що у зв'язку з припиненням діяльності виконкомів була істотно обмежена

спроможність рад районів та областей здійснювати належне управління місцевими справами. Крім того, це призвело до дублювання повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади.

Схвалена КМУ 1 квітня 2014 року Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачає децентралізацію, тобто «передачу органам місцевого самоврядування частини функцій центральної влади» [7], створення належних матеріальних (майно, зокрема земля, що перебувають у власності територіальних громад), фінансових (податки та збори, що пов'язані з територією відповідної АТО) та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [8, с. 22]. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333), реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачає 5 кроків та включає наступні дії: визначення територіальної основи органів місцевого самоврядування (ОМС) та органів виконавчої влади (ОВВ); розмежування повноважень між ОМС різних рівнів; розмежування повноважень між ОМС та ОВВ; визначення за кожним рівнем органів влади необхідного обсягу ресурсів; встановлення відповідальності ОМС перед виборцем і державою.

Впровадження реформи розпочато на основі Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, Коаліційної Угоди, Програми діяльності Уряду, «Стратегії-2020» Президента України та відповідного плану з їх реалізації. У 2014–2015 роках були прийняті Закони України «Про співробітництво територіальних громад» (*On Cooperation of Territorial Communities (2014)*) та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (*On a Voluntary Association of Territorial Communities (2015)*), якими було започатковано черговий етап реформування місцевого самоврядування в Україні. Були підготовлені зміни до Конституції України в частині реформування місцевого самоврядування.

Кінцевою метою вдосконалення організації місцевої влади має стати розбудова сучасної європейської моделі місцевого самоврядування, формування нового

адміністративно-територіального поділу України. Передбачається, що здійснення адміністративної реформи та ефективне формування об'єднаних територіальних громад сприятиме підвищенню рівня життя громадян, дотриманню гарантованих соціальних стандартів, створенню умов для отримання громадянами України сучасних управлінських (адміністративних) послуг (*The essence of the reform of local government (decentralization) (2016)*).

Водночас слід зазначити, що в Україні європейська модель місцевого самоврядування ще не набула остаточного втілення. Тому попередній аналіз наявного стану має бути спрямований на визначення особливостей національної моделі самоврядування, виокремлення перешкод її реалізації та напрацюванні державної політики з формування системи місцевого самоврядування європейського типу.

Як зазначає В.П. Грובה, у багатьох дослідженнях аналіз еволюції становлення місцевого самоврядування завершується авторською періодизацією зазначеного питання. Так, на думку І.А. Грицяка, є такі етапи становлення системи місцевого самоврядування: перший період – зародження, становлення й розвиток вітчизняних форм місцевого самоврядування (в основі яких були рід та суверенна громада), своїми хронологічними рамками сягав часу зародження й утворення держави східнослов'янських племен на українських землях, він тривав до середини XIV століття. Другий період, або ж період європеїзації, що характеризувався поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування (місто Магдебург), від середини XIV ст. і до першої половини XIX ст. Магдебурзька грамота, що надавалася королем тому чи іншому місту, була класичним актом децентралізації суверенної влади середньовічної держави на рівень цього міста, його територіальної громади. Третій період вирізнявся русифікацією вітчизняного місцевого самоврядування на території сучасної України, центральна, східна, а згодом і південна частина якої входили до царської Росії. Західна частина України належала Польщі, Австрійській, пізніше Австро-Угорській монархії. Хоча процес русифікації в місцевому самоврядуванні України почався десь наприкінці XVII століття, свого апогею він досягнув у XIX столітті та на початку XX століття. Четвертий період є спробою українізації місцевого самоврядування, початком

якого потрібно вважати 20-ті роки XX століття, і який триває дотепер [3, с. 56].

Інший автор, М.А. Севтунов, вважає, що її потрібно доповнити періодом, який розпочався у 90-ті роки XX століття і продовжується до сьогодні. Цей сучасний період характеризується спробами створення ефективно діючої моделі місцевого самоврядування, яка враховує досвід розвитку західних муніципальних систем, а також базується на традиціях становлення цього інституту в Україні. Отже, місцеве самоврядування на території України в сучасних її кордонах розвивалось і продовжує розвиватися досить складним еволюційним шляхом. Вивчення історичних особливостей його розвитку допоможе врахувати помилки й здобутки наших предків, які прагнули збудувати справжню і міцну державу при створенні високоефективної місцевої влади, схожої на ті, які вже століттями мають інші нації світу [9].

У свою чергу, Г.Р. Левицька та П.Б. Стецюк вважають, що зародження системи місцевого самоврядування на українських землях було розпочато в період докняжої доби, яка існувала у формі сільської громади того часу. На їхню думку, необхідно виокремлювати наступні періоди: а) становлення вітчизняних форм територіального самоврядування; б) запровадження і розвиток Магдебурзького права; в) становлення сучасних основ місцевого самоврядування [10, с. 25].

На думку В.П. Грובової, періодизація процесу формування системи місцевого самоврядування в законодавстві України, яку наводять нам І.А. Грицяк та М.А. Севтунов, з погляду часових меж є досить точною, але не досить конкретизованою. Саме тому у процесі подальшого аналізу законодавства у сфері становлення системи місцевого самоврядування В.П. Грובה пропонує її детальну періодизацію. Зокрема, на її думку, становлення, функціонування та розвиток системи місцевого самоврядування в Україні відбувалося на шести основних історичних етапах:

І. IX століття – середина XIV століття – формування в Київській Русі східнослов'янських громад, самоорганізація та функціонування територіальних сусідських громад, а згодом – сільських громад, які функціонували на основі виробничої і територіальної ознак. Влада між князем і віче була розмежована. Основним документом, який визначав принципи організації та діяльності громадівського самовряду-



вання, була Руська Правда та Рукописання князя Володимира Васильковича.

II. Середина XIV століття – перша половина XVI століття – запровадження Магдебурзького права, для якого характерним було поєднання місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування.

III. Середина XVI століття – перша половина XVII століття – період, пов'язаний з козацьким визвольним рухом. Джерелами функціонування місцевого самоврядування були положення Литовського Статуту 1588 р., Магдебурзького права, Зборівського трактату, Березневих статей.

IV. Середина XVII століття – початок XX століття – перебування українських земель у складі царської Росії, Польщі, Австрії, Австро-Угорської імперії.

V. 20-ті роки XX століття до здобуття незалежності нашої держави – радянський період, із його запереченням місцевого самоврядування, його системи та фактичним відкиданням будь-яких форм самоорганізації населення за місцем проживання.

VI. З 1991 р. до теперішнього часу – відродження системи місцевого самоврядування [4, с. 126].

**Висновки і пропозиції.** З огляду на те, що метою роботи є не дослідження органів місцевого самоврядування як таких, увага в роботі була сфокусована на муніципальній правотворчості як виді діяльності самоврядних органів. З огляду на цю періодизацію еволюції (становлення, функціонування та розвиток) питання слід розглядати, на нашу думку, під іншим кутом, а саме з позиції головних векторів розвитку та гальмування процесу правотворчості в Україні.

Так, якщо сам інститут муніципальних органів в сучасному розумінні був сформований наприкінці XIX століття, то з точки зору ідеології самоврядності, організації вирішення питань громади, процес формування інституту муніципальної правотворчості на українських землях відбувся набагато раніше, а саме, на початку XI століття. Аж до XVII століття цей інститут продовжував позитивну динаміку розвитку, посилювався досягненнями магдебурзького права. Але, починаючи з середини XVII століття і впродовж трьох століть, відбувся відхід від цінностей локальної демократії та принципів субсидіарності, що історично «відкинуло» Україну від

прогресивного шляху розвитку. Новий етап розвитку муніципальної правотворчості, на нашу думку, слід пов'язувати із з проголошенням незалежності України, поступовим відходом від демократичного централізму, командно-адміністративної системи та формуванням публічної влади на засадах європейських принципів публічної адміністрації, насамперед, децентралізації влади та нової парадигми адміністративного права (передусім, як публічно-сервісного права).

Отже, періодизація може виглядати так:

– **XI – XVII століття – «період зародження та формування муніципальної правотворчості (передсучасний період)»**, що розпочався з часів виникнення державності, Київської Русі, східнослов'янських громад, самоорганізація та функціонування територіальних сусідських громад, а згодом – сільських громад, які функціонували на основі виробничої і територіальної ознак. Влада між князем і віче була розмежована. Основними документами, які визначали принципи організації та діяльності громадівського самоврядування, були устами князів Володимира Святославовича та Ярослава Мудрого, збірники права «Номоканон», «Кормча книга», «Руська Правда», «Рукописання князя Володимира Васильковича». Запровадження з середини XIV століття Магдебурзького права забезпечило поєднання місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування, запровадило чіткі правові стандарти в діяльності місцевої влади; інтеграцію українських міст до європейського права; становлення і розвиток розвинутого громадянського суспільства. Середина XVI століття – перша половина XVII століття – період, пов'язаний із козацьким визвольним рухом. Джерелами функціонування місцевого самоврядування були положення Литовського Статуту 1588 р., Магдебурзького права, Зборівського трактату, Березневих статей.

– **XVII – XX століття – період «занепаду муніципальної правотворчості»** знищення козацького самоуправління, невдалі спроби формування муніципальної правотворчості в земському самоврядуванні тощо.

– **90-ті роки XX століття – період «відродження муніципальної правотворчості»**, проголошення незалежності України, курс на реформу місцевого самоврядування поступове втілення принципу субсидіарності.

**Список використаної літератури:**

1. Камінська Н.В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування (міжнародно-правові засади становлення, функціонування та розвитку) : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2013. 474 с.
2. Культура Західної Європи V – XV ст. URL: <http://zno.academia.in.ua/mod/book/view.php?id=1885> (дата звернення: 21.09.2018).
3. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності. *Вісник УАДУ при Президентові України*. 1996. № 1. С. 58–61.
4. Грובהва В.П. Система місцевого самоврядування у Україні: проблеми теорії та практики : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Харківський університет внутрішніх справ. Харків, 2013. 415 с.
5. Ковач І.П. Регіональна політика та її інституції в Угорщині. *Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів* / за ред. С. Максименка. Київ, 2001. С. 152–153.
6. Бедрій Р. Еволюція місцевого самоврядування в Україні та Польщі: порівняльний аналіз. URL: <https://repozytorium.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/3805/The%20Evolution%20of%20Local%20Government%20in%20Ukraine%20and%20Poland%20A%20Comparative%20Analysis.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення: 21.09.2018).
7. Словник політологічних термінів. URL: [https://pidruchniki.com/14051003/politologiya/slovník\\_politologichnih\\_terminiv](https://pidruchniki.com/14051003/politologiya/slovník_politologichnih_terminiv). (дата звернення: 21.09.2018).
8. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : колективна монографія / кол. авт. : за заг. ред. Р.М. Плюща. Київ, 2016. 744 с.
9. Севтунов М.А. Теоретико-методологічні засади місцевого самоврядування. *Державне будівництво*. 2007. № 2. С. 1–11. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-2/doc/1/07.pdf> (дата звернення: 21.09.2018).
10. Левицька Г.Р. До питання про періодизацію розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Становлення і розвиток місцевого самоврядування в суверенній українській правовій державі* : тези доповідей і повідомлень Української республіканської наук.-практ. конф., м. Львів, 1991 р. Львів, 1991. С. 24–26.

**Rogovenko O. V. Formation of the municipal law-making as an independent form of state activity in Ukraine and in the foreign countries**

*Local government reflects both the historical heritage and the specific cultural, spiritual and mental development of society. The evolution of local self-government has been taking place since the times of the primitive communal system, and at the present time, it does not lose its relevance.*

*The study of the issue of municipal lawmaking is connected with the need to implement a historical and legal “cutoff”, an analysis of the main historical events and periods of the formation of the Ukrainian people and an appeal to the experience of other countries that have influenced and the development and development of this issue in Ukraine. Investigating the issue, the author proposed a new periodization of the evolution of local self-government from the position of the main vectors of development and inhibition of the process of law-making in Ukraine.*

*Thus periodization may look like this:*

*– XI – XVII centuries – “the period of the birth and formation of municipal law-making (pre-modern period)”, which began with the emergence of the state, the Kievan Rus of the Eastern Slavic communities, the self-organization and functioning of the territorial neighboring communities, and later – rural communities that functioned on the basis of production and territorial features. The power between the prince and the Chamber was divided. The main documents defining the principles of organization and activity of community self-government were the treaties of the princes Volodymyr Sviatoslavovich and Yaroslav the Wise, the collection of law “Nomokanon”, “Kormcha book”, “Russkaya Pravda”, “Manuscripts of Prince Volodymyr Vasilkovich”. Introduction from the middle of the XIV century. Magdeburg Law, provided a combination of local forms of self-government with the elements of the Western European self-government organization, introduced clear legal standards in the activities of local authorities; integration of Ukrainian cities into European law; the formation and development of a developed civil society. The middle of the XVI century – the first half of the sixteenth century – a period associated with the Cossack liberation movement. Sources of the functioning of local self-government were the provisions of the Lithuanian Charter of 1588, the Magdeburg Law, the Zborivsky treatise, the March articles.*

*– XVII – XX centuries the period of “decline of the municipal law-making” destruction of the Cossack self-government, unsuccessful attempts to form a municipal law-making in self-government of the Zemstvo, etc.*

*– 90th years of the twentieth century – the period of “revival of municipal law-making”, the declaration of independence of Ukraine, the course on the reform of local self-government, the gradual implementation of the principle of subsidiarity.*

**Key words:** local self-government, municipal law-making, state, evolution, history.

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-7>**Л. Т. Рябовол**

доктор педагогічних наук, професор,  
професор кафедри державно-правових дисциплін  
та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного педагогічного  
університету імені Володимира Винниченка

## ПРОБЛЕМАТИКА ІНСТИТУТУ ОМБУДСМЕНА В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: СТАН НАУКОВИХ ПОШУКІВ

*Встановлено, що зростання ролі омбудсмена в розвитку громадянського суспільства і правової держави та різноманітність практики функціонування цього інституту зумовлює необхідність проведення відповідного узагальнення й систематизації. Мета статті – провести системний аналіз наукових праць, об'єктом яких є омбудсмен як політико-правовий інститут у зарубіжних країнах, встановити основні напрями й тенденції дослідження даної проблематики. Під «проблематикою омбудсмена в зарубіжних країнах» розуміємо широке поле наукового пошуку, в площині якого такі проблемні питання – основні напрями дослідження: передумови і причини виникнення, генеза даного феномена; його теоретичне обґрунтування, структурно-функціональні моделі; нормативно-правове підґрунтя, способи легалізації в різних країнах. З'ясовано, що вивченню перелічених питань присвячена значна кількість наукових праць. Узагальнення та систематизація їх результатів дозволили визначити відповідні тенденції, а саме: інститут омбудсмена посідає особливе місце в державному механізмі, є правозахисним за своєю природою, має особливе значення як гарантія прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина; незалежно від моделі (парламентська, урядова, незалежна), рівня (регіональний, загальнодержавний тощо), галузі та/або компетенцій (загальна компетенція, з прав дитини тощо) омбудсмен розглядається не суто як орган для розгляду скарг громадян, його призначення значно ширше й полягає у здійсненні контролю за діяльністю публічної влади щодо втілення міжнародних стандартів із прав людини й досягнення високого рівня їх захисту, в сприянні забезпеченню балансу інтересів держави і громадянського суспільства; місія омбудсмена – посередництво між державною владою та суспільством, виявлення та усунення випадків порушень прав людини; умовою ефективності правозахисної діяльності омбудсмена є конструктивне співробітництво з усіма органами державної влади, їхніми посадовими особами та органами місцевого самоврядування, правозахисними органами з чітким розподілом завдань і зобов'язань.*

**Ключові слова:** *інститут омбудсмена, зарубіжні країни, правозахисна діяльність, права людини, інституційна гарантія, засіб парламентського контролю, механізм захисту прав та свобод, субсидіарний засіб захисту.*

**Постановка проблеми.** Специфіка сучасного етапу розвитку України визначається її інтеграцією в європейський та світовий правовий простір. В основі відповідного комплексного реформування вітчизняного суспільства – права та свободи людини, реальне забезпечення яких є умовою подальшого прогресивного розвитку демократії та правової захищеності особи. Саме тому своєї актуальності не втрачає потреба у вивченні зарубіжного досвіду організації і діяльності різних правових, передусім правозахисних, інститутів. Особливу роль серед них відіграє омбудсмен – багато-

функціональний, складноструктурований політико-правовий інститут, який пройшов тривалий шлях свого розвитку і становлення під впливом специфічних політико-правових, соціально-економічних та національно-культурних чинників, у зв'язку з чим у різних країнах має свої особливості. Мережа омбудсменів продовжує розширюватися, що підтверджує дієвість даної інституційної гарантії прав та свобод людини і громадянина. Сьогодні омбудсмен є невід'ємним компонентом правозахисного механізму не лише в усіх демократичних державах, незалежно від форми правління і територіального

устрою, але й у наддержавних та наднаціональних об'єднаннях.

Зростання ролі та значення омбудсмена в розвитку громадянського суспільства та демократичної, правової, соціальної держави і різноманітність накопиченої у світі практики функціонування цього інституту зумовлюють багатоаспектність даної наукової проблематики, а отже, і необхідність проведення відповідного узагальнення й систематизації.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Омбудсмен – важливий політико-правовий інститут, суспільний феномен, проблематика якого викликає науковий інтерес фахівців із різних галузей знань. Активно розробляють її вітчизняні й зарубіжні вчені-правники. У площині конституційного, адміністративного, міжнародного права та порівняльного правознавства її досліджують О. Абакуменко, С. Банах, Г. Віргілій, Л. Голяк, R. Gregory, Н. Діамандурус, М. Доспаєв, К. Закоморна, І. Залюбовська, Л. Захарова, Л. Лазарєв, К. Мануїлова, О. Марцеляк, Є. Мухітдінов, Ю. Палєєва, Г. Проскура, Н. Пузирна, А. Хиль-Роблес, Р. Hutchesson, В. Чуксіна та ін. З позицій політології її вивчали І. Дідковська, О. Мешкова тощо, державного управління – С. Гулевська, Н. Міокова, А. Пінчук, Л. Усаченко тощо. Окремі її аспекти розробляли й фахівці з педагогіки, зокрема щодо уповноваженого з прав дитини (В. Гуріч та ін.).

**Мета статті** – провести системний аналіз наукових праць, об'єктом яких є омбудсмен як політико-правовий інститут у зарубіжних країнах, встановити основні напрями й тенденції дослідження даної проблематики.

**Виклад основного матеріалу.** Під «проблематикою омбудсмена в зарубіжних країнах» наразі розуміємо широке поле наукового пошуку, в площині якого можна виокремити такі проблемні питання: передумови і причини виникнення названого феномена, його ґенега; теоретичне обґрунтування, зокрема, поняття і значення в системі захисту прав та свобод людини, моделі; нормативно-правове підґрунтя функціонування, способи легалізації в різних країнах; інститут омбудсмена як складноструктурована система. Для досягнення мети статті необхідно встановити стан наукового розроблення перелічених питань як основних напрямів дослідження окресленої проблематики. Зауважимо, що кожне з них вивчалось і як самостійний предмет, і в межах комплексних досліджень.

У результаті аналізу доступних нам праць з даної проблематики встановлено, що у значній частині з них так чи інакше висвітлюються питання розвитку і становлення інституту омбудсмена. Дослідники (Л. Лазарєва, К. Мануїлова, О. Рудік та ін.) констатують, що вперше цю посаду було закріплено в Конституції Швеції 1809 року, однак, як стверджує А. Хиль-Роблес [15, с. 35], зароджуватися інститут омбудсмену почав значно раніше, його «прототип» з'явився у згаданій країні в XVI столітті.

Науковці суголосні в поясненні передумов і причин виникнення цього правозахисного, за своєю природою, органу. Значною мірою посприяло в цьому впровадження демократичних принципів у політичне й суспільне життя, як вважає Л. Усаченко [14, с. 64–65], лібералізація суспільних відносин на початку XIX століття, зокрема прийняття перших конституцій. Наразі інститут омбудсмена з'явився як засіб обмеження влади державної бюрократії, на що вказує Л. Мануїлова [7]. За Є. Мухітдіновим, потреба в такому правозахисному органі виникає там і тоді, де й коли суспільство починає усвідомлювати нездатність державних інститутів вирішувати покладені на них завдання з охорони прав і свобод людини (у зв'язку з проникненням держави в усі сфери життя суспільства й перебиранням на себе невластивих їй повноважень та зростанням адміністративного апарату, що часто призводило до зіткнення інтересів влади і людини) [10, с. 110]. Такий додатковий інститут у механізмі захисту прав та свобод засновується як важіль, використовуваний громадянським суспільством тоді, коли чинні інститути не забезпечують ефективного контролю у сфері публічного адміністрування, на що акцентує І. Ієрусалімова [4, с. 17]. Передумовою утворення інститутів уповноваженого з прав людини в країнах Східної Європи став крах тоталітарних режимів, падіння «залізної зависи» й демократизація суспільно-політичного життя, як зазначає У. Ільницька [5, с. 205]. Підсумовуючи глибоке дослідження причин виникнення й подальшого розвитку даного інституту у Великобританії, Франції, Іспанії, Польщі, О. Марцеляк поділяє викладені вище думки, що потреба в омбудсмені виникає тоді, коли з'являється необхідність у додаткових засобах захисту прав та свобод людини і громадянина [8, с. 198].

У наших попередніх працях ми вказували, що у світовій практиці вироблено різні моделі

омбудсмена. Їх класифікують за такими критеріями, як: гілка державної влади/державний орган, від імені якого омбудсмен реалізує свої повноваження (парламентська/представницька або виконавча/ урядова моделі); кількість осіб (одноосібний або колегіальний (комісія/ служба) орган); обсяг компетенцій і повноважень (загальний або спеціалізовані омбудсмени); рівень реалізації повноважень (місцеві, регіональні, загальнонаціональні, наднаціональні омбудсмени) [11, с. 25]. За територією або належністю до певної правової сім'ї виокремлюють такі моделі: шведську, англійську, французьку (І. Ледях, А. Хальота та ін.); англосаксонську, континентальну (М. Башимов та ін.); скандинавську, континентально-європейську, англо-американську (О. Марцеляк та ін.). При цьому всі вони, як вказує О. Марцеляк [8, с. 177], втілюються у країнах із парламентською моделлю інституту омбудсмена. Наразі зазначимо, що вона є найбільш поширеною у світі. Д. Волков вважає, що такий стан є історично зумовленим [2, с. 112], адже омбудсмен виник як засіб парламентського контролю за державною адміністрацією. Вчений констатує, що більшість дослідників даного питання вважають парламентську модель омбудсмена найбільш доцільною, оскільки конституційні права та свободи значною мірою порушуються органами і посадовими особами саме виконавчої влади.

Значна частина досліджень присвячена аналізу й характеристиці моделей омбудсмена з огляду на належність цієї посадової особи до законодавчої або виконавчої гілки державної влади. Поряд із парламентською й урядовою при цьому виокремлюють модель незалежного омбудсмена, що, на наш погляд, є не зовсім коректним, позаяк дана посадова особа за будь-якої моделі позиціонується як незалежна у своїй діяльності. Послугуючись напрацюваннями Є. Маркелової, С. Банах [1, с. 29] акцентує, що принципово важливою відмінністю інституту омбудсмена є його незалежність і непідпорядкованість будь-яким державним органам, органам місцевого самоврядування і посадовим особам та здатність здійснювати контроль за їхньою діяльністю у сфері дотримання й захисту прав людини. У. Ільницька виокремлює зовнішній та внутрішній аспекти незалежності омбудсмена [5, с. 203]. Якщо зовнішня незалежність забезпечується шляхом нормативного закріплення заборони на втру-

чання в його діяльність із боку органів державної влади, політичних партій, громадських організацій, засобів масової інформації, то внутрішня – шляхом забезпечення його фінансовими ресурсами, необхідними й достатніми для виконання визначених функціональних обов'язків.

У науковому середовищі представлені різні позиції щодо місця і ролі омбудсмена в державному механізмі. Деякі з них у своєму дослідженні виклала О. Мешкова [9, с. 118–119], наприклад: даний інститут поєднує у собі елементи парламентської та урядової конструкцій (В. Комарова); неправомірно відносити його до жодної з гілок влади (Н. Цимбалова); незалежний омбудсмен – окрема й досить самостійна гілка влади (А. Ліверовський); омбудсмен – орган державної влади з особливим статусом (М. Баглай); частина системи струмувань і противаг (В. Махов). Сама авторка розглядає даний інститут як допоміжний, як додаткову гарантію демократичних принципів у парадигмі розподілу влади.

Щодо місця в правозахисному механізмі, фахівці суголосні, що омбудсмен у ньому є субсидіарним засобом поряд з іншими органами, організаціями, установами, об'єднаннями, до функцій яких належить і правозахисна діяльність. Омбудсмен заповнює прогалини і компенсує недоліки судового захисту прав людини, а також парламентського та іншого контролю діяльності адміністративних органів, як вважає О. Марцеляк [8, с. 198].

І. Дідковська, У. Ільницька, К. Закоморна, Л. Лазарева, О. Рудік, Л. Рябовол та інші розглядають омбудсмена як інституційну гарантію конституційних прав та свобод. Більше того, навіть його виникнення як нового механізму захисту прав і свобод людини Ю. Тодика [13, с. 59] пов'язує саме з усвідомлення суспільством важливості гарантій, у тому числі інституційних, захисту прав і свобод. Усталеною є наукова позиція, що омбудсмен – своєрідний посередник між особою і суспільством, з одного боку, та органами публічної влади – з іншого, покликаний гарантувати й забезпечувати пріоритет прав та свобод людини і громадянина на найвищому рівні.

Фахівці розробляють і такий аспект проблематики, окресленої темою статті, як вимоги, сформовані у процесі становлення інституту омбудсмена, до відповідної посадової особи. До прикладу, С. Косінов указав на такі з них, як: політично нейтральний статус,

заборона здійснювати політичну діяльність; високі моральні якості, моральний авторитет у суспільстві; наявність освіти, як правило, юридичної, бажано в галузі конституційного права; наявність наукового ступеня, що разом із вимогами до освіти має забезпечити високий рівень компетентності у сфері захисту прав людини; досвід роботи і кваліфікація; досягнення визначеного віку, наявність певних особистих і професійних якостей, відповідного громадянства [6, с. 9].

У наших попередніх працях [12] ми також встановили, що омбудсмен – складноструктурований інститут, системний характер якого знаходить свій вияв у багатьох аспектах організації. Так, поряд з уповноваженим із прав людини в різних країнах функціонує мережа спеціалізованих омбудсменів. Останні з'являються тоді, коли у суспільстві актуалізується потреба в захисті прав окремих категорій осіб або у певних сферах життя та діяльності суспільства, або на певних адміністративно-територіальних рівнях. Наявність такого правозахисного інструменту засвідчує високий рівень як здійснення державою правозахисної функції, так і розвитку громадянського суспільства, адже омбудсмен – державно-громадський інститут.

Тематика спеціалізованих омбудсменів досить ґрунтовно розроблена юридичною наукою. О. Марцеляк сформував реєстр спеціалізованих омбудсменів, до якого увійшли: омбудсмен із захисту прав дітей/у справах неповнолітніх; із захисту прав військовослужбовців; у справах національних, мовних, релігійних меншин/етнічної дискримінації; із захисту прав споживачів, у тому числі в окремих галузях господарства, наприклад, із захисту прав побутових споживачів газу й електроенергії; з питань охорони здоров'я; з питань преси та інформації (інформаційний омбудсмен) – із захисту інформаційних прав громадян, передусім права на інформацію про приватне життя громадян; з питань навколишнього середовища; з конкуренції; з питань освіти (освітній омбудсмен); пенітенціарний омбудсмен, призначення якого – контроль за законністю в системі виконання покарань [8, с. 315].

Особливий інтерес науковців притягує зарубіжний досвід діяльності омбудсмена з питань захисту прав дітей. Відповідні дослідження провели О. Вінгловська (у контексті розгляду імплементації міжнародних стандартів прав дитини в національне законодавство), В. Гово-

ров (дитячі регіональні омбудсмени), А. Дакал (у контексті вивчення досвіду формування і реалізації державної політики щодо захисту прав дітей), О. Марцеляк, Т. Чепульченко та ін. Предметом значної частини досліджень є омбудсмен у фінансовій сфері. Його розкривали О. Абакуменко (інвестиційний омбудсмен), Л. Голяк, Л. Дудинець, О. Верей (у контексті захисту прав споживачів на ринку фінансових послуг), А. Пінчук, Н. Міокова (фінансовий омбудсмен як невід'ємна частина системи регулювання ринку фінансових послуг) та ін. У сучасному інформаційному суспільстві особливе значення мають інформаційні права, отже, і їх захист. Сприяти в цьому покликаний інформаційний омбудсмен, специфіці якого присвятили свої дослідження Г. Проскура тощо. Не залишено поза увагою науковців і питання діяльності у зарубіжних країнах омбудсменів з питань гендерної рівності (його вивчали Л. Голяк, В. Чуксіна та ін.), пенітенціарних омбудсменів (Н. Пузирина тощо).

На тлі пошуків оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою і децентралізації в Україні та у зв'язку з потребою у відповідному теоретичному обґрунтуванні актуалізувалося питання зарубіжного досвіду функціонування регіонального/місцевого омбудсменів. Воно викликало науковий інтерес Л. Лазаревої, О. Рудіка, К. Мануїлової та ін. Використовуючи напрацювання Я. Гонцяж та Н. Гнидюк, Л. Усаченко навела приклад Італії, в якій не існує загальнодержавного правозахисника, натомість омбудсмен представлений на регіональному рівні. Згідно зі ст. 117 Конституції Італії передбачено створення офісів обласних омбудсменів із широкими повноваженнями [14, с. 64, 66]. С. Гулевська розглядає інститути місцевого й регіонального омбудсменів як засіб захисту прав територіальної громади, а впровадження посади місцевого омбудсмена – як крок у напрямі зміцнення гарантій місцевого самоврядування [3, с. 158–170]. Специфіку Омбудсмена Європейського Союзу та відповідної мережі висвітлили Н. Діамандурус, Г. Віргілій та ін.

**Висновки і пропозиції.** У результаті проведеного дослідження ми дійшли певних висновків. Різним аспектам проблематики омбудсмена у зарубіжних країнах присвячена значна кількість наукових праць. Узагальнення та систематизація їх результатів дозволили визначити відповідні найбільш загальні тенденції. Так, фахівці суголосні в тому, що: інститут омбуд-

смена посідає особливе місце в державному механізмі, є правозахисним за своєю природою, має особливе значення як гарантія прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина; незалежно від моделі (парламентська, урядова, незалежна), рівня (регіональний, загальнодержавний тощо), галузі та/або компетенцій (загальна компетенція, з прав дитини тощо) омбудсмен розглядається не суто як орган для розгляду скарг громадян, його покликання значно ширше й полягає в здійсненні контролю за діяльністю публічної влади щодо втілення міжнародних стандартів із прав людини й досягнення високого рівня їх захисту, а також у сприянні забезпеченню балансу інтересів держави і громадянського суспільства; місія омбудсмена – посередництво між владою та суспільством на всіх рівнях, виявлення та усунення випадків порушень прав людини; умовою ефективності правозахисної діяльності омбудсмена є конструктивне співробітництво з усіма органами державної влади, їхніми посадовими особами та органами місцевого самоврядування, правозахисними органами з чітким розподілом завдань і зобов'язань. Обмежений обсяг статті не дозволяє встановити стан наукового розроблення всіх аспектів проблематики інституту омбудсмена в зарубіжних країнах. Поза межами статті залишилися питання стану дослідженості способів легалізації даного інституту, досвіду організації та функціонування окремих спеціалізованих омбудсменів тощо, що є перспективним напрямом дослідження.

#### Список використаної літератури:

1. Банах С.В. Функції омбудсманів у сучасному світі: порівняльно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.001.02 ; Маріуп. держ. універ. Маріуполь, 2014. 236 с.
2. Волков Д.Н. Сравнительный анализ моделей института омбудсмана в мире. *Историческая и социально-образовательная мысль*. 2015. Т. 7. № 2. С. 111–114.
3. Гулевська С.В. Роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні соціальних прав громадян : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.04 ; Харків. регіон. інстит. держ. управлін. Харків, 2012. 220 с.
4. Ієрусалімова І.О. Формування інституту омбудсмена в Україні: історико-правовий підхід. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: ПРАВО. 2014. Вип. 29. Ч. 2. Т. 2. С. 17–20.
5. Ільницька У.В. Політико-правовий статус омбудсмена в системі інституційно-організаційних гарантій реалізації прав і свобод особи в демократичних державах. *Науковий вісник ЛНУВМБТ імені С.З. Гжицького*. 2011. № 2 (48). Т. 13. Ч. 3. С. 201–209.
6. Косінов С.А. Омбудсмен як інститут контролю за владою. *Теорія і практика правознавства*. 2015. Вип. 1 (7). С. 3–12.
7. Мануїлова К.В. Омбудсмени у Скандинавських країнах ЄС в умовах децентралізації публічної влади. *Теорія і практика державного управління та місцевого самоврядування: електрон. наук. фахове вид.* 2016. № 1. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/Ttpdu\_2016\_1\_1.pdf (дата звернення: 01.08.2019).
8. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 ; Одеська націон. юрид. академ. Одеса, 2004. 473 с.
9. Мешкова А.В. Институт уполномоченного по правам человека: теоретико-методологические основы. *Вестник МГОУ. Серия «История и политические науки»*. 2014. № 2. С. 115–122.
10. Мухітдінов Є.Н. Еволюція інституту омбудсмана. *Політика і право: науковий юридичний журнал*. 2009. № 5. С. 110–118.
11. Рябовол Л.Т. Моделі/види/форми омбудсмена у світовій практиці. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали IV міжнародної науково-практичної конференції, 8-9 груд. 2018 р. Кременчук, 2018. С. 24–28.
12. Рябовол Л.Т. Уповноважений з прав людини як складноструктурований інститут. *Сучасна юриспруденція Європейського Союзу: взаємодія права, нормотворчості та практики* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 17 квіт. 2018 р. Люблін, 2018. С. 115–117.
13. Тодика Ю.Н., Марцеляк О.В. Інститут омбудсмена: світові моделі і досвід. *Вісник Академії правових наук України*. 2008. № 2 (13). С. 57–66.
14. Усаченко Л.М. Місцевий та регіональний омбудсмени як форма захисту громадян. *Університетські наукові записки*. 2007. № 4 (24). С. 62–68. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2007\\_4\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2007_4_11) (дата звернення: 01.08.2019).
15. Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана). Москва : Ad Marginem, 1997. 335 с.

**Riabovol L. T. Problems of the ombudsman institute in foreign countries: the state of scientific researches**

*It is established that the increasing role of the ombudsman in the development of civil society and the constitutional state and the diversity of practice of functioning of this institute necessitates the need for proper generalization and systematization. The purpose of the article is to conduct a systematic analysis of scientific works, the object of which is the ombudsman as a political and legal institute in foreign countries, to establish the main directions and tendencies of research of this problem. "Ombudsman's problems in foreign countries" means a wide field of scientific search, in the plane of which such problematic issues are the main areas of research: preconditions and causes of origin, genesis of this phenomenon; its theoretical substantiation, structural and functional models; legal basis, ways of legalization in different countries. It has been found that a considerable amount of scientific work is devoted to the study of these issues. Generalizations and systematization of their results allowed us to identify the relevant trends, namely: the ombudsman Institute holds a special place in the state mechanism, is human rights in nature, is of particular importance as a guarantee of the rights, freedoms and legitimate interests of the individual and the citizen; regardless of model (parliamentary, governmental, independent), level (regional, national, etc.), scope and / or competencies (general competence, child rights, etc.), the ombudsman is considered not only as a body for the consideration of citizens' complaints, its appointment is much wider. and consists in monitoring the activities of public authorities to implement international human rights standards and to achieve a high level of protection for them, and to promote the balance of interests of the state and civil society; the ombudsman's mission is to mediate between the state (state power) and society, identify and eliminate cases of human rights violations; a condition for the effectiveness of the ombudsman's human rights activities is constructive cooperation with all public authorities, their officials and local self-government bodies, and human rights bodies with a clear division of tasks and responsibilities.*

**Key words:** *ombudsman, foreign countries, human rights activity, human rights, institutional guarantee, means of parliamentary control, mechanism of protection of rights and freedoms, subsidiary means of protection.*



УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-8>**М. М. Чеховська**доктор економічних наук, професор,  
завідувач кафедри національної безпеки  
Національної академії Служби безпеки України

## КОНСТИТУЦІЙНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ РІВНИХ ПРАВ І МОЖЛИВОСТЕЙ ЖІНОК ТА ЧОЛОВІКІВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто основні конституційно-правові аспекти реалізації рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у забезпеченні національної безпеки України. Автором було використано методи як теоретичного, так й емпіричного дослідження, зокрема метод логічного узагальнення для висвітлення актуальності теми статті, її мети тощо; аналізу і синтезу – для визначення основних характеристик гендерного спрямування сучасного законодавства у сфері забезпечення національної безпеки. У статті здійснюється гендерний аналіз сучасного законодавства у сфері забезпечення національної безпеки, окремо наголошується на гендерній асиметрії українського законодавства, зокрема, щодо регламентації кадрових аспектів діяльності сектору безпеки і оборони. Зокрема, йде мова про певні обмеження прав чоловіків-військовослужбовців, які є батьками. Наголошується, що гендерна перспектива актуальна у зв'язку із переходом суб'єктів сектору безпеки і оборони України на контрактний підхід до комплектування, зважаючи на дотримання прийнятих в НАТО принципів кадрової політики; раціональним використанням кадрового потенціалу; формуванням ментальності, тобто образу мислення особового складу, що ґрунтується на основі європейських цінностей. На думку автора, питання забезпечення рівних прав і свобод жінок і чоловіків мають розглядатися як системна складова реформування суб'єктів сектору безпеки і оборони. Автором наводяться рекомендації щодо заходів із реалізації інформаційної політики уповноважених державних органів та суб'єктів забезпечення національної безпеки із інформування громадськості про впровадження стандартів гендерної рівності у секторі безпеки і оборони України. Пропонується періодичне проведення моніторингу щодо впровадження державної політики забезпечення гендерної рівності у секторі безпеки і оборони України, а також запровадження системи статистичних показників щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у цій сфері.

**Ключові слова:** гендерна рівність, правовий статус, військовослужбовці-жінки, військовослужбовці-чоловіки, національна безпека, сектор безпеки і оборони.

**Постановка проблеми.** Однією з передумов побудови та подальшого сталого розвитку країни в контексті демократичного, соціального та правового державотворення є забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Гарантіями реалізації зазначених норм є Основний Закон України – Конституція та закони України. На окрему увагу останніми роками заслуговують правові та ментальні зміни, що поступово призводять до зменшення диспропорцій у реалізації жінками та чоловіками своїх прав і можливостей, у тому числі у забезпеченні національної безпеки України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Конституційні засади гендерної рівності

досліджували А. Грибовська, Т. Деметрадзе, А. Олійник. Правові аспекти забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків вивчали О. Балакірева, Н. Олійник, Н. Оніщенко, К. Левченко тощо. Гендерна тематика у секторі безпеки та оборони була предметом досліджень, зокрема, О. Горчанюк, Н. Дубчак, В. Кротикова.

**Метою статті** є комплексна характеристика конституційно-правових засад реалізації рівних прав жінок і чоловіків у забезпеченні національної безпеки України.

**Виклад основного матеріалу.** Головним обов'язком держави, відповідно до статті 3 Конституції України, є «утвердження і забезпечення прав і свобод людини» [4]. З іншого боку,

у статті 17 Конституції України зазначається, що захист суверенітету і територіальної цілісності України є, зокрема, справою всього Українського народу. Окремо у статті 65 Конституції йдеться про те, що захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є обов'язком громадян України. Інакше кажучи, до захисту Батьківщини мають долучитися громадяни нашої держави, які є представниками, зокрема, різних статей та вікових груп, що, власне, і відбулося із початком збройної агресії Російської Федерації проти України.

Наголосимо, що, відповідно до конституційних норм та до Закону України «Про національну безпеку України», забезпечення національної безпеки покладається на сектор безпеки і оборони, який представлений силами безпеки, силами оборони, оборонно-промисловим комплексом, а також громадянами та громадськими об'єднаннями [12]. Зрозуміло, що безпосередньо суб'єктом забезпечення національної безпеки є людина, вільність та рівність якої у гідності та правах закріплено статтею 21 Конституції.

На окрему увагу заслуговує стаття 24 «Громадяни мають рівні права і свободи та є рівними перед законом» Конституції України, в якій наголошується, що не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками, зокрема, статі. Окремо йдеться про умови забезпечення рівності прав жінки і чоловіка, зокрема, наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці та винагороди за неї.

Зазначимо, що саме щодо цієї статті є значна кількість зауважень як із боку науковців, так і з боку правозахисників. Так, слушною є думка щодо недоцільності конкретизації у статті 24 Конституції сфер особистої професійної реалізації та встановлення переліку надання рівності прав жінок і чоловіків [1]. Крім того, вказана стаття певним чином обмежує права чоловіка-батька, оскільки мова в ній йде лише надання комплексу прав жінкам, що вже унеможливорює забезпечення рівності між статтями [6]. Поряд із цим у Законі України від 8 вересня 2005 р. № 2866-IV «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» надається визначення гендерної рівності, зважаючи на рівний правовий статус жінок і чоловіків та рівні можливості для його реалізації, що дозволяє особам обох статей брати рівну участь у всіх сферах життєдіяльності суспільства, а не лише у тих, що зазначені у Конституції [8].

Наголосимо, що гендерна асиметрія також була покладена в основу нормативно-правових документів, які регламентують кадрові аспекти діяльності сектору безпеки і оборони України.

Загалом, у секторі безпеки і оборони питання забезпечення прав військовослужбовців – як жінок, так і чоловіків – регулюються, зокрема, Законом України від 25 березня 1992 р. № 2232-XII «Про військовий обов'язок і військову службу», Законом України від 20 грудня 1991 р. № 2011-XII «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», Указом Президента України від 10 грудня 2008 р. № 1153/2008 «Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України», Указом Президента України від 29 грудня 2009 р. № 1115/2009 «Про Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України», Указом Президента України від 27 грудня 2007 р. № 1262/2007 «Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби безпеки України», Статутами Збройних Сил України тощо.

Актуалізація вітчизняного законодавства у сфері забезпечення національної безпеки, приведення його до конституційних засад щодо рівних прав та свобод жінок і чоловіків, почала відбуватися лише після збройної агресії Російської Федерації проти України. Першим кроком стало надання прав та можливостей військовослужбовцям-жінкам обіймати більшу кількість військово-облікованих спеціальностей і посад у зв'язку із прийняттям наказу Міністерства оборони України від 3 червня 2016 р. № 292 «Про затвердження змін до тимчасових переліків військово-облікових спеціальностей і штатних посад рядового, сержантського і старшинського складу та військовослужбовців-жінок і тарифних переліків посад вищезазначених військовослужбовців» [9]. Зокрема, для жінок стали доступними близько 100 посад, більшість із яких є «бойовими», а не обслуговуючими, а саме: командир бойової машини піхоти, заступник командира розвідувальної групи, кулеметник, снайпер, гранатометник, гранатометник, водій тощо.

Варто наголосити, що існування обмежень права військовослужбовців-жінок на зайняття військових посад впливало не лише на проходження служби, а й автоматично тягло за собою обмеження права дівчат та жінок на вій-

ськову освіту за відповідними військово-облікованими спеціальностями. Довгоочікуваним було прийняття Закону України від 6 вересня 2018 р. № 2523-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків під час проходження військової служби у Збройних Силах України та інших військових формуваннях», відповідно до якого як жінки, так і чоловіки, отримали рівні можливості для укладення контракту на проходження військової служби та на рівний доступ до військових звань і посад [7].

У розрізі інституційних змін, що тривають, 22 січня 2019 р. відбулося затвердження наказу Міністерства оборони України № 627 «Про затвердження переліків військово-облікових спеціальностей і штатних посад рядового, сержантського і старшинського складу і тарифних переліків посад вищезазначених військовослужбовців», який додатково надав можливість військовослужбовцям-жінкам проходити службу на багатьох бойових посадах [3].

Впровадження політики рівних прав і можливостей жінок і чоловіків при забезпеченні національної безпеки здійснюється суб'єктами сектору безпеки і оборони також на виконання Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 № 287/2015, в частині виконання п. 4 «Основні напрями державної політики національної безпеки України», а саме пп. 4.2. «Створення ефективного сектору безпеки і оборони», щодо «формування нової культури безпеки» [17]. Саме під терміном «формування нової культури безпеки» ми розуміємо залучення до забезпечення національної безпеки жінок і чоловіків відповідно до їхньої фаховості, компетентності, з урахуванням надання можливості як реалізувати свій потенціал, так і взяти на себе відповідальність за прийняті рішення.

Виконання програмних положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, також не можливо без впровадження в нашій державі світових стандартів забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в усіх сферах життя суспільства, зокрема під час забезпечення національної безпеки.

Наголос на необхідності дотримання прав і свобод військовослужбовців та працівників сектору безпеки і оборони робиться й у Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України [11].

Загалом, на нашу думку, подальшій реалізації рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у забезпеченні національної безпеки сприятиме впровадження заходів із здійснення оборонної реформи, окреслених у Стратегічному оборонному бюлетені України.

Наприклад, у контексті досліджуваної нами проблематики, ключовими тезами у зазначеному документі є наступні: перехід на контрактний підхід до комплектування з дотриманням прийнятих в НАТО принципів кадрової політики; раціональне використання кадрового потенціалу; формування ментальності (образу мислення) особового складу на основі європейських цінностей [16].

Саме реалізація жінками і чоловіками своїх прав і можливостей у забезпеченні національної безпеки є запорукою виконання вказаних настанов. Адже не зважаючи на зменшення протягом 2001–2018 рр. чисельності населення України, весь цей час зберігається певне кількісне співвідношення – близько 53,7 % жінок та, відповідно, 46,3 % чоловіків у відношенні до всього населення країни [18]. Інакше кажучи, нехтування правами і можливостями більшої частини населення України, тобто її трудовим, кадровим потенціалом, є недопустимим з огляду на подальший сталий розвиток нашої держави. Лише врахування професійного досвіду та знань жінок і чоловіків сприятиме створенню ефективного механізму забезпечення національної безпеки.

З іншого боку, важливою є зміна сприйняття особовим складом місця та ролі військовослужбовців-жінок у складових сектору безпеки і оборони, його наближення до стандартів рівності, прийнятих у країнах-членах НАТО.

Передбачалося, але не було ухвалено Стратегію забезпечення гендерної рівності у секторі безпеки і оборони України, в якій питання забезпечення рівних прав жінок і чоловіків мали розглядатися як системна складова реформування суб'єктів сектору безпеки і оборони України.

Не можна залишити поза увагою той факт, що питання гендерної рівності та збалансованості у секторі безпеки і оборони України, на який покладено забезпечення національної безпеки, стали предметом міжнародних зобов'язань, взятих на себе нашою державою. Так, серед заходів у рамках Річних національних програм під егідою Комісії Україна-НАТО, зокрема, на останні роки, передбачено виконання пунктів щодо необхідності забезпечення рівних прав

та можливостей жінок і чоловіків у секторі безпеки і оборони. Крім того, гендерні питання у сектор безпеки і оборони активно інтегрує Комісія з питань координації євроатлантичної інтеграції України з питань імплементації Резолюції Ради Безпеки ООН № 1325 «Жінки, мир, безпека».

Зокрема, Річною національною програмою під егідою Комісії Україна-НАТО на 2018 р. у підрозділі 2.1.3. Забезпечення рівних прав і можливостей жінок та чоловіків у секторі безпеки і оборони України було передбачено вивчення та впровадження досвіду держав-членів НАТО та держав-партнерів щодо сучасних принципів гендерної рівності у складниках сектору безпеки та оборони України відповідно до стандартів і рекомендацій НАТО [14].

Вже у 2019 р. пріоритетними завданнями Річної національної програми співробітництва Україна-НАТО стали, зокрема, інформування громадськості щодо впровадження гендерної рівності у складових сектору безпеки і оборони України відповідно до стандартів та рекомендацій НАТО (п. 30) та підвищення рівня розуміння гендерної тематики особовим складом складових сектору безпеки і оборони України (п. 37) [13].

Крім того, відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2018 р. № 634-р «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», п. 2 рекомендацій передбачається «забезпечення проведення систематичного навчання з питань прав людини, зокрема прав жінок, для всіх співробітників правоохоронних органів і військовослужбовців, а також впровадження та дотримання суворого кодексу поведінки з метою ефективного забезпечення прав людини» [10].

Результатом поступових змін стало те, що у щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про стан додержання та захист прав і свобод людини і громадянина в Україні» за 2018 рік у Розділі 8. «Дотримання принципів недискримінації», підрозділі 8.5. «Дотримання рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» було зазначено, що наша держава протягом 2017–2018 років вийшла на новий рівень у реалізації гендерної

політики, досягнувши значного прогресу. У доповіді наголошується, що критеріями досягнень є збільшення кількості жінок у секторі безпеки і оборони, зокрема, шляхом надання доступу до освіти [15].

Важливим елементом підтвердження факту реалізації своїх конституційних прав та можливостей жінок і чоловіків у забезпеченні національної безпеки України є статистичні матеріали. Так, станом на березень 2019 року у Збройних Силах України працює та проходить службу близько 56 тисяч жінок, з них 26 тисяч – військовослужбовці-жінки, зокрема 3,5 тисяч – офіцери [3]. Важливо підкреслити, що на сьогодні кількість військовослужбовців-жінок у Збройних Силах України у відсотковому співвідношенні наблизилася до показників країн-учасниць НАТО, адже в Україні 10,6 % особового складу складають військовослужбовці-жінки, в країнах НАТО цей відсоток у середньому складає 10,9.

У підрозділах системи Міністерства внутрішніх справ України працює понад 70 тисяч жінок, що складає 24,5 % від загального штату співробітників, з яких 8 тисяч працює у Державній службі України з надзвичайних ситуацій, 4 тисячі служать у Національній гвардії України та 11 тисяч – у Державній прикордонній службі України [2].

На жаль, відсутня інформація щодо частки жінок, що працюють та служать в органах та підрозділах Служби безпеки України та розвідувальних органах України.

Необхідно зауважити, що суттєвим елементом впровадження гендерної політики є, зокрема, призначення військовослужбовців-жінок керівниками підрозділів та отримання ними вищих офіцерських звань.

Показовими, на нашу думку, є результати національного опитування з питань рівності між жінками та чоловіками, проведеного у липні 2018 року. Так, на питання «Хто, на Вашу думку, перш за все має бути відповідальним, зокрема, за захист країни та патрулювання вулиць», відповідно 76 % та 75 % респондентів зазначили відповідальність чоловіків, 19 % – вказали на рівномірну відповідальність жінок і чоловіків, 2 % респондентів поклали відповідальність на жінок [5]. Відповіді на зазначене питання жінками і чоловіками практично не відрізнялися. Так, жінки зазначили, що відповідальність за захист країни та патрулювання вулиць має покладатися: 22 та 20 % – на жінок та чоловіків рівною мірою; 73 та 74 % – на чоловіків;

2 та 1 % – на жінок. Приблизно таке саме сприйняття спостерігається й у відповідях чоловіків. Зокрема, чоловіки відповіли, що відповідальність за захист країни та патрулювання вулиць має покладатися: 18 % – на жінок та чоловіків рівною мірою; 78 та 76 % – на чоловіків; 1 та 2 % – на жінок.

На нашу думку, ефективний процес реалізації рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у забезпеченні національної безпеки можливий за умов впровадження так званої «моделі дійсної рівності», викладеної у ратифікованій Україною у 1980 р. Конвенції Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. Мова йде про три постулати: наявність рівних можливостей, рівного доступу до можливостей та рівноцінності отриманих результатів [19].

**Висновки і пропозиції.** Підсумовуючи, зазначимо, що останніми роками в Україні відбуваються зміни правового поля гарантування жінкам і чоловікам прав та можливостей у забезпеченні національної безпеки. Недостатнім, на нашу думку, є інформування суспільства щодо таких ініціатив. Саме інформаційна політика уповноважених державних органів та суб'єктів забезпечення національної безпеки зможе надавати додаткові відомості, зокрема громадянкам нашої країни, про можливість власної реалізації у складових сектору безпеки і оборони України, а також інформувати громадськість щодо впровадження стандартів гендерної рівності.

Позитивним є досвід деяких суб'єктів сектору безпеки і оборони України у створенні та подальшому розміщенні на своїх офіційних сайтах та у засобах масової інформації інформаційних матеріалів, зокрема відеороликів, щодо відкритих можливостей для жінок проходити військову службу в підрозділах сил безпеки та сил оборони, а також навчатися у відомчих навчальних закладах. Результативним, на нашу думку, буде періодичне проведення моніторингу щодо впровадження державної політики забезпечення гендерної рівності у секторі безпеки і оборони України, а також запровадження системи статистичних показників щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у цій сфері.

#### Список використаної літератури:

1. Грибовська А.А. Конституційні засади гендерної рівності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2019. 23 с. URL: [http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Gribovska/a\\_Gribovska.pdf](http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Gribovska/a_Gribovska.pdf) (дата звернення: 17.07.2019).

2. З'ясувалося, скільки жінок працює в МВС. URL: <https://lenta.ua/ua/zyasovalosya-skilki-zhinok-pratsyue-v-mvs-7537/> (дата звернення: 17.07.2019).
3. Карпюк Г. Гендер, рівноправ'я й переваги. Скільки в ЗСУ жінок та чому їм легше. URL: <http://www.mil.gov.ua/ministry/zmi-pro-nas/2019/02/15/gender-rivnopravya-j-perevagi-skilki-v-zsu-zhinok-ta-chomu-im-legshe/> (дата звернення: 17.07.2019).
4. Конституція України : офіц.. текст. Київ : КМ, 2019. 80 с. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 17.07.2019).
5. Національне опитування з питань рівності між жінками та чоловіками, проведене у липні 2018 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-presentation-2018/29.22.2018Klimpush/%20%202018.pdf>.
6. Питання гендерної рівності в конституційному процесі. URL: [http://icps.com.ua/assets/uploads/images/images/eu/pitannya\\_genderno\\_r\\_vnost\\_v\\_konstituc\\_ynomu\\_proces\\_.pdf](http://icps.com.ua/assets/uploads/images/images/eu/pitannya_genderno_r_vnost_v_konstituc_ynomu_proces_.pdf) (дата звернення: 17.07.2019).
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків під час проходження військової служби у Збройних Силах України та інших військових формуваннях : Закон України від 6 вересня 2018 р. № 2523-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2523-viii> (дата звернення: 17.07.2019).
8. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 8 вересня 2005р.№2866-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15> (дата звернення: 17.07.2019).
9. Про затвердження змін до тимчасових переліків військово-облікових спеціальностей і штатних посад рядового, сержантського і старшинського складу та військовослужбовців-жінок і тарифних переліків посад вищезазначених військовослужбовців : наказ Міністерства оборони України від 3 червня 2016 р. № 292. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/RE29010.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE29010.html) (дата звернення: 17.07.2019).
10. 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 5 вересня 2018 р. № 634-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-2018-%D1%80>.

11. Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України : Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 р.» від 14 березня 2016р. №92/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016> (дата звернення: 17.07.2019).
12. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 17.07.2019).
13. Про Річну національну програму під егідою Комісії Україна – НАТО на 2019 рік : Указ Президента України від 10 квітня 2019 р. №117/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117/2019> (дата звернення: 17.07.2019).
14. Про Річну національну програму під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 рік: Указ Президента України від 28 березня 2018 р. № 89/2018. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/892018-23882> (дата звернення: 17.07.2019).
15. Про стан додержання та захист прав і свобод людини і громадянина в Україні : щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2018 рік. URL: <http://www.univ.kiev.ua/content/upload/2019/-697223196.pdf> (дата звернення: 17.07.2019).
16. Про Стратегічний оборонний бюлетень України : Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 р.» від 6 червня 2016 р. № 240/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0006525-16> (дата звернення: 17.07.2019).
17. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р.». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення: 17.07.2019).
18. Статистичний щорічник України за 2018 рік. Київ, 2019. 600 с.
19. Суслова О. Жінки, Мир та Безпека: інформаційно-методичний збірник для співробітників Міністерства оборони і Генерального штабу України. URL: [http://www.un.org.ua/images/documents/4461/UN\\_Women\\_WPS%20MoD%20Guide\\_UKR.pdf](http://www.un.org.ua/images/documents/4461/UN_Women_WPS%20MoD%20Guide_UKR.pdf) (дата звернення: 17.07.2019).

***Chekhovska M. M. Constitutional and legal principles for the implementation of equal rights and opportunities of women and men in the provision of the National Security of Ukraine***

*The article deals with the basic constitutional and legal aspects of the realization of equal rights and opportunities of women and men in ensuring the national security of Ukraine. The author used methods of both theoretical and empirical research, in particular – a method of logical generalization to highlight the relevance of the topic of the article, its purpose, etc.; analysis and synthesis – to determine the main characteristics of the gender focus of current legislation in the field of national security. The article analyzes the gender analysis of current legislation in the field of national security, and emphasizes the gender asymmetry of the Ukrainian legislation, in particular regarding the regulation of personnel aspects of the security and defense sector. In particular, there are certain restrictions on the rights of male military men who are parents. It is emphasized that the gender perspective is relevant in connection with the transition of subjects of the security and defense sector of Ukraine to a contractual approach to staffing, given the observance of the principles of personnel policy adopted in NATO; rational use of human resources; the formation of a mentality, that is, an image of thinking of personnel based on European values. According to the author, issues of equal rights and freedoms for women and men should be considered as a systemic component of the reform of the subjects of the security and defense sector. The author provides recommendations on measures for implementing information policy of authorized state bodies and national security entities to inform the public about the implementation of gender equality standards in the security and defense sector of Ukraine. It is proposed to monitor periodically the implementation of the state policy on gender equality in the security and defense sector of Ukraine, as well as the introduction of a system of statistical indicators on ensuring equal rights and opportunities for women and men in this area.*

**Key words:** *gender equality, legal status, women servicemen, men servicemen, national security, security and defense sector.*

# ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО

УДК 347.7

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-9>

Т. Й. Білоус

кандидат юридичних наук,  
старший викладач кафедри цивільного права та процесу  
Навчально-наукового інституту права  
Університету державної фіскальної служби України

## МІСЦЕ ІНТЕРНЕТ-ВІДНОСИН У ПРИВАТНО-ПРАВОВОМУ ПОЛІ

*У статті висвітлено місце «Інтернет-відносин» у приватно-правовому регулюванні. Досліджено «Інтернет-відносини» як правове правовідношення й особливості доступу до мережі. Визначено, що Інтернет – це нове середовище перебування людства, нове середовище діяльності особистості, суспільства, держави. Встановлено, що він не має можливості самостійно нести цивільні права та виконувати певні обов'язки, його можна розглядати як об'єкт цивільного права, тобто як те, з приводу чого виникають правовідносини. Однак правовідносини породжує не Інтернет як комп'ютерна мережа, а самі об'єкти, тим чи іншим чином пов'язані з такою мережею. Досліджено, що специфіка «Інтернет-відносин» з огляду на особливості їхнього суб'єктного складу визначається низкою чинників: невизначеністю місцезнаходження сторін, що зумовлює можливі проблеми з правом, яке застосовується, а також із реальним виконанням зобов'язань; складністю ідентифікації учасників цих відносин; існуванням віртуальних організацій; залежністю відносин між учасниками мережі від відносин з інформаційними провайдерами. Тому постає проблема визначення суб'єктного складу правовідносин, що виникають у цифровому середовищі, вирішення якої дозволить встановити особливості правового статусу кожного з видів таких суб'єктів. Встановлено, що залежно від характеру і видів Інтернет-відносин їх об'єктами можуть виступати: поведінка різних суб'єктів, різні інформаційні послуги та їх результати, продукти духовної творчості, включаючи твори літератури, мистецтва, музики та ін., цінні папери, договори, офіційні документи, честь, гідність, безпека людини, речі, предмети та інші цінності. Суб'єктивне право у віртуальному просторі може виступати у формі: права-поведінки, права-користування, права-вимоги та права-претензії.*

**Ключові слова:** Інтернет, мережа, цивільні відносини, суб'єкт, об'єкт, суб'єктивне право, «Інтернет-відносини».

**Постановка проблеми.** Сьогодні цивілізація розвивається дуже швидкими темпами та проходить період розвитку інформаційного суспільства. Цей етап неможливо уявити без насиченого обміну інформацією та розвитку інформаційних систем.

Найбільш вживаною у суспільстві серед інформаційних систем є система мережі Інтернет. Це екстериторіальний інформаційний простір, у якому відбуваються глобальні процеси соціальних комунікацій, що мають міжнародний характер. Кількість користувачів цієї системи щороку зростає. Тому правового регулю-

вання потребують як Інтернет відносини, так і їх види. Адже, виникнувши як суто технічний засіб передачі інформації, Інтернет перетворився на важливе соціальне явище, яке привертає увагу фахівців різних наук, у т. ч. юридичної.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням специфіки Інтернет-відносин займалися І.В. Жилінкова, А.Б. Венгеров, В.А. Копилов, А.К. Жаров, І.М. Рассолов та ін. Сьогодні особливої уваги потребує питання щодо послуг, що опосередковують надання доступу до мережі.

**Мета статті** – дослідити «Інтернет-відносини» як приватно-правове правовідношення й особливості доступу до мережі.

**Виклад основного матеріалу.** В.О. Копилов вважає, що Інтернет – це нове середовище перебування людства, нове середовище діяльності особистості, суспільства, держави [8, с. 212]. На думку С.В. Малахова, поняття Інтернету визначається як «інформаційна комп'ютерна система, яка складається із сукупності окремих інформаційних комп'ютерних мереж, об'єднаних на основі єдиного міжмережевого протоколу, інформаційний простір, середовище перебування суб'єктів суспільства, сукупність інформаційних суспільних відносин у віртуальному середовищі» [10, с. 73].

Керівництво для розробки політики у сфері інформаційно-комунікаційних технологій визначає Інтернет як середовище, в якому споживачі провадять дедалі ширше коло своїх повсякденних видів діяльності, від простих операцій до подання податкових декларацій [11, с. 61].

Досліджуючи Інтернет як середовище перебування, В.А. Копилов, напевно, допустив метафоричність цього висловлення. Пізніше він визначив Інтернет як мережу, глобальну автоматизовану інформаційну систему, що є складовою частиною інформаційної інфраструктури інформаційного суспільства, яка складається із транскордонних інформаційно-телекомунікаційних мереж і розподілених у них інформаційних ресурсів як запасів знань, що у сукупності становлять інтегральне джерело знань і засіб комунікації суб'єктів інформаційного суспільства [8, с. 213].

Виступаючи з функціональних, системних позицій, І.Л. Бачило висвітлює Інтернет як систему, що стала останнім часом засобом інформаційного спілкування мільйонів людей у багатьох країнах світу, не визнає національних кордонів, і це робить її якісно новим явищем у світовому співтоваристві; є рідкісним за своїми можливостями засобом доступу до інформації з усього різноманіття людської діяльності й інтересів; стає потужним інструментом пізнання світу, навчання, доступу до професійних знань; будучи новим засобом масового поширення інформації, стає трибуною політичних висловлень і політичної агітації; стає об'єктом розробки й застосування новітніх програмних та інструментальних технологій, що робить її сферою бурхливого розвитку в майбутньому [3, с. 125].

З метою визначення дефініції терміна «Інтернет» в інтересах нашого дослідження доцільно розглянути правову природу Інтернету. У цьому контексті одне з перших визначень надано В.П. Талімончик: «Інтернет – комплексний предмет правового регулювання, який поєднує різноманітні суспільні відносини в єдиній соціально-технічній системі, створеній у процесі розвитку глобальної комп'ютерної мережі та призначеній для здійснення масової інформації й комунікації» [13, с. 18]. Також Інтернет – це скупість технічних і програмних засобів, що використовуються на підставі договірних зобов'язань співтовариством користувачів і операторів зв'язку. Це дозволяє розглянути Інтернет як суб'єкт права з певними ознаками, характерними для суб'єкта. Водночас Інтернет не має можливості самостійно нести цивільні права та виконувати певні обов'язки, адже під час правовідносин, які виникають у процесі роботи в мережі, стоїть праводієздатний суб'єкт [2].

Також Інтернет можна розглядати як об'єкт цивільного права, тобто як те, з приводу чого виникають правовідносини. Однак правовідносини породжує не Інтернет як комп'ютерна мережа, а самі об'єкти, тим чи іншим чином пов'язані з такою мережею. Зазначені об'єкти або вже добре відомі, або менше досліджені з погляду юридичної науки, але не є чимось незвичайним. Інтернет як комп'ютерна мережа не створює яких-небудь нових об'єктів, а лише надає можливість, створює підстави для їх використання за нових умов.

Оскільки Інтернет не може бути ні об'єктом, ані суб'єктом цивільного права, виникає запитання: чи має він будь-які юридичні ознаки? Це породило новий погляд на Всесвітню мережу як на комплексний предмет правового регулювання.

Інтернет є складною інформаційно-технологічною системою, що складається як із технічних, так і з соціальних компонентів. Саме соціальні властивості дозволяють застосувати щодо мережі категорію предмета правового регулювання, напрацьовану в загальній теорії права. Під предметом правового регулювання зазвичай розуміються різноманітні суспільні відносини, які об'єктивно за своєю природою можуть піддаватися нормативно-організаційному впливу. Інтернет не тільки здійснює вплив на суспільні відносини, а й породжує комплекс нових.



Інтернет можна розглядати як суб'єкт правового впливу, тобто як відносини, що складаються між його користувачами. Таким чином, у юридичному вимірі Інтернет можна розглядати як сукупність особистих і майнових відносин (Інтернет-відносин), що за своєю природою потребують правового нормування. І хоча в такому вигляді «Інтернет» має небагато спільного з традиційно технічним його визначенням, нічого неприродного в цьому немає. Це настільки багатозначне соціальне явище, що може мати різні тлумачення, оскільки кожне з них освітлює його певний аспект, висвітлює ту чи іншу життєву особливість [7, с. 124].

Охарактеризувати об'єкт правового регулювання в Інтернеті – це все одно, що перерахувати всі види суспільних відносин, які реалізуються через Інтернет і фактично нічим не відрізняються від реального життя. Відносини, що виникають у віртуальному просторі або будуються на використанні тією чи іншою мірою віртуального простору, можуть мати свої особливості [6, с. 191].

Таким чином, варто проаналізувати правову природу самих Інтернет-відносин, визначити їх специфіку та здійснити класифікацію.

Спершу потрібно вказати на неточність використання терміна «Інтернет-відносини» [5, с. 42–55], адже слід говорити про «відносини в Інтернеті», оскільки відносини, що складаються в мережі, існують одночасно з реальними, віртуально відображаючи останні та збігаючись із ними за змістом. Віртуальні відносини можна класифікувати за предметним критерієм так само, як і відносини реальні. Отже, у цифровому середовищі після врегулювання їх юридичними нормами виникають правовідносини різної галузевої належності: цивільні, адміністративні, фінансові тощо. Крім того, за їх межами залишаються правовідносини, що виникають у разі порушення прав і обов'язків суб'єктами, які діють у мережі, – правовідносини цивільної, адміністративної, карної тощо відповідальності. Тому, вживаючи для зручності викладу терміни «Інтернет-відносини» та «Інтернет-правовідносини», доцільно брати ці терміни в лапки, аби підкреслити їхню умовність.

Специфіка «Інтернет-відносин» з огляду на особливості їхнього суб'єктного складу визначається низкою чинників: невизначеністю місцезнаходження сторін, що зумовлює можливі проблеми з правом, яке застосовується, а також із реальним виконанням зобов'язань; складні-

стю ідентифікації учасників цих відносин; існуванням віртуальних організацій; залежністю відносин між учасниками мережі від відносин з інформаційними провайдерами. Таким чином, постає проблема визначення суб'єктного складу правовідносин, що виникають у цифровому середовищі, вирішення якої дозволить встановити особливості правового статусу кожного з видів таких суб'єктів.

Правовідносини, які виникають у процесі використання Інтернет-технологій, мають різноманітний характер. Сьогодні вже окреслені певні різновиди «Інтернет-відносин». Зокрема, їх можна класифікувати за такими ознаками:

1) залежно від суб'єктів:

а) між розробниками інформаційних мереж і їх партнерами;

б) між спеціалістами, котрі створюють (виробляють) і розповсюджують інформацію в Інтернеті;

в) між інформаційними провайдерами, що надають ліцензії на здійснення онлайн-послуг;

г) між громадянами, організаціями, фірмами та іншими споживачами (користувачами);

2) залежно від державної належності фізичних і юридичних осіб:

а) між вітчизняними та іноземними провайдерами;

б) між іноземними провайдерами та вітчизняними користувачами;

в) між вітчизняними юридичними особами та іноземними громадянами;

г) між вітчизняними та іноземними розробниками мереж;

д) між фахівцями;

3) залежно від мети виникнення відносин та інформаційного впливу:

а) внутрішні відносини (відбуваються у кіберпросторі);

б) зовнішні відносини (пов'язані з наданням зовнішніх інформаційних послуг) [1, с. 481].

Щодо структури аналізованих відносин, то вона включає такі елементи: суб'єктів, об'єкти, суб'єктивне право; обов'язок суб'єкта; інформацію; технічні засоби.

Суб'єкти є учасниками «Інтернет-відносин». Під суб'єктами «розуміються люди та їх об'єднання, які виступають як носії прав та обов'язків» [9, с. 146]. Їх склад, кількість, характер залежать від волі сторін, учасників Інтернет-відносин.

Треба відзначити, що серед учених немає єдності щодо складу та визначення суб'єктів Інтернет-відносин.

Наприклад, на думку В.А. Копилова, можна виділити три групи суб'єктів, які діють в Інтернеті. Перша група – це розробники транскордонних інформаційних мереж, інших технічних засобів, які становлять інфраструктуру Інтернету. У другу групу входять фахівці, котрі виробляють і поширюють інформацію в Інтернеті і надають різні послуги. І третя група – це різноманітні споживачі (громадяни, організації, фірми тощо) [8, с. 214]. Ю.Є. Булатецький стосовно відносин сегмента Інтернету (Рунета і зони Ua) виділяє як суб'єктів, з одного боку, провайдера (оператора), тобто юридичну особу (фізичну особу – підприємця), яка має ліцензію Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (а також провайдери, які не мають власної ліцензії, але купують Інтернет-трафік у операторів, котрі мають її) на надання відповідних онлайн-послуг, включаючи поштове обслуговування, зберігання файлової інформації та ін. З іншого – користувача-клієнта, тобто фізичну або юридичну особу, яка використовує Інтернет для власних потреб (реклами, укладення угод, пошуку партнерів, замовлень і т. д.). Ці суб'єкти можуть перебувати в різних частинах світу [4, с. 880].

Як об'єкти Інтернет-відносин виступають будь-які явища, що відчувають на собі вплив з боку суб'єктів в Інтернеті. Інакше кажучи, тут «об'єктом відносин виступає те, на що спрямовані суб'єктивні права й обов'язки його учасників» [4, с. 881].

Щоправда, В.А. Копилов зробив спробу привести конкретний перелік об'єктів, із приводу яких виникають інформаційні відносини в Інтернеті. Він включив до числа цих об'єктів: інформаційні права і свободи; інтереси особи, суспільства і держави в інформаційній сфері; інформаційні цілісність і суверенітет держави; інформацію, інформаційні ресурси, інформаційні продукти і послуги; доменні імена, сайти, портали; програмно-технічні комплекси; інформаційну безпеку [8, с. 214].

Здається, що тут важко чітко визначити коло об'єктів Інтернет-відносин. Більш того, якщо врахувати, що через Інтернет можуть реалізовуватися всі види суспільних відносин, то, швидше за все, необхідно визнати правильним плюралістичний підхід до поняття об'єктів пра-

вових відносин в Інтернеті. Тому залежно від характеру і видів Інтернет-відносин їх об'єктами можуть виступати: поведінка різних суб'єктів, різні інформаційні послуги та їх результати, продукти духовної творчості, включаючи твори літератури, мистецтва, музики та ін., цінні папери, договори, офіційні документи, честь, гідність, безпека людини, речі, предмети та інші цінності.

Водночас необхідно провести аналіз відносин, що стосуються особливих об'єктів в Інтернеті, в ролі яких виступають доменні імена, сайти, інформаційні послуги, поведінка суб'єктів і багато іншого.

Однак суб'єкти й об'єкти будуть «мертві», якщо не будуть приведені в дію суб'єктивні права й обов'язки суб'єктів Інтернет-відносин. Соціальне регулювання у віртуальному просторі, включаючи норми моралі, етики та ін., як показує досвід, здійснюється через механізм реалізації суб'єктивних прав і обов'язків. Зазначені права й обов'язки взаємодіють один з одним у межах Інтернет-відносин, виступають змістом цього механізму.

Суб'єктивне право в розглянутому напрямі – це гарантовані нормами права вид і міра можливої чи дозволеної поведінки учасника Інтернет-відносин. Обов'язок є видом або мірою належної чи необхідної поведінки.

Інакше кажучи, суб'єктивне право у віртуальному просторі може виступати у формі: права-поведінки, права-користування, права-вимоги та права-претензії.

Технічні засоби – теж найважливіший компонент Інтернет-відносин. Вони включають у себе глобальне об'єднання комп'ютерних мереж (регіональних, опорних, відомчих, корпоративних, локальних) та інформаційних ресурсів (сайтів, служб електронної пошти, пошукових систем). І головною тут є мережа самого Інтернету. Вона виросла з мережі «Арпанет» (ARPANET), створеної десятки років тому для обміну інформацією між рядом дослідницьких центрів військової промисловості США. Нині мережа налічує багато мільйонів комп'ютерів і засобів доставки інформації. Вона може запропонувати споживачам численні бази даних, включаючи бази юридичної інформації.

Варто зауважити, що структура Інтернет-відносин буде неповною, якщо не згадати про юридичні, етичні, моральні та інші факти, які мають місце у віртуальному просторі [12, с. 42].

Думається, що юридичні, етичні, моральні й інші факти – це найважливіші компоненти

Інтернет-відносин, пов'язані з їх виникненням, зміною або припиненням. Це ті конкретні життєві обставини, які приводять у дію (рух) Інтернет-відносини.

Іноді для виникнення Інтернет-відносин необхідна наявність не одного юридичного факту, а цілого юридичного складу, тобто певної сукупності юридичних фактів (одержання ліцензії на здійснення онлайн-діяльності, реєстрації мережевого ЗМІ і т. д.).

Зазначені факти відображаються зазвичай у нормах права, моралі, етики і т. д. Настання цих фактів викликає передбачені тією чи іншою нормою правові, інформаційні, соціальні та інші наслідки. Тому для юриста, котрий працює в Інтернеті, завжди буде важливим питання про наявність чи відсутність юридичних, етичних, моральних та інших фактів [9, с. 147].

**Висновки і пропозиції.** Отже, підводячи підсумки, зазначимо, що «Інтернет-відносини» виступають як юридична форма взаємодії користувачів Інтернет-мережі з приводу обміну інформацією. Їм притаманний вольовий характер та у своїй сукупності вони складаються з комплексу абсолютних і відносних регулятивних та охоронних правовідносин. Їх особливість у тому, що суб'єктивні права у них розкриваються через власні дії користувачів мережі, які призводять до виникнення, припинення або зміни прав та обов'язків інших учасників, а не тільки через обов'язки третіх осіб, тобто провайдерів.

#### Список використаної літератури:

1. Енан Р.Є. Правове регулювання відносин у мережі Інтернет. *ІТ-право: проблеми і перспективи розвитку в Україні* : збірник матеріалів науково-практичної конференції. Львів : НУ «Львівська політехніка», 2016. С. 172–182.

2. Баранов О. Інтернет і право: Об'єкт і предмет регулювання. URL: <http://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/4262/1/23%20%D0%91%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2.pdf>.
3. Бачило І.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право / под ред. Б.Н. Топорнина. Санкт-Петербург : Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. 725 с.
4. Булатецкий Ю.Е. Правовое обеспечение электронной торговли. *Коммерческое (торговое) право* / под ред. Ю.Е. Булатецкого. Москва, 2002. С. 880–886.
5. Глушков А.В. Проблемы правового регулирования Интернет отношений : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Санкт-Петербург, 2007. 189 с.
6. Голоскоков Л.В. Теория сетевого права. Санкт-Петербург : Юрид. Центр Пресс, 2006. 91 с.
7. Жилінкова І. Правове регулювання Інтернет-відносин. *Право України*. 2003. № 5. С. 124–128.
8. Копылов В.А. Информационное право. Москва : Юристъ, 2002. 512 с.
9. Литвинов Є.П. Правовідносини в інтернет-праві. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 145–149.
10. Малахов С.В. Гражданско-правовое регулирование отношений в глобальной компьютерной сети Интернет : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. 2001. 173 с.
11. Правовые аспекты в области информационно-коммуникационных технологий в Центральной Азии. Руководство для разработки политики в области ИКТ. Москва : Изд-во «Весь Мир», 2009. 76 с.
12. Рассолов М.М. Информационное право. Москва, 1999. С. 41–51.
13. Талимончик В.П. Международно-правовое регулирование отношений информационного обмена в Интернет : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. URL: <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=83692>.

#### **Bilous T. Y. The place of Internet relations in the private legal field**

*This article highlights the place that “Internet relations” occupy in legal regulation. Internet relations as a legal relationship and features of network access are investigated. It is determined that the Internet is a new environment of humanity, a new environment of activity of the individual, society, state. It has been established that the Internet does not have the capacity to carry civil rights on its own and fulfill certain obligations. The Internet can be viewed as a civil law object, that is, as a matter of law. However, relationships are not created by the Internet as a computer network, but by objects themselves that are somehow connected to such a network. It is researched that the specificity of “Internet relations”, in view of the peculiarities of their subject composition, is determined by a number of factors: uncertainty of the location of the parties, which leads to possible problems with the applicable law, as well as with the actual fulfillment of obligations; the difficulty of identifying participants in these relationships; the existence of virtual organizations; dependence of relationships between network members on relationships with information providers. Therefore, there is a problem of determining the subjective composition of relationships arising in the digital environment, the solution of which will establish the peculiarities of the legal status of each of these types of entities.*

*It is established that depending on the nature and types of Internet relations, their objects may be: behavior of different subjects, different kinds of information services and their results, products of spiritual creativity, including works of literature, art, music, etc., securities, treaties, official documents, honor, dignity, human security, things, objects and other values. Also the fact that subjective law in virtual space can take the form of: rights-behavior, rights-use, rights-claims and rights-claims.*

**Key words:** *Internet, network, civil relations, subject, object, subjective law, "Internet relations".*

УДК 347.2/3

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-10>**Р. В. Панькевич**аспірант кафедри цивільного права та процесу  
Львівського національного університету імені Івана Франка

## ВІДНОВЛЕННЯ СТАНОВИЩА, ЯКЕ ІСНУВАЛО ДО ПОРУШЕННЯ ПРАВА, ЯК СПОСІБ ЗАХИСТУ МАЙНОВИХ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ І ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

*Стаття присвячена комплексному і системному дослідженню відновлення становища, яке існувало до порушення права, як способу захисту майнових прав та інтересів держави і територіальних громад, а також особливостей його застосування.*

*Шляхом аналізу чинного цивільного законодавства, судових рішень і правової доктрини визначено умови, за яких слід застосовувати ввідикацію. На думку автора, ввідикацію слід застосовувати за наявності таких умов: позивач є власником спірної речі (майна), що підтверджується відповідними доказами; річ (майно) вибуло з володіння власника без його волі; предмет ввідикації – річ (майно) є індивідуально визначеним; воно не знищене, є в наявності та не зазнало будь-яких змін (щодо площі, конфігурації, властивостей та ін.); таке майно фактично знаходиться у володінні відповідача; воно знаходиться у його володінні незаконно, без відповідної правової підстави; між сторонами відсутні діючі зобов'язальні правовідносини.*

*Констатовано, що питання необхідності скасування запису про державну реєстрацію прав за попереднім власником у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно у разі задоволення ввідикаційного позову є доволі дискусійним як на теоретичному, так і на практичному рівнях.*

*Автор зазначає, що рішення суду про витребування нерухомого майна з чужого незаконного володіння передбачає внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. У разі задоволення позовної вимоги про витребування нерухомого майна з чужого незаконного володіння суд витребує таке майно на користь позивача. Таке рішення суду є підставою для внесення до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно запису про державну реєстрацію за позивачем права власності на нерухоме майно, зареєстроване у цьому реєстрі за відповідачем.*

*У статті автор доходить висновку, що було б доцільно застосовувати ввідикаційну вимогу як спосіб захисту майнових прав та інтересів держави і територіальних громад, як єдину і самостійну позовну вимогу, задоволення якої судом буде підставою для здійснення державної реєстрації права власності на майно, що підлягає державній реєстрації, за власником (державою або територіальною громадою), а також скасування попередньої реєстрації.*

**Ключові слова:** власник, майно, ввідикація, суд, захист права, рішення суду.

**Постановка проблеми.** Цивільний кодекс України (далі – ЦК України) серед способів захисту цивільних прав та інтересів передбачає відновлення становища, яке існувало до порушення права (п. 4 ч. 2 ст. 16) [1]. Водночас у правовій доктрині немає єдиного підходу до визначення змісту відновлення становища, яке існувало до порушення права, та підстав його застосування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти проблеми відновлення становища, яке існувало до порушення права, досліджувалися такими науковцями-цивілістами, як: І.Е. Берестова, В.І. Бобрик, О.Б. Гнатів,

Н.Ю. Голубєва, І.В. Давидова, І.О. Дзера, М.М. Дякович, М.А. Іваненко, В.М. Косак, Н.С. Кузнецова, Р.А. Майданик, Я.М. Романюк, Р.О. Стефанчук, М.В. Чундак та ін., однак єдиного узагальненого вирішення це питання не має і все ще залишається дискусійним.

**Метою цієї статті** є визначення проблемних питань відновлення становища, яке існувало до порушення, як способу захисту майнових прав та інтересів держави і територіальних громад і надання пропозицій щодо їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Як зазначає А.В. Жук, відновлення становища, що існувало до порушення права, як спосіб захисту

застосовується в тих випадках, коли порушене суб'єктивне право унаслідок цього не припиняє свого існування і може бути реально відновлене шляхом усунення наслідків правопорушення. Такий спосіб захисту охоплює широке коло конкретних дій, наприклад, повернення власнику його майна з чужого незаконного володіння (ст. 387 ЦК України), виселення особи, що самоправно зайняла житлове приміщення (ст. 116 ЖК України) та ін. [2, с. 14].

Верховний Суд України у своєму аналізі практики застосування судами ст. 16 ЦК України наголосив, що відновлення становища, яке існувало до порушення, як спосіб захисту цивільного права та інтересу застосовується у тому разі, якщо покладення обов'язку на особу, котра його порушила, припинити дії не відновлює повністю суб'єктивне право, а цього можна досягти вчиненням інших, передбачених законом заходів. Відновлення становища, яке існувало до порушення, часто в позовних вимогах поєднується з припиненням дії, що порушує право, та може проявлятися у вимогах про виселення особи з незаконно зайнятого нею приміщення; про усунення перешкоду здійсненні права власності, про повернення власнику його майна з чужого незаконного володіння; про застосування наслідків недійсного правочину, про заборону використання твору без дозволу автора. Цей спосіб захисту не може бути застосований у разі припинення суб'єктивного права особи, яке було порушене [3].

Одним із засобів відновлення становища, що існувало до порушення прав власника, є витребування майна із чужого незаконного володіння – віндикація.

Віндикація (від лат. *vindicatio*, від *vindico* – захищаю, заявляю претензію, вимагаю) як форма позову виникла ще в римському праві. За давніх часів віндикація здійснювалася у формі спору між двома претендентами на спірну річ про «краще право» (*legis actione sacramento in rem*). Доводячи своє право на спірну річ, учасник спору клав на неї спеціальну паличку (символ списа), яка називалася віндиктою, – звідси і назва позову. Віндикація – це витребування не володіючим власником від неправомірно володіючого не власника своєї речі (майна). Позивачем виступав власник, що якимось чином утратив володіння річчю (украли, загубив, передав іншій особі в тимчасове користування, а вона відмовляється її повернути), але не втратив права власності на неї. Відповідачем за цим

позовом була особа, котра неправомірно володіла чужою річчю. Римське право знало необмежену віндикацію, за якою відповідачем був той, хто володів річчю (незалежно від правової підстави) на момент заявлення позову. Діяв принцип: «Де свою річ знаходжу, там її віндикую» (*ubi rem meam invenio, ibi vindico*) [4, с. 478].

У чинному законодавстві України віндикація як спосіб захисту права власності закріплена у ст. 387 ЦК України, де вказано, що власник має право витребувати своє майно від особи, яка незаконно, без відповідної правової підстави заволоділа ним.

У юридичній літературі під віндикаційним позовом розуміють позов не володіючого власника до незаконно володіючого не власника з метою відновлення порушеного володіння річчю шляхом вилучення її в натурі [5, с. 38; 6, с. 51–55]. На думку Н.Ю. Голубевої, віндикаційним позовом захищається право власності загалом, оскільки він подається в тих випадках, коли порушені права володіння, користування і розпорядження одночасно. Однак право власності за власником зберігається, що може бути підтверджено правовстановлюючими документами, а також показаннями свідків і письмовими доказами [7, с. 95].

О.Ю. Скворцов називає три ознаки традиційного віндикаційного позову: вибуття речі з володіння власника; перехід речі у володіння не власника за незаконними підставами; відмова не власника задовольнити вимоги власника на повернення йому речі [8, с. 20]. На його переконання, відсутність навіть одного вищезгаданого елемента позбавляє звернення до суду з віндикаційним позовом.

Водночас О.Б. Гнатів не погоджується з таким складом віндикаційного позову та вважає, що до ознак традиційного віндикаційного позову потрібно віднести відсутність договору між власником і незаконним володільцем [9, с. 51].

Зазначимо, що для того, щоб вирішити питання можливості застосування віндикації чи реституції, необхідно виходити зі змісту правовідносин, які виникають між сторонами. Якщо між сторонами укладено договір, то у разі його недійсності сторони не вправі застосовувати витребування майна з чужого незаконного володіння (віндикаційний позов), оскільки відносини між ними мають зобов'язальний характер [9, с. 60–61]. У такому разі належним способом захисту права власника буде застосування наслідків недійсності правочину – реституції,

оскільки, як пишуть І.А. Бірюков, Ю.О. Заїка, витребування майна з чужого незаконного володіння (віндикація), на відміну від реституції, є речово-правовим засобом захисту права власності [10, с. 232].

Іншої думки дотримується І.В. Давидова, котра пише, що «в деяких випадках віндикація може застосовуватися тільки як наслідок недійсності правочину, адже, поки правочин не буде визнано недійсним, власник не зможе витребувати майно від не власника, оскільки буде презюмуватися право власності останнього (не власника). Отже, віндикація є спеціальним видом наслідку недійсності правочину, оскільки її застосування, як і застосування реституції, напряму залежить від недійсності правочину» [11, с. 143].

Водночас Пленум Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ у п. 21–22, 26 постанови від 07 лютого 2014 р. № 5 «Про судову практику в справах про захист права власності та інших речових прав» вказав, що спір про повернення майна, який виникає з договірних відносин або відносин, пов'язаних із застосуванням наслідків недійсності правочину, підлягає вирішенню відповідно до законодавства, що регулює ці відносини. У разі, коли між особами відсутні договірні відносини або відносини, пов'язані із застосуванням наслідків недійсності правочину, спір про повернення майна власнику підлягає вирішенню за правилами ст. 387, 388 ЦК України. Якщо власник вимагає повернення свого майна з володіння особи, котра незаконно ним заволоділа, така позовна вимога підлягає розгляду та вирішенню також за правилами вказаних статей.

Якщо майно за відплатним договором придбане в особи, яка не мала права його відчужувати, власник має право витребувати це майно з незаконного володіння набувача (ст. 387, 388 ЦК України). Якщо в такій ситуації (саме так обґрунтовано підставу позову) пред'явлений позов про визнання недійсними договорів про відчуження майна, суду під час розгляду справи слід мати на увазі правила, встановлені ст. 387, 388 ЦК України. У зв'язку з цим суди повинні розмежовувати, що коли майно придбано за договором в особи, котра не мала права його відчужувати, то власник має право на підставі ст. 388 ЦК України звернутися до суду з позовом про витребування майна у добросовісного набувача, а не з позовом про визнання договору про відчуження майна недійсним. Це стосується не

лише випадків, коли укладено один договір із порушенням закону, а й випадків, коли спірне майно відчужено на підставі наступних договорів.

Відповідно до положень ч. 1 ст. 388 ЦК України власник має право витребувати своє майно із чужого незаконного володіння незалежно від заперечення відповідача про те, що він є добросовісним набувачем, якщо доведе факт вибуття майна з його володіння чи володіння особи, якій він передав майно, не з їхньої волі. Власник має право витребувати майно у добросовісного набувача лише у випадках, вичерпний перелік яких наведено в ч. 1 ст. 388 ЦК України [12].

У п. 10 постанови від 06 листопада 2009 р. № 9 «Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними» Пленум Верховного Суду України роз'яснив, що норма ч. 1 ст. 216 ЦК України не може застосовуватися як підстава позову про повернення майна, переданого на виконання недійсного правочину, яке було відчужене третій особі. Не підлягають задоволенню позови власників майна про визнання недійсними наступних правочинів щодо відчуження цього майна, що були вчинені після недійсного правочину. У цьому разі майно може бути витребувано від особи, яка не є стороною недійсного правочину, шляхом подання індикаційного позову, зокрема від добросовісного набувача, з підстав, передбачених ч. 1 ст. 388 ЦК України [13].

Таку саму правову позицію висловлено Верховним Судом України у постанові від 17 грудня 2014 р. у справі № 6-140цс14, де вказано, що захист порушених прав особи, котра вважає себе власником майна, яке було неодноразово відчужене, можливий шляхом пред'явлення віндикаційного позову до останнього набувача цього майна з підстав, передбачених ст. 387 та 388 ЦК України. За положеннями зазначених норм права власник майна може витребувати належне йому майно від будь якої особи, яка є останнім набувачем майна та яка набула майно з незаконних підстав, незалежно від того, скільки разів це майно було відчужене попередніми набувачами, та без визнання попередніх угод щодо спірного майна недійсними [14]. Аналогічні висновки містяться в постанові Верховного Суду України від 31 жовтня 2012 р. у справі № 6-53цс12 [15].

Аналізуючи конкуренцію цивільно-правових інститутів віндикації та реституції, автори науково-практичного коментаря до цивільного

законодавства України не заперечують, що з вимогою про витребування майна може бути пов'язана вимога про визнання правочину недійсним. Якщо ж вимога буде задоволена, то зацікавлена особа має право пред'явити позов про витребування (повернення) майна, яке є предметом цього недійсного правочину. Але такий позов не належить до категорії виндикаційних, оскільки він ґрунтується на <...> спеціальних нормах ЦК України. Відповідно до ст. 387 ЦК України позов може бути пред'явлений тільки тоді, коли відповідач незаконно заволодів річчю. Якщо відповідачеві річ передана позивачем, останній може витребувати річ, пред'являючи позов або про визнання правочину недійсним і про повернення сторін до первісного майнового стану, або про розірвання договору і про покладення на відповідача обов'язку повернути раніше передану за договором річ, або про повернення речі у зв'язку з односторонньою (передбаченою законом) відмовою від договору, або про повернення в натурі безпідставно набутого майна [16, с. 837].

Нам імпонує правова позиція М.В. Чундак, яка зазначає, що, якщо після укладення недійсного правочину було укладено ще декілька, то вбачається правильним визнавати недійсними не всі правочини, а лише перший і заявляти позов про витребування майна в останнього набувача. Проте в цьому разі немає перешкод для задоволення лише виндикаційного позову, оскільки право на витребування майна з чужого володіння не потребує визнання недійсним правочину, за яким майно вибуло від законного власника, воно лише обмежене добросовісністю набувача і зберігається за власником за умови, якщо майно вибуває з володіння власника поза його волею, що й повинно бути доведено в суді [17, с. 98].

Схожої позиції дотримується М.А. Іваненко, котрий пише, що в силу спеціального правила ст. 387 ЦК України власник наділений правом пред'явити виндикаційний позов про витребування майна із чужого незаконного володіння, не вдаючись до пред'явлення позову про визнання правочину недійсним [18, с. 23].

Отже, на нашу думку, виндикацію слід застосовувати за наявності таких умов: позивач є власником спірної речі (майна), що підтверджується відповідними доказами; річ (майно) вибуло з володіння власника без його волі; предмет виндикації – річ (майно) є індивідуально визначеним; воно не знищене, є в наяв-

ності та не зазнало будь-яких змін (щодо площі, конфігурації, властивостей та ін.); таке майно фактично знаходиться у володінні відповідача; воно знаходиться у його володінні незаконно, без відповідної правової підстави; між сторонами відсутні діючі зобов'язальні правовідносини.

Наведемо приклад виндикаційного позову як способу захисту майнових прав та інтересів територіальної громади [19].

У лютому 2015 р. Департамент комунальної власності Одеської міської ради звернувся до суду з позовом до ОСОБА\_1, треті особи: Одеська міська рада, ОСОБА\_2, ОСОБА\_3, в якому просив: витребувати у ОСОБА\_1 нежиле приміщення підвалу, що знаходиться у АДРЕСА\_1, загальною площею 35,7 кв.м на користь територіальної громади м. Одеси в особі Одеської міської ради в особі Департаменту комунальної власності Одеської міської ради; усунути перешкоди в користуванні цим майном шляхом виселення ОСОБА\_1 з нежиле приміщення підвалу за вказаною адресою; скасувати запис про державну реєстрацію права власності за ОСОБА\_1 на зазначене нежиле приміщення підвалу.

Позов мотивовано тим, що спірне нерухоме майно є комунальною власністю, яке вибуло з власності територіальної громади м. Одеси на підставі рішення Приморського районного суду м. Одеси від 23 квітня 2007 р. (залишеного без змін ухвалою апеляційного суду Одеської області від 30 січня 2008 р.), відповідно до якого право власності на підвальне приміщення було визнано за ОСОБА\_2. Надалі ОСОБА\_2 продала спірне підвальне приміщення ОСОБА\_3, котрий продав це майно ОСОБА\_1.

Ухвалою Верховного Суду України від 28 січня 2009 р. зазначені судові рішення, на підставі яких за ОСОБА\_2 було зареєстровано право власності на спірне майно – скасовані, з направленням справи на новий розгляд до суду першої інстанції. За результатами нового розгляду справи ухвалою Приморського районного суду м. Одеси позов ОСОБА\_2 залишено без розгляду.

Таким чином, ОСОБА\_2 не була законним власником спірного нежитлового підвального приміщення, а судові рішення, на підставі якого в останньої виникло право власності на це майно, скасовано Верховним Судом України, тобто вказане майно вибуло з володіння законного власника поза його волею, що є під-



ставою відповідно до положень ст. 387, 388 ЦК України для його витребування від добросовісного набувача ОСОБА\_1 на користь власника, яким є територіальна громада м. Одеси.

Заочним рішенням Приморського районного суду м. Одеси від 07 жовтня 2015 р., залишеним без змін ухвалою апеляційного суду Одеської області від 31 березня 2016 р. та постановою Верховного Суду від 06 червня 2019 р., позов задоволено повністю.

Верховним Судом, зокрема, зазначено, що відповідно до закріпленого у ст. 387 ЦК України загального правила власник має необмежене право витребувати майно із чужого незаконного володіння. Рішення щодо відчуження комунального майна приймається виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради. Одеською міською радою не приймалося рішень щодо відчуження спірного нежитлового підвального приміщення на користь будь-яких фізичних або юридичних осіб. Таким чином, суд першої інстанції дійшов правильного висновку про те, що право власності відповідача ОСОБА\_1 на спірне нежиле підвальне приміщення похідне від права власності на це приміщення ОСОБА\_2, яка не набула у встановленому законом порядку право власності на це приміщення.

Під час розгляду справи спростована презумпція правомірності набуття ОСОБА\_2 права власності на спірне майно, оскільки останнє вибуло з володіння власника на підставі рішення суду, ухваленого щодо цього майна, але надалі скасованого Верховним Судом України, що свідчить про вибуття майна з володіння власника поза його волею та є підставою для застосування положень ст. 388 ЦК України.

Отже, в наведеному випадку суд захистив права та інтереси територіальної громади м. Одеси шляхом задоволення виндикаційного позову та позовних вимог про виселення і скасування запису про державну реєстрацію за відповідачем.

Водночас питання щодо необхідності скасування запису про державну реєстрацію прав за попереднім власником у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно у разі задоволення виндикаційного позову є доволі дискусійним як на теоретичному, так і на практичному рівнях.

Так, на думку О.П. Куцевич, задоволення виндикаційного позову повинне бути підставою для внесення нового запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Попередній

запис не повинен скасовуватися, адже він відображає юридичну реальність – вибуття нерухомого майна з володіння власника [20, с. 151].

Водночас Пленум Верховного Суду України у п. 10 постанови від 06 листопада 2009 р. № 9 «Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними» роз'яснив, що рішення суду про задоволення позову про повернення майна, переданого за недійсним правочином, чи витребування майна із чужого незаконного володіння є підставою для здійснення державної реєстрації права власності на майно, що підлягає державній реєстрації, за власником, а також скасування попередньої реєстрації (ст. 19, 27 Закону України від 01 липня 2004 р. № 1952-IV (1952-15) «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень») [13].

Згідно з п. 9 ч. 1 ст. 27 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01 липня 2004 р. № 1952-IV (1952-15) зі змінами та доповненнями [21] державна реєстрація права власності та інших речових прав, крім державної реєстрації права власності на об'єкт незавершеного будівництва, проводиться на підставі рішення суду, що набрало законної сили, щодо права власності та інших речових прав на нерухоме майно.

Аналізуючи актуальну практику Верховного Суду з цього питання, варто навести його позицію, викладену в постанові від 19 червня 2019 р. у справі № 366/1133/17, відповідно до якої метою виндикаційного позову є забезпечення введення власника у володіння майном, якого він був незаконно позбавлений. У разі позбавлення власника володіння нерухомим майном означене введення полягає у внесенні запису про державну реєстрацію за власником права власності на нерухоме майно (принцип реєстраційного підтвердження володіння нерухомістю).

Однією з підстав державної реєстрації права власності на нерухоме майно є рішення суду, яке набрало законної сили, щодо права власності на це майно (п. 9 ч. 1 ст. 27 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»). Рішення суду про витребування нерухомого майна з чужого незаконного володіння є таким рішенням і передбачає внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. У разі задоволення позовної вимоги

про витребування нерухомого майна з чужого незаконного володіння суд витребує таке майно на користь позивача. Таке рішення суду є підставою для внесення до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно запису про державну реєстрацію за позивачем права власності на нерухоме майно, зареєстроване у цьому реєстрі за відповідачем [22].

**Висновки і пропозиції.** Ураховуючи вищевикладене, проаналізувавши норми чинного цивільного законодавства, наукову літературу та беручи до уваги практику судів у цій категорії справ, зазначимо, що, на нашу думку, було б доцільно застосовувати віндикаційну вимогу як спосіб захисту майнових прав та інтересів держави і територіальних громад, як єдину і самостійну позовну вимогу, задоволення якої судом буде підставою для здійснення державної реєстрації права власності на майно, що підлягає державній реєстрації, за власником (державою або територіальною громадою), а також скасування попередньої реєстрації.

#### Список використаної літератури:

1. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
2. Жук А. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 3 (15). С. 13–17.
3. Аналіз практики застосування судами ст. 16 Цивільного кодексу України. *Вісник Верховного Суду України*. 2014. Вип. 8 (168). URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/6AF1EBA6DF621DEDC2257CE60053FFC3](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/6AF1EBA6DF621DEDC2257CE60053FFC3).
4. Юридична енциклопедія / ред. Ю.С. Шемшученко та ін. ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 1. 672 с.
5. Берестова І.Е., Бобрик В.І. Набуття, збереження майна без достатньої правової підстави в підприємницькій діяльності (питання теорії і практики) : монографія / за заг. ред. О.Д. Крупчана. Київ : НДІППіП, 2006. 150 с.
6. Дзера І.О. Цивільно-правові засоби захисту права власності в Україні. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 255 с.
7. Голубєва Н.Ю. Захист права власності при позбавленні власника володіння (віндикаційний позов). *Актуальні проблеми держави і права*. 2008. Вип. 42. С. 94–98. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2008\\_42\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2008_42_16).
8. Скворцов О.Ю. Вещные иски в судебной арбитражной практике. Москва : ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1998. 368 с.
9. Гнатів О.Б. Захист права власності в цивільному праві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Л., 2014. 202 с.
10. Цивільне право України. Загальна частина : підручник / за ред. І.А. Бірюкова, Ю.О. Заїки. Київ : КНТ, 2006. 480 с.
11. Давидова І.В. Віндикація як наслідок недійсності правочину за цивільним законодавством України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки*. 2014. Вип. 3. Т. 1. С. 140–143.
12. Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ від 07 лютого 2014 р. № 5 «Про судову практику в справах про захист права власності та інших речових прав». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0005740-14>.
13. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 06 листопада 2009 р. № 9 «Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-09>.
14. Постанова Верховного Суду України від 17 грудня 2014 р. у справі № 6-140цс14. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42576425>.
15. Постанова Верховного Суду України від 31 жовтня 2012 р. у справі № 6-53цс12. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27595059>.
16. Науково-практичний коментар до цивільного законодавства України : в 4 т. / А.Г. Ярема, В.Я. Карабань, В.В. Кривенко, В.Г. Ротань. Т. 1. Київ : А.С.К.; Севастополь : Ін-т юридичних досліджень, 2004. 928 с.
17. Чундак М.В. Витребування майна з чужого незаконного володіння. Основні проблеми та шляхи до захисту цивільного права. *Вісник Академії адвокатури України*. 2012. № 2. С. 96–100.
18. Іваненко М.А. Співвідношення правових інститутів реституції та віндикації в цивільному праві України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція*. 2013. Вип. 6-1 (2). С. 20–23. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu\\_jur\\_2013\\_6-1%282%29\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2013_6-1%282%29_7).
19. Постанова Верховного Суду від 06 червня 2019 р. у справі № 522/3031/15-ц. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82264584>.
20. Куцевич О.П. Віндикація земельних ділянок за законодавством України в умовах обов'язкової реєстрації речових прав на нерухоме майно. *Європейські перспективи*. 2014. № 10. С. 146–152. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe\\_2014\\_10\\_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2014_10_27).
21. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01 липня 2014 р. № 1952-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>.
22. Постанова Верховного Суду від 19 червня 2019 р. у справі № 366/1133/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82738217>.

**Pankevych R. V. Restoration of the situation that existed before the violation of law as a way of protecting the property rights and interests of the state and territorial communities**

*The article is devoted to a comprehensive and systematic study of the restoration of the situation that existed before the violation of law as a way of protecting property rights and interests of the state and territorial communities, as well as the peculiarities of its application.*

*By analyzing current civil law, court decisions, and legal doctrine, the author determines the conditions under which vindication should be applied.*

*According to the author, the vindication should be used under the following conditions: the claimant is the owner of the disputed item (property), which is supported by relevant evidence; the thing (property) was left out of the owner's possession without his will; object of vindication – thing (property) is individually defined; it has not been destroyed, is present and has not undergone any changes (in terms of area, configuration, properties, etc.); such property is in fact owned by the defendant; it is in its possession illegally, without proper legal basis; there is no valid legal relationship between the parties.*

*It is stated that the issue of necessity of canceling the record of state registration of rights under the previous owner in the State Register of Real Property Rights in the case of satisfaction of a vindication claim is rather debatable both at theoretical and practical levels.*

*The author notes that the court's decision on the seizure of immovable property from another's illegal possession presupposes the entry of an appropriate record in the State Register of Real Property Rights. In the article the author concludes that it would be expedient to use a vindication claim as a way of protecting the property rights and interests of the state and territorial communities, as the only and independent claim, the satisfaction of which the court will be the basis for the state registration of ownership of the property subject to state registration, owner (state or territorial community), as well as cancellation of pre-registration.*

**Key words:** *owner, property, vindication, court, protection of law, court decision.*

**Т. Я. Рим**кандидат юридичних наук, суддя  
Господарського суду Львівської області

## ІНСТИТУТИ СПІЛЬНОГО ІНВЕСТУВАННЯ ЯК КОЛЕКТИВНА ФОРМА ІНВЕСТУВАННЯ В БУДІВНИЦТВІ

*Статтю присвячено нормативно-правовому аналізу формування та діяльності інститутів спільного інвестування за законодавством України. З'ясовано, що інститути спільного інвестування належать до колективної форми інвестування в будівництві.*

*Виокремлено відмінності між фондом фінансування будівництва та фондом операцій з нерухомістю, які залежать від мети здійснення інвестицій. Так, участь інвесторів у цих фондах відрізняється за способом залучення інвестицій, за повноваженнями інвесторів, за результатами інвестиційної діяльності.*

*Проаналізовано нормативне регулювання діяльності пайового фонду як одного з різновидів інститутів спільного інвестування. Учасник пайового фонду, який придбав інвестиційні сертифікати, випущені компанією з управління активами пайового фонду, є інвестором, водночас компанія з управління активами здійснює операції з активами пайового фонду, що становлять зміст діяльності зі спільного інвестування.*

*Проаналізовано недоліки та переваги взаємовідносин між учасником пайового інвестиційного фонду та компанією з управління активами, яку можна вважати інституційним інвестором. Сам пайовий фонд в інституційних відносинах виступає формою спільного інвестування, а активи фонду є інвестиційними.*

*Запропоновано на законодавчому рівні передбачити вимогу щодо конкретизації напрямів та об'єктів, у які будуть вкладатися кошти колективних інвесторів. Наголошено на тому, що в інвестиційному договорі, який укладається інвестором, повинні вказуватися об'єкт (об'єкти), в який скеровуються акумульовані фондом кошти. Це дасть змогу інвестору на основі аналізу проспекту інвестиційних сертифікатів фонду оцінити перспективи як індивідуального, так і спільного інвестування та його ризики. Запропоновано низку вимог до інформації про інвестиційні цілі та інвестиційну політику.*

**Ключові слова:** *інститут спільного інвестування, інституційний інвестор, фонд фінансування будівництва, фонд операцій з нерухомістю, компанія управління активами.*

**Постановка проблеми.** Стрімкий розвиток будівельної галузі в Україні впродовж останнього десятиліття багато в чому зумовлений розвитком законодавства, яке запровадило різноманітні форми залучення коштів приватних інвесторів у будівництво. Інститути спільного інвестування належать до колективної форми інвестування. Разом із тим потрібно констатувати, що існують певні недоліки в їх нормативно-правовому регулюванні, які потрібно виправити.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** До найновіших наукових праць з указаної проблематики належать роботи таких авторів, як О.М. Гнатів, Д.Й. Клапатий, А.В. Смітюх, О.Ю. Кампі, С.О. Віхров, О.М. Вінник.

**Метою статті** є аналіз інститутів спільного інвестування як колективної форми залучення інвестицій у будівництво, нормативних

основ діяльності компанії управління активами, вироблення пропозицій з удосконалення нормативно-правової бази, яка регулює відповідні правовідносини.

**Вклад основного матеріалу.** Інвестиційна діяльність у будівництві може здійснюватися у формі участі у фонді фінансування будівництва (далі – ФФБ) та придбання сертифікатів фонду операцій з нерухомістю (далі – ФОН). Вибір зазначених форм інвестування залежить від мети, яку ставить інвестор. Інвестування коштів у ФФБ зумовлює отримання у власність житла. Натомість придбання сертифікатів ФОН – отримання прибутку від здійснення операцій з нерухомістю, на фінансування будівництва якої залучені кошти установників управління.

Із цими особливостями пов'язується форма інвестиційної діяльності, яка згідно із Законом

України «Про інвестиційну діяльність» [1] може здійснюватися шляхом придбання рухомого та нерухомого майна і майнових прав на нього або цінних паперів. Специфіка в цьому випадку полягає в тому, що названі види інвестиційної діяльності мають прив'язку до сфери будівництва. Так, стороною договору про участь у фонді фінансування будівництва може бути будь-який потенційний інвестор, водночас емітент сертифікатів фонду операцій з нерухомістю може здійснювати їх розміщення серед заздалегідь визначеного кола осіб – потенційних інвесторів. Із цим пов'язані відмінності подальшого здійснення інвестиційної діяльності.

Зокрема, інвестор у фонді фінансування будівництва має право в будь-який час припинити інвестиційну діяльність, а інвестор, який придбав сертифікати фонду операцій з нерухомістю, не має такого права до закінчення строку їх обігу.

Інвестор – учасник у фонді фінансування будівництва – до введення об'єкта будівництва в експлуатацію має право відступити свої права іншій особі за згодою управителя фонду. Натомість інвестор – власник сертифікатів – до їх викупу управителем фонду операцій з нерухомістю має право відчужити їх іншій особі без згоди управителя.

Від форми інвестування залежать результати інвестиційної діяльності в будівництві. Якщо інвестор має на меті об'єкт будівництва, то останній повинен містити відомості про нього і технічні характеристики, включаючи місце розташування і заплановану дату вводу в експлуатацію.

Якщо інвестування здійснюється шляхом придбання сертифікатів фонду операцій з нерухомістю, то результатом має бути отримання інвестором прибутку від здійснення операцій зі спорудженою нерухомістю, на фінансування будівництва якої залучені його кошти. Інвестиційна діяльність належить до алеаторних операцій. Ризиковість пов'язується з особливостями визначення вартісного еквіваленту, що очікується в результаті здійснення інвестицій.

Згідно з ч. 2 ст. 2 Закону України «Про інвестиційну діяльність» інвестиційна діяльність може здійснюватися на основі спільного інвестування громадян та юридичних осіб України, іноземних держав. Абзацом 2 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про інвестиційну діяльність» підкреслюється, що інститути спільного інвестування здійснюють інвестиційну діяльність відповідно

до законодавства, що визначає особливості їхньої діяльності.

Спеціальним законом у сфері спільного інвестування, в тому числі в будівництві, є Закон України «Про інститути спільного інвестування», яким регулюються питання створення, функціонування та припинення інститутів спільного інвестування, особливості складу та структури активів таких інститутів [2].

Названий закон визначає поняття «інвестора», яким охоплюються учасники пайового і корпоративного фонду. Під діяльністю зі спільного інвестування законодавець розуміє діяльність, яка проводиться в інтересах учасника (учасників) інституту спільного інвестування шляхом вкладення коштів спільного інвестування в активи інституту спільного інвестування. Водночас в аналізованому законі використовується також термін «діяльність з управління активами інституту спільного інвестування». Це дало підстави для тверджень про змішану природу відносин з функціонування інститутів спільного інвестування.

Як зазначає О.М. Гнатів, ці відносини охоплюють собою правовідносини з управління майном та правовідносини інвестиційного характеру [3, с. 9]. Створення пайового фонду та подальше управління його активами здійснюється відповідно до заздалегідь визначеної мети. У преамбулі Закону України «Про інститути спільного інвестування» вказано, що його метою є залучення та ефективно розміщення фінансових ресурсів учасників пайового фонду.

Відносини, пов'язані з реалізацією інвестицій у пайовому фонді, регулюються регламентом пайового фонду, який розробляється та затверджується уповноваженим органом компанії з управління активами пайового фонду. Невід'ємною частиною регламенту пайового фонду є інвестиційна декларація. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про інститути спільного інвестування» інвестиційною декларацією є документ, що визначає основні напрями та обмеження інвестиційної діяльності інституту спільного інвестування в інтересах учасників пайового фонду – інвесторів. Інвестиційна декларація визначає мету функціонування пайового фонду. Про умови цієї декларації учасники пайового фонду дізнаються до моменту ухвалення ними рішення про придбання інвестиційних сертифікатів, випущених компанією з управління активами пайового фонду.

Учасник пайового фонду, який придбав інвестиційні сертифікати, випущені компанією з управління активами пайового фонду, є інвестором, водночас компанія з управління активами здійснює операції з активами пайового фонду, що становлять зміст діяльності зі спільного інвестування.

Це не суперечить поняттю інвестиційної діяльності, під якою розуміють сукупність практичних дій громадян, юридичних осіб і держави щодо реалізації інвестицій (ч. 1 ст. 2 Закону України «Про інвестиційну діяльність»). Інвестором визнається суб'єкт інвестиційної діяльності, який приймає рішення про вкладення власних, позичкових і залучених майнових та інтелектуальних цінностей в об'єкти інвестування. Інвестиційна діяльність передбачає безпосередню участь інвестора у виборі об'єкта інвестування, коли інвестор залучений до всіх стадій інвестиційного процесу, та колективні інвестиції, так звані портфельні інвестиції, реалізація яких здійснюється через посередників, які акумулюють і на свій розсуд розміщують залучені фінансові ресурси [4, с. 20].

Спільне інвестування передбачає існування відносин між індивідуальним інвестором та інвестиційним посередником, який здійснює в нашому випадку в межах пайового фонду залучення інвестицій у сфері будівництва. Спільне інвестування передбачає акумулювання залучених коштів в єдиному фонді з подальшим інвестуванням відповідно до основних напрямів інвестиційної діяльності, визначеної в інвестиційній декларації.

Фізична або юридична особа, яка придбала інвестиційний сертифікат пайового фонду, стає його учасником і, відповідно, суб'єктом інвестиційного процесу, який вкладає власні кошти у пайовий інвестиційний фонд з метою подальшої їх реалізації в об'єкти інвестування.

Однак за такої форми інвестування інвестор не впливає на діяльність компанії з управління активами пайового фонду, йому, як правило, невідомі конкретні об'єкти інвестування, які визначить компанія з управління активами з метою реалізації інвестицій. Винятки становлять спеціалізовані або кваліфікаційні пайові фонди, в яких визначають види активів – об'єктів інвестування, в які здійснюватиметься реалізація інвестицій, як-от пайовий фонд акцій чи пайовий фонд облігацій [5, с. 157]. Але цей критерій класифікацій стосується виду цінних паперів, у які інвестуються кошти. Доцільно,

враховуючи важливе значення будівничої сфери, виокремлювати інвестиційні об'єкти в будівництві.

У відносинах з реалізації інвестицій через пайовий інвестиційний фонд бере участь ще один інвестор – компанія з управління активами пайового фонду. Останню можна вважати інституційним інвестором. Згідно з ч. 2 ст. 2 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» інституційними інвесторами є інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди), взаємні фонди інвестиційних компаній, недержавні пенсійні фонди, фонди банківського управління, страхові компанії, інші фінансові установи, які здійснюють операції з фінансовими активами в інтересах третіх осіб за власний рахунок чи за рахунок цих осіб, а у випадках, передбачених законодавством, також за рахунок залучених від інших осіб фінансових активів з метою отримання прибутку або збереження реальної вартості фінансових активів [6].

Сам пайовий фонд в інституційних відносинах виступає формою спільного інвестування, а активи фонду є інвестиційними. Кошти учасників пайового фонду вкладаються ними в сертифікати пайового фонду, створюючи сукупність активів. Для учасників пайового фонду здійснення інвестицій полягає в акумулюванні фінансових коштів у формі спільного інвестування, яким є пайовий фонд. А управління активами пайового фонду, які є інвестиціями, здійснюється інституційним інвестором – компанією з управління активами.

Остання здійснює операції спільного інвестування, вкладаючи ці активи в об'єкти інвестування. Тому можна розрізнити два види інвестицій: грошові кошти, які вкладаються інвесторами у пайовий фонд, і активи пайового фонду, якими розпоряджається компанія з управління активами як інституційний інвестор. Відповідно учасниками цих відносин будуть колективні інвестори – учасники пайового фонду, та інституційний інвестор – компанія з управління активами пайового фонду. Грошові кошти об'єднуються в Єдиний фонд та виступають інвестиціями, які вкладаються компанією з управління активами в об'єкти інвестування. Таким чином, здійснення інвестицій колективними інвесторами відбувається з використанням послуг професійного управителя активами – компанії з управління активами пайового фонду.

У законодавстві про спільне інвестування потрібно передбачити вимогу щодо конкретизації напрямів та об'єктів, у які будуть вкладатися кошти колективних інвесторів. Адже під час прийняття рішення про реалізацію інвестиційних коштів шляхом участі в пайовому фонді потенційному інвестору важливо знати, в які об'єкти інвестиційної діяльності плануються вкладатися компанією з управління активами залучені кошти.

Тому ч. 2 ст. 6 Закону України «Про інвестиційну діяльність» потрібно доповнити такими положеннями:

«Формою спільного інвестування є залучення грошових коштів та інших майнових цінностей колективних інвесторів та їх об'єднання в єдиний фонд з метою подальшого вкладення цих коштів в об'єкти інвестування, визначені регламентом фонду для отримання доходу або досягнення соціального ефекту.

Спільне інвестування може здійснюватися шляхом участі в інститутах спільного інвестування, фондах фінансування будівництва, фондах операцій з нерухомістю та інших формах, передбачених законодавством».

В інвестиційному договорі, що укладається інвестором, повинен вказуватися об'єкт (об'єкти), в який скеровуються акумульовані фондом кошти. Це дасть змогу інвестору на основі аналізу проспекту інвестиційних сертифікатів фонду оцінити перспективи як індивідуального, так і спільного інвестування та його ризики. Це відповідає нормативній базі і практиці інвестування в країнах Європейського Союзу, з якою гармонізується законодавство України.

Директивою № 2009/65/ЄС «Про узгодження законів, підзаконних та адміністративних положень, що стосуються інститутів спільного (колективного) інвестування в цінні папери, що підлягають обігу» встановлено вимогу для інвестиційних компаній та компаній з управління активами інвестиційних фондів розробити документи, які містять ключову інформацію для інвестора.

Така інформація повинна включати опис інвестиційних цілей та інвестиційної політики, відомості про попередній досвід діяльності в інвестиційній сфері, можливі витрати та пов'язані з ними видатки, характеристику інвестиційних об'єктів та можливі ризики інвестування.

Алеаторність (ризиковість) інвестиційної діяльності має місце під час здійснення будь-

яких інвестицій. Тому інформація повинна бути надана потенційному інвестору до початку виникнення інвестиційних відносин. Така інформація повинна відповідати таким основним вимогам: бути викладена лаконічно, мовою, зрозумілою для інвестора; містити вказівку, де можна отримати більш детальну інформацію про інститут спільного інвестування, текст проспекту емісії, річний або піврічний звіт; не вводити в оману тощо [7, с. 65].

**Висновки і пропозиції.** Учасник пайового фонду, який придбав інвестиційні сертифікати, випущені компанією з управління активами пайового фонду, є інвестором, водночас компанія з управління активами здійснює операції з активами пайового фонду, що становлять зміст діяльності зі спільного інвестування.

Пайовий фонд в інституційних відносинах виступає формою спільного інвестування, а активи фонду є інвестиційними коштами.

Компанія з управління активами здійснює операції спільного інвестування, вкладаючи ці активи в об'єкти інвестування. Тому можна розрізняти два види інвестицій: грошові кошти, які вкладаються інвесторами у пайовий фонд, і активи пайового фонду, якими розпоряджається компанія з управління активами як інституційний інвестор.

У законодавстві про спільне інвестування потрібно передбачити вимогу щодо конкретизації напрямів та об'єктів, у які будуть вкладатися кошти колективних інвесторів. Адже під час прийняття рішення про реалізацію інвестиційних коштів шляхом участі в пайовому фонді потенційному інвестору важливо знати, в які об'єкти інвестиційної діяльності плануються вкладатися компанією з управління активами залучені кошти. З огляду на це запропоновано доповнити ч. 2 ст. 6 Закону України «Про інвестиційну діяльність» новими положеннями.

#### Список використаної літератури:

1. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 р. № 1560-XII. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1560-12> (дата звернення: 30.07.2019).
2. Про інститути спільного інвестування : Закон України від 05.07.2012 р. №5080-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5080-17> (дата звернення: 30.07.2019).
3. Гнатів О.М. Правовий режим пайових цінних паперів: цивілістичний аспект : автореф.

- дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2014. 18 с.
4. Гридчин А.Г. Правовое регулирование деятельности паевого инвестиционного фонда как формы коллективного инвестирования : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Москва, 2011. 27 с.
  5. Клапаций Д.Й. Пайовий інвестиційний фонд як правова форма реалізації інвестицій. *Європейські перспективи*. 2014. № 10. С. 157–160.
  6. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України від 23.02.2006 р. № 3480-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15> (дата звернення: 30.07.2019).
  7. Клапаций Д.Й. Порядок укладення договору управління активами пайового інвестиційного фонду: порівняльний аналіз законодавства України та держав – членів Європейського Союзу. *Jurnalul Juridic National: Teorie si Ptactica*. 2015. № 2. С. 65.
- 

**Rym T. Ya. Joint investment institutions as a collective form of investment in construction**

*The article is devoted to the normative-legal analysis of formation and activity of joint investment institutions under the legislation of Ukraine. It is found that joint investment institutions belong to the collective form of investment in construction.*

*The differences between the Construction Financing Fund and the Real Estate Operations Fund, which depend on the purpose of the investment, are distinguished. The participation of investors in these funds differs in the way of attracting investments, in the powers of investors, in the results of investment activities.*

*The normative legal regulation of unit trust activity as one of the kinds of joint investment institutions is analyzed. The unit trustee who has acquired the investment certificates issued by the unit trust company is an investor, while the asset management company carries out the unit trust assets that make up the content of the joint venture activity.*

*The disadvantages and benefits of the relationship between a unit trustee and an asset management company that can be considered an institutional investor are researched. The trust fund itself is a form of joint venture in institutional relations, and the assets of the fund are investments.*

*It is proposed at the legislative level to provide for the requirement to specify the directions and objects in which the collective investors' funds will be invested. It is emphasized that the investment contract concluded by the investor must specify the object (s) to which the funds accumulated by the fund are directed. This will allow the investor to evaluate the prospects of both individual and joint investment and its risks on the basis of the prospectus analysis of the fund's investment certificates. A number of requirements for information on investment objectives and investment policy are proposed.*

**Key words:** *Joint Investment Institute, Institutional Investor, Construction Financing Fund, Real Estate Operations Fund, Asset Management Company.*



УДК 347.635

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-12>**Л. О. Самілик**кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри цивільного права та процесу  
Університету державної фіскальної служби України**Г. Ю. Кіраль**здобувач другого (магістерського) ступеня  
Навчально-наукового інституту права  
Університету державної фіскальної служби України

## ОСОБЛИВОСТІ СТЯГНЕННЯ АЛІМЕНТІВ НА ДИТИНУ В ПОРЯДКУ НАКАЗНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

*Стаття присвячена дослідженню особливостей стягнення аліментів на утримання дитини в порядку наказного провадження. У статті наведено основні проблеми, що виникають у разі звернення особи до суду із заявою про видачу судового наказу, та проаналізовано судову практику щодо стягнення аліментів у порядку наказного провадження. Аналізується правозастосування в судах України основних новел сімейного та цивільно-процесуального законодавства щодо правового режиму аліментів, можливості їх стягнення за правилами спрощеного позовного чи наказного провадження, основних чинників визначення способу та розміру стягнення аліментів. Акцентується увага на головних проблемних моментах в аспекті правозастосування, зокрема, визначення можливих заявників, визначення підсудності та уникнення можливого подвійного подання заяви, формулювання вимоги та правильності указівки на розмір аліментів, що стягуються, оскарження судового наказу тощо. Розглянуто правові наслідки відмови у видачі судового наказу з підстав невідповідності вимогам, за якими може бути видано судовий наказ, визначеним цивільно-процесуальним законодавством. У статті наведені приклади витягів із конкретних судових рішень, в яких вбачається позиція суду на ті чи інші порушення застосування норм матеріального чи процесуального права. Надано обґрунтовані пропозиції щодо усунення виявлених недоліків як щодо регулювання даної судової процедури, так і з приводу застосування правових норм.*

**Ключові слова:** право дитини на утримання, заява про видачу судового наказу, судовий наказ про стягнення аліментів, мінімальний розмір аліментів, гарантований розмір аліментів, спосіб стягнення аліментів, оскарження судового наказу.

**Постановка проблеми.** Одним із найважливіших прав дитини є право на утримання. Так, Конвенцією ООН про права дитини, а саме статтею 27, визначено право кожної дитини на рівень життя, необхідний для фізичного, розумового, духовного, морального і соціального розвитку. Батьки або інші особи, які виховують дитину, несуть основну відповідальність за забезпечення в межах своїх здібностей та фінансових можливостей умов життя, необхідних для її розвитку [1].

Аналогічна норма міститься в актах національного законодавства. Так, статтею 51 Конституції України [2] та статтею 180 Сімейного кодексу (далі – СК) України [3] закріплено обов'язок батьків утримувати дітей до їхнього

повноліття. Даний обов'язок є безумовним, оскільки виникає не лише, коли батьки перебувають у шлюбі, а й тоді, коли не перебувають, не проживають разом, шлюб визнано недійсним, і навіть тоді, коли батьки чи один із них позбавлені батьківських прав. Адже пріоритетним принципом є те, що сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою.

Незважаючи на нормативне закріплення права дітей на утримання, багато батьків нехтують ним, ухиляються від виконання свого обов'язку. Так, за 2018 рік судами було розглянуто понад 152 433 справ наказного провадження, серед яких велику кількість становлять справи про стягнення аліментів [4].

Наразі проблема забезпечення належної сплати аліментів стосується багатьох сімей, тому важливим є дослідження особливостей стягнення аліментів, зокрема в порядку наказного провадження, адже правильне розуміння та тлумачення норм закону є запорукою досягнення позитивного результату від час вирішення справи.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Окремі аспекти стягнення аліментів на утримання дитини були висвітлені в працях багатьох вчених, зокрема Л.В. Афанасьєвої, І.В. Жилінкової, Л.В. Красицької, Л.В. Сапейко, С.Я. Фурси, Є.І. Фурси, М.Й. Штефана та інших.

**Мета статті** – дослідити особливості видачі судового наказу про стягнення аліментів у порядку наказного провадження; базуючись на аналізі судової практики, охарактеризувати основні помилки, які виникають під час практичної реалізації процесуального законодавства учасниками справи; надати рекомендації щодо усунення недоліків правореґулюючого та правозастосовного характеру.

**Виклад основного матеріалу.** Термін «аліменти» походить від латинського слова «alimentum», що в перекладі означає «харчі», «продовольство».

Відповідно до ч. 3 ст. 181 СК України за рішенням суду кошти на утримання дитини (аліменти) присуджуються у частці від доходу її матері, батька або у твердій грошовій сумі за вибором того з батьків або інших законних представників дитини, разом з яким проживає дитина [3].

Порядок та спосіб виконання батьками свого обов'язку щодо утримання дітей визначаються за їх домовленістю, в разі ухилення одного з батьків від утримання дитини другий із батьків має право звернутись до суду із заявою про стягнення аліментів.

Цивільним процесуальним кодексом (далі – ЦПК) України визначено можливість звернення особи до суду із заявою про стягнення аліментів у порядку позовного та наказного провадження за її вибором [5]. Якщо вибірково проаналізувати судову практику, можна говорити про досить поширені форми захисту як у позовному, так і в наказному провадженні. Приміром, відповідно до статистичного звіту «Звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку цивільного судочинства» (форма 2-ц), за перше півріччя 2018 року до Ірпінського міського суду Київської області надійшло 50 справ позовного

провадження про стягнення аліментів та було розглянуто 40 справ у порядку наказного провадження про стягнення аліментів [6].

Стягнення аліментів у порядку наказного провадження є правом заявника, оскільки існує альтернатива і можна звернутися у спрощене позовне провадження, проте наказне провадження значно полегшує дану процедуру, дозволяє в короткий термін розглянути справу по суті та отримати судові рішення, а саме судовий наказ. Слід зазначити, що розгляд справи про видачу судового наказу здійснюється без виклику сторін – заявника та боржника, інших осіб, а також без проведення самого судового засідання.

Видача судового наказу – специфічна процесуальна форма судового захисту прав та інтересів, яка спирається на документальне підтвердження невиконання боржником своїх обов'язків.

Один із батьків чи інший законний представник, з яким проживає дитина, має право звернутись до суду із заявою про видачу судового наказу. Підсудність визначається на загальних підставах, тобто для даної категорії справ вона є альтернативною. Тому як зловживання процесуальними правами може виникнути ситуація, коли заявник стягує аліменти за двома наказами. Вочевидь, це є недопустимим, і в такому разі платник має ставити питання про скасування наказу.

Існує вичерпний перелік вимог, з якими особа може звернутись до суду в порядку наказного провадження. Щодо аліментних зобов'язань, то «судовий наказ може бути видано лише у разі, якщо заявлено вимогу про стягнення аліментів:

– у розмірі  $\frac{1}{4}$  на одну дитину,  $\frac{1}{3}$  на двох дітей та  $\frac{1}{2}$  заробітку (доходу) платника аліментів на трьох і більше дітей, але не більше десяти прожиткових мінімумів на дитину відповідного віку на кожну дитину;

– на дитину у твердій грошовій сумі в розмірі 50 відсотків прожиткового мінімуму для дитини відповідного віку [5]».

До того ж обов'язковою умовою є те, що ця вимога не повинна бути пов'язана із встановленням чи оспорюванням батьківства (материнства) та необхідністю залучення інших заінтересованих осіб. Тобто заява про видачу судового наказу на цій підставі не повинна мати в сукупності цих вимог, тоді як очевидно, що подання окремого позову про оспорювання боржником батьківства не становить для суду

перешкоди у видачі судового наказу про стягнення аліментів, оскільки відсутнє в наявності заключне рішення суду по такій вимозі.

Вищезазначені вимоги є вичерпними, звернення до суду здійснюється лише в межах, визначених цивільно-процесуальним законодавством, неправильне формулювання та об'єднання цих вимог унеможлиблює отримання судового наказу. Згідно із п. 3 ч. 1 ст. 165 ЦПК України суддя відмовляє у видачі судового наказу, якщо заявлено вимогу, яка не відповідає вимогам ст. 161 цього Кодексу [5].

*Так, ухвалою Приморського районного суду Запорізької області від 04.01.2019 року по справі № 326/39/19 суд відмовив у видачі судового наказу за заявою ОСОБА\_1 про видачу наказу про стягнення з ОСОБА\_2 на користь ОСОБА\_1 на утримання їхньої неповнолітньої дитини, ОСОБА\_3, ІНФОРМАЦІЯ\_2, аліменти у розмірі 1/4 частини від усіх видів його заробітку (доходу), але не більше десяти прожиткових мінімумів на дитину відповідного віку та не менше 50 відсотків прожиткового мінімуму для дитини відповідного віку щомісячно до досягнення дитиною повноліття.*

*Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 161 ЦПК України судовий наказ може бути видано у разі, якщо заявлено вимогу про стягнення аліментів у розмірі на одну дитину – однієї чверті, на двох дітей – однієї третини, на трьох і більше дітей – половини заробітку (доходу) платника аліментів, але не більше десяти прожиткових мінімумів на дитину відповідного віку на кожну дитину, якщо ця вимога не пов'язана із встановленням чи оспоруванням батьківства (материнства) та необхідністю залучення інших заінтересованих осіб.*

*У порушення вказаної норми заявниця просить суд видати судовий наказ про стягнення з ОСОБА\_2 на її користь на утримання їхньої неповнолітньої дитини, ОСОБА\_3, ІНФОРМАЦІЯ\_1, аліменти у розмірі 1/4 частини від усіх видів його заробітку (доходу), але не більше десяти прожиткових мінімумів на дитину відповідного віку та не менше 50 відсотків прожиткового мінімуму для дитини відповідного віку щомісячно до досягнення дитиною повноліття, що не передбачено ч. 1 ст. 161 ЦПК України та не підлягає розгляду в порядку наказного провадження [7].*

З аналізу судової практики вбачається, що вимога заявника має бути сформульована саме таким чином, як зазначено в законодавстві.

Оскільки в разі відхилення (30% доходу платника, або у твердій грошовій сумі, що перевищує 10 прожиткових мінімумів на дитину тощо) суд зобов'язаний відмовити у прийнятті заяви про видачу наказу.

Варто відмітити, що мінімальний розмір аліментів на одну дитину не може бути меншим за 50% прожиткового мінімуму для дитини відповідного віку, що становить з 01.07.2019 по 30.11.2019 р. 849 гривень 50 копійок для дітей віком до 6 років та 1059 гривень – для дітей віком від 6 до 18 років [8].

Відповідно до практики розгляду судами цивільних справ у наказному провадженні, узагальненої Верховним Судом України, захист права у наказному провадженні можливий лише за наявності безспірної вимоги заявника, що підтверджується належно оформленими документами [9]. Так, обов'язковою умовою для видачі судового наказу є безспірність вимог. Судовий наказ буде видано лише у випадку, якщо вимога про стягнення аліментів не пов'язана із встановленням чи оспоруванням батьківства (материнства) та необхідністю залучення інших заінтересованих осіб.

Важливим є дотримання форми та змісту заяви про видачу судового наказу. Так, відповідно до ст. 163 ЦПК України заява про видачу судового наказу подається до суду в письмовій формі та підписується заявником або його представником. У заяві обов'язково повинні міститись найменування суду, дані про стягувача та боржника, визначені п. 2 ч. 2 ст. 163 ЦПК України, вимоги заявника з їх обґрунтуванням, перелік доказів, які підтверджують вимоги. У разі порушення форми та змісту заяви суд відмовляє у видачі судового наказу.

*Так, ухвалою Шаргородського районного суду Вінницької області від 04.01.2019 року за справою № 152/7/19 відмовлено у видачі судового наказу про стягнення аліментів, в якій просить видати судовий наказ про стягнення з боржника ОСОБА\_3 аліментів у твердій грошовій сумі в розмірі 50 відсотків прожиткового мінімуму для дитини відповідного віку, а саме: на утримання дитини ОСОБА\_4, ІНФОРМАЦІЯ\_1, щомісячно, починаючи з дня подачі заяви до суду і до досягнення дитиною повноліття.*

*У порушення вимог п. 2 ч. 2 ст. 163 ЦПК України заявником ОСОБА\_2 не зазначено її та боржника реєстраційний номер облікової*

картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серію паспорта її та боржника (для фізичних осіб громадян України), а також офіційні електронні адреси та інші дані, якщо вони відомі заявнику, які ідентифікують боржника, а також не зазначено про те, що заявнику зазначені дані невідомі.

Також заявником ОСОБА\_2, в порушення вимог п. 4 ч. 2 ст. 163 ЦПК України, не зазначено обставин, на яких ґрунтуються вимоги її заяви про видачу судового наказу.

Крім того, заявником ОСОБА\_2 у порушення вимог п. 5 ч. 2 ст. 163 ЦПК України не зазначено переліку доказів, якими вона обґрунтовує обставини, на яких ґрунтуються її вимоги, зокрема, переліку доказів, які пояснюють її ствердження у заяві про видачу судового наказу про такі обставини: що вона зверталася до боржника, але не досягла домовленості з останнім про порядок та способи утримання дитини, що боржник працює та має заробіток [10].

Недоліком наказного провадження є проблема підтвердження зареєстрованого у встановленому порядку місця проживання (перебування) боржника. Так, якщо зазначене у заяві про видачу судового наказу місце проживання (перебування) боржника неможливо перевірити за зверненням суду, тобто фактично відсутній запис про таку особу у відповідних органах реєстрації місця проживання (перебування) особи, то суд зобов'язаний відмовити у видачі судового наказу.

Так, ухвалою Орджонікідзевського районного суду м. Харкова від 04.02.2019 року по справі № 644/10044/18 було відмовлено у видачі судового наказу за заявою ОСОБА\_1 щодо стягнення з ОСОБА\_2 аліментів на утримання дитини.

Відповідно до заяви про видачу судового наказу боржники зареєстровані та проживають за адресою: Інформація\_1.

Судом було направлено запит щодо надання інформації стосовно зареєстрованого місця проживання (перебування) боржників.

Відповідно до Інформаційної довідки з Реєстру територіальної громади міста Харкова, у вищевказаному реєстрі відсутня інформація про реєстрацію місця проживання ОСОБА\_2.

Відповідно до ч. 9 ст. 165 ЦПК України, у разі якщо отримана судом інформація не дає можливості встановити зареєстроване у встановленому законом порядку місце проживання

(перебування) фізичної особи – боржника, суд відмовляє у видачі судового наказу [11].

ЦПК України визначена особлива процедура оскарження судового наказу. Так, відповідно до ч. 1 ст. 170 боржник, котрий бажає скасувати судовий наказ, повинен звернутись до суду, який такий наказ видав, із заявою про його скасування [5]. Проте крім випадків видачі судового наказу відповідно до пунктів 4, 5 частини першої статті 161 ЦПК України, що стосується саме аліментних справ.

У судовій практиці досить часто особа, яка дізналась, що судом було видано судовий наказ про стягнення з неї аліментів, намагається оскаржити його в апеляційному порядку, але суди відмовляють у задоволенні таких апеляційних скарг.

Так, ухвалою Херсонського апеляційного суду від 05.03.2019 року відмовлено у відкритті апеляційного провадження по справі № 766/7025/18 за заявою ОСОБА\_3 та ОСОБА\_5, яка діє від його імені, про скасування судового наказу про стягнення аліментів на утримання дитини та направлення справи до суду першої інстанції для перегляду.

За частинами 7, 8 ст. 170 ЦПК України у разі видачі судового наказу відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 161 цього Кодексу боржник має право звернутися до суду з позовом про зменшення розміру аліментів. У разі видачі судового наказу відповідно до п. 4 і 5 ч. 1 ст. 161 цього Кодексу судовий наказ може бути переглянуто за нововиявленими обставинами.

З матеріалів справи вбачається, що боржник ОСОБА\_3 не звертався до суду першої інстанції з вимогами, передбаченими ч. ч. 7, 8 ЦПК України, зокрема з позовом про зменшення розміру аліментів або із заявою про перегляд судового наказу за нововиявленими обставинами, а тому подана ним апеляційна скарга є передчасною.

Згідно з ч. 3 ст. 167 ЦПК України судовий наказ оскарженню в апеляційному порядку не підлягає.

У відповідності до положень п. 1 ч. 1 ст. 358 ЦПК України суд апеляційної інстанції відмовляє у відкритті апеляційного провадження у справі, якщо апеляційну скаргу подано на судові рішення, що не підлягає апеляційному оскарженню [12].

Дана позиція суду зумовлена тим, що особи не дотримуються порядку оскарження судових

наказів, визначеного цивільним процесуальним законодавством, нехтуючи нормами, звертаються до суду апеляційної інстанції, незважаючи на те, що до його повноважень не належить скасування судових наказів. Адже чинне законодавство не передбачає можливості подання платниками аліментів заяв про їх перегляд у загальному порядку, як і оскарження судових наказів в апеляційному порядку. Проте у разі незгоди платника є можливість перегляду судового наказу за нововиявленими обставинами та звернення до суду з позовом про зменшення розміру аліментів.

**Висновки і пропозиції.** Як можна переконатись із вищевикладеного, розгляд справи про стягнення аліментів у порядку наказного провадження хоча і є доволі спрощеним, проте він вимагає чіткого дотримання заявником усіх вимог, передбачених цивільно-процесуальним законодавством. Так, ще до моменту звернення особи до суду із заявою про видачу судового наказу їй необхідно приділити велику увагу нормам законодавства з метою правильного оформлення свої вимог у межах, визначених законом.

Проаналізувавши судову практику, можна дійти висновку, що заявники та (або) їх представники доволі часто невірно трактують норми процесуального законодавства, що є причиною ухвалення судом рішень про відмову у прийнятті заяви про видачу судового наказу або відмову в задоволенні такої заяви. Слід зазначити, що у разі відмови у видачі судового наказу з підстав невідповідності вимогам, за якими може бути видано судовий наказ, визначеним цивільно-процесуальним законодавством, особа не може повторно звернутись до суду з такою ж самою заявою.

Отже, в багатьох випадках вирішення справи, в тому числі щодо стягнення аліментів, та досягнення позитивного результату залежить від такого фактору, як правильне та компетентне розуміння особами норм законодавства, їх тлумачення, а також якісне та кваліфіковане складання цивільно-процесуальних документів для звернення до суду.

#### Список використаної літератури:

1. Конвенція про права дитини від 20.11.1989 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_021](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021) (дата звернення: 08.08.2019).
2. Конституція України : Конституція від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 08.08.2019).
3. Сімейний кодекс України : Кодекс від 10.01.2002 року № 2947-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#n967> (дата звернення: 08.08.2019).
4. Судова статистика : Судова влада України. URL: [https://court.gov.ua/inshe/sudova\\_statystyka/](https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/) (дата звернення: 09.08.2019).
5. Цивільний процесуальний кодекс України : Кодекс від 18.03.2004 року № 1618-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#n7217> (дата звернення: 09.08.2019).
6. Узагальнено судову практику розгляду цивільних справ про стягнення аліментів. *Українське право*. 2018. URL: <http://ukrainepravo.com/news/ukraine/uzagalneno-sudovu-praktyku-z-rozglyadu-tsyvilnykh-sprav-pro-styagnennya-alimentiv/> (дата звернення 09.08.2019 р.).
7. Ухвала Приморського районного суд Запорізької області від 04.01.2019 року у справі №326/39/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79016515> (дата звернення: 13.08.2019).
8. Про Державний бюджет України на 2019 рік : Закон України від 23.11.2018 року № 2629-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19> (дата звернення: 13.08.2019).
9. Практика розгляду судами цивільних справ у наказному провадженні : Узагальнення Верховного Суду України від 01.07.2007 року. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/VS07755> (дата звернення: 13.08.2019).
10. Ухвала Шаргородського районного суду Вінницької області від 04.01.2019 року у справі № 152/7/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79062303> (дата звернення: 13.08.2019).
11. Ухвала Орджонікідзевського районного суду м. Харкова від 04.02.2019 року у справі №644/10044/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79621803> (дата звернення: 13.08.2019).
12. Ухвала Херсонського апеляційного суду від 05.03.2019 року у справі № 766/7025/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80246376> (дата звернення: 13.08.2019).

#### **Samilyk L. O., Kiral H. Yu. Features of Payment of Aliments on a Child in the Procedure of Summary Proceedings**

*This article is devoted to the study of peculiarities of alimony for child support in summary proceedings. The article deals with the main problems that arise when applying to a court for a court order and analyzes the case law on alimony recovery in summary proceedings. The main applications of family and civil procedural legislation concerning the legal regime of alimony, the possibility*

*of their recovery under the rules of simplified lawsuit or summary proceedings, the main factors of determining the method and amount of alimony recovery are analyzed in the courts of Ukraine. Emphasis is placed on the main issues of law enforcement, such as identifying possible applicants, determining jurisdiction and avoiding a possible double filing, formulating a claim and correctly indicating the amount of alimony charged, appealing a court order, etc. The legal consequences of refusal to issue a court order on the grounds of non-compliance with the requirements under which a court order, determined by civil procedure law, are considered. The article gives examples of excerpts from specific court decisions, which see the position of the court on certain violations of the rules of substantive or procedural law. Substantial proposals have been made to remedy the identified shortcomings in both the regulation of this court procedure and the application of legal rules.*

**Key words:** *child's right to be withheld, application for a court order, court order to recover alimony, minimum amount of alimony, guaranteed amount of alimony, method of alimony recovery, appeal against a court order.*

УДК 341.78

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-13>**О. І. Яблокова**аспірант кафедри цивільно-правових дисциплін  
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова

## ДО ПИТАННЯ ПРО ОБСЯГ ПЕРЕДАНИХ ПРАВ ЗА АВТОРСЬКИМ ДОГОВОРОМ

Стаття присвячена аналізу авторських договорів, які класифікуються залежно від обсягу переданих прав. Установлено, що такі договори діляться на договори про передачу виключних прав і договори про передачу невиняткових прав. Отже, цю групу договорів про передачу прав можна класифікувати за ознакою дихотомії. Встановлено, що Закон України «Про авторське право й суміжні права» визначає правову природу договорів про передачу виключних прав і договорів про передачу невиняткових прав. Характерною рисою цих договорів є те, який обсяг прав буде переданий за договором. Або права передаються від правовласника до правонабувача на умовах, що на весь термін дії договору перший не може їх здійснювати (передача виключних прав). Або права передаються на умовах, коли правовласник зберігає за собою право реалізовувати приналежні йому права (передача невиняткових прав). Встановлено, що виключні права як підгалузь цивільного права традиційно виконують функції: визнання авторства на створені результати розумової праці; встановлення режиму їх використання; наділення їхніх авторів, роботодавців авторів та інших осіб, які набувають виняткові права за законом або договором, особистими і майновими правами; захисту цих прав. Аналіз досліджень про особливості виняткових прав дав змогу зробити висновок про те, що вони є абсолютними правами. У статті розглядається питання про визнання виняткових прав авторів монополістичними правами. Це пояснюється тим, що тільки творець творчого результату своєї праці приймає рішення про подальшу його долю. Крім того, початковому суб'єкту права інтелектуальної власності належить право вимагати від усіх інших осіб непорушення його прав.

Також було встановлено, що під час укладення авторських договорів його сторони повинні визначити способи використання результату творчої діяльності автора.

Також у статті розглянуто питання, що стосуються особливостей правової природи виключних прав. Зазначено, що легальне визначення виключних прав установлює, що такими можуть бути тільки майнові права. Аналіз наукових суджень дає підстави зробити висновок про те, що одні автори думають, що виключні права є сукупністю особистих немайнових і майнових прав. Інші наполягають, що винятковими можуть бути майнові права. У статті аргументовано, що винятковими є лише майнові права.

**Ключові слова:** інтелектуальна власність, авторський договір, виключні права, невиняткові права, способи використання, абсолютні права.

**Постановка проблеми.** Авторський договір – це договір, по якому автор, створеного їм твору, передає комплекс майнових прав іншим особам. При висновку авторського договору сторони повинні розуміти, який обсяг прав буде переданий. Тому, уже на стадії формування договірних умов сторонам необхідно визначитися чи будуть передачі виняткові або невиняткові права. Правильне визначення обсягу переданих прав є запорукою належного виконання договірних зобов'язань цього виду.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** До питання про дослідження питань, пов'язаних із визначенням правової природи авторських

договорів про передачу виняткових і невиняткових прав розглядалися такими вченими, як: Е.П. Гаврилов, В.А. Дозорцев, В.О. Калятин, В.І. Серебровський, А.П. Сергєєв, А.П. Судариков, С.А. Чернишова, І.Я. Хейфиц та інші.

**Мета статті** – визначити правову природу авторських договорів про передачу виняткових і невиняткових прав.

**Виклад основного матеріалу.** Перш ніж приступити до теоретичного аналізу даної групи авторських договорів, необхідно дати легальне визначення цих договорів.

Відповідно до ст. 32 Закону України «Про авторське право й суміжні права» передача

права на використання добутку іншим особам може здійснюватися на основі авторського договору про передачу виключного права на використання твору або на основі авторського договору про передачу невиняткового права на використання твору.

П. 3 ст. 32 Закону України «Про авторське право й суміжні права» установлює, що за авторським договором про передачу виключного права на використання твору автор (або інша особа, що має виняткове авторське право) передає право на використовувати твір певним способом і у встановлених межах тільки одній особі, якій ці права передаються, і надається цій особі право дозволяти або забороняти подібне використання твору іншим особам. При цьому за особою, що передає виключне право на використання добутку, залишається право на використання цього твору лише в частині прав, які не передаються.

П. 4 ст. 32 Закону України «Про авторське право й суміжні права» установлює, що за авторським договором про передачу невиняткового права на використання твору автор (або інша особа, що має авторське право) передає іншій особі право використовувати твір певним способом і у встановлених межах. При цьому за особою, що передає невиняткове право, зберігається право на використання добутку іншим особам.

З наведених визначень не треба, що ж таке виняткове й невиняткове право, що передається. Думаємо, що законодавець виділяє ці два види авторських договорів залежно від того, чи зберігається при передачі авторських прав за автором або іншою особою право використовувати надалі чи твір ні.

Крім того, необхідно розглянути питання, що стосуються поняття «виключні права». У Законі України «Про авторське право й суміжні права» дається визначення поняття виключне право: виключне право - майнове право особи, що має щодо добутку, виконання, постановки, передачі організації віщання, фонограми або відеограми авторське право й (або) суміжні права, на використання цих об'єктів авторського права й (або) суміжних прав і на видачу лише цією особою дозволу або заборони їхнього використання іншим особам у межах строку, встановленого законом. Дане визначення свідчить про те, що тільки власник майнових прав ухвалює рішення щодо подальшій долі твору, тобто дає дозвіл (або забороняє) його використовувати.

У юридичній літературі даному питанню присвячено чимало робіт. Наприклад, В.А. Дозорцев детально розглядав цю проблему. Зокрема, вчений писав, що «за ридикюльчиком закріплюється виключне право, відповідно до якого право використання результату інтелектуальної діяльності належить ридикюльчику й тільки йому, ніхто іншої не вправі здійснювати таке використання без дозволу ридикюльчика» [3, с. 162]. Прихильником теорії виключних прав був видатний цивіліст Г.Ф. Шершеневич. На його думку, оскільки ціль юридичного захисту прав на нематеріальні об'єкти у всіх випадках зводиться «до надання відомим особам виняткової можливості здійснення відомих дій із заборону всім іншим можливості наслідування... ці права варто було б назвати винятковими» [9, с. 312]. Г.Ф. Шершеневич проводив свої дослідження щодо авторського права, але зробив висновок про те, що в ту ж групу прав повинні бути включені привілеї на промислові винаходи, права на фірму, клеймо, фабричні малюнки й моделі. Спочатку він думав, що з погляду класифікації місце виключних прав повинне бути серед майнових прав між речовими й зобов'язальними правами. Пізніше він прийшов до думки, що виключні права повинні перебувати серед абсолютних прав, поруч із речовими правами [9]. Як бачимо теоретичний підхід до визначення виключних прав не розходиться з легальним визначенням даної правової категорії.

Водночас А.П. Сергєєв під час визначення поняття «інтелектуальна власність» указує, що це «сукупність виключних прав як особистого, так і майнового характеру на результати інтелектуальної й у першу чергу творчої діяльності, а також на деякі інші прирівняні до них об'єкти, конкретний перелік яких установлюється законодавством...» [7, с. 19]. З цього визначення випливає, що винятковими є як особисті, так і майнові права. Легальне визначення виключних прав свідчить про інше, винятковими є тільки майнові права. Це визначення можна покритикувати, оскільки виключне право може бути тільки майновим. Це пояснюється тим, що ридикюльчик може розпорядитися своїми майновими права на результат творчої діяльності, а розпорядитися можна тільки майновими правами, особисті немайнові права належать тільки авторові й відчуженню не підлягають. Крім того, скористатися виключним правом може не тільки автор, але й інша особа, якій ці



права належать, як на підставі закону, так і на підставі договору. Варто розуміти, що зазначені особи особистими немайновими правами на добуток не володіють. Однак ухвалювати рішення щодо передачі виняткових (майнових) прав вони мають право. Це твердження знаходить підтвердження й у закордонній юридичній літературі. Наприклад, Д. Ліпчик, у своїй роботі про авторське право пише, що «...автор має виняткове право економічно використовувати свій твір самому або ж давати дозвіл на це третім особам. Це право (майнове – О. Я.) дає змогу авторові визначати умови використання твору й витягати із цього майнову вигоду» [4, с. 45]. Отже, виключні права як правова категорія можуть мати тільки майновий характер.

Також можна зробити висновок про те, що виключні права є абсолютними правами. Це означає, що авторові або (і) іншому правовласнику належить право жадати від невизначеного кола осіб дотримання приналежних йому прав. Учений-цивіліст В.А. Дозорцев, досліджуючи проблеми правової сутності виключних прав, указує, що вони є «квазіабсолютними» і пояснює свою точку зору в такий спосіб: «...однакове право на той самий об'єкт може мати одночасно декілька осіб. Це право є винятковим, але воно не абсолютне право, що може належати тільки одній особі. Його можна кваліфікувати як квазіабсолютне, оскільки воно закріплює монополію, хоча й обмежену, але достатню для пуску об'єкта в економічний оборот і що дозволяє користуватися правами, а також здійснювати їхній захист коштами, у значній мірі аналогічними використовуваним для абсолютних прав» [3, с. 120]. Далі, автор робить висновок про те, що «виключні права – це ослаблені абсолютні права. Вони не встановлюють конкретного зв'язку між двома особами (як відносні), а звернені до невизначеного кола зобов'язаних осіб, але їхня особливість укладається в тім, що це коло зобов'язаних осіб все-таки може бути обмежений. ...це той типаж, що й абсолютні права, хоча абсолютними вони вже не є – їх можна назвати квазіабсолютними правами» [3, с. 120]. Подібна точка зору була й у дореволюційного вченого-цивіліста Г.Ф. Шершеневича. Автор писав: «виключні права займають місце в системі прав абсолютних, поруч із речовими правами. Як речове право є юридичною можливістю користування матеріальними речами з усуненням всіх інших від користування тими ж об'єктами, так і виключне право представляє

юридичну можливість здійснення відомого роду дій з усуненням всіх інших від наслідкування... Порушником права може бути кожний, що дозволив собі подібні ж дії...» [9, с. 333].

Із цими висновками вчених можна погодитися. Безумовно, виключні права варто розглядати як монопольні права, суть яких зводиться до того, що тільки ридикюльчик, і насамперед автор, ухвалює рішення щодо долі добутку, а також жадати від широкого кола осіб непорушення приналежного автора й (або) іншим особам прав. Ця характеристика виключних прав дає можливість думати, що вони є абсолютними правами. При цьому мають місце ситуації, коли виключне право належить декільком особам. У цьому випадку приймати рішення про використання добутку кожний з ридикюльчиків може самостійно. Однак не можна допускати, щоб рішення одного правовласника виключними правами йшло врозріз із інтересами іншого правовласника. Тому в подібних випадках між правовласниками повинне бути укладене угода, що свідчила про намір всіх правовласників виключними правами дозволяти використання результату творчої діяльності іншим особам.

Під час аналізу правової природи виключних прав В.А. Дозорцев визначає їхнього завдання: «... перше завдання виключних прав – забезпечити відокремлення об'єкта як умова товарного обороту... Друге завдання виключних прав укладається в тім, щоб створити правовий механізм для самого товарного обороту, що відповідає специфіці об'єкта й тому відрізняється від права власності...» [3, с. 114].

Виключні права як підгалузь цивільного права традиційно виконують функції: 1) визнання авторства на створені результати розумової праці; 2) установлення режиму їхнього використання; 3) наділення їхніх авторів, роботодавців авторів і інших осіб, що здобувають виключні права за законом або договором, особистими й майновими правами; 4) захисту даних прав.

Виключні права встановлюють режим використання результату інтелектуальної праці, тобто визначають, хто має право й хто не має права застосовувати цей результат.

З метою правильного розуміння й застосування правової категорії «виключні права» необхідно закріпити в Цивільному кодексі України легальне їхнє поняття. Пропонуємо встановити, що виключне право – це належне авторові й (або) іншій особі право використовувати твір певним способом і розпоряджатися майновими

правами на твір, а також право забороняти неправомірне використання результату творчої діяльності.

Розглянувши окремі питання про правову категорію «виключні права», проаналізуємо авторські договори про передачу виняткових і невиняткових прав.

За загальним правилом авторських договорів про передачу виключних прав дозволяє використання результату своєї творчої діяльності встановленим способом і певних договором межах тільки особі, якій позначені права передаються, і надає такій особі право забороняти подібне використання добутку іншим особам. Крім того, сутністю даного авторського договору є й те, що автор приймає на себе обов'язок не передавати право на використання добутку іншим особам без згоди набувача виключних прав. Порушення цього обов'язку може спричинити відповідальність автора аж до розірвання договору й стягнення виплаченого гонорару. Ключовим у цьому випадку є те, що автор, передавши право на використання, «ніби» відстороняється від можливості використовувати добуток самостійно, так і наділяти кого-небудь правом на використання. С.А. Судариков щодо особливості даного виду авторського договору висловлюється в такий спосіб: « сутність договору про передачу виняткових майнових прав укладається в тім, що такий договір дозволяє використання об'єкта авторського права ... певним способом і у встановлених договором межах тільки особі, якій ці права передані» [8, с. 388]. Також слід зазначити, що особа, до якої ці права перейшли, має право самостійно забороняти використання іншими особами. У разі, коли правовласник не реалізовує право забороняти використання творів іншими особами, первісний суб'єкт сам має право забороняти подібне використання третім особам.

Отже, при висновку авторського договору про передачу виключних прав, правонаступник є «єдиною» особою, що може здійснювати право на використання добутку. При цьому не слід забувати, що згідно з п. 3 ст. 32 Закону України «Про авторське право й суміжні права» за особою, що передала виключне право на використання створеного нею твору зберігається право на використання цього твору в частині прав, які не передаються. Так, автор літературного твору укладає з видавцем авторський договір про передачу виключних прав на використання даного об'єкта авторського права,

у якому встановлюється, що передаються тільки права на відтворення й поширення. Отже, за автором зберігається право на передачу виключних прав на використання добутку, зокрема право на переклад, право на екранізацію й т.д. Варто вказати, що в авторському договорі повинне бути чітко сформульовано, що передаються виключні права. У противному випадку буде вважатися, що укладається договір про передачу невиняткових прав. Із цього випливає, що однією з основних умов авторського договору про передачу виключних прав є умова про вказівку на те, що передаються саме виключні права.

Закон України «Про авторське право й суміжні права» передбачає можливість висновку авторського договору про передачу невиняткових прав. Невиняткові права є майновими інтелектуальними правами, використовувані на так званій невинятковій основі в межах зобов'язального права. Договір про передачу невиняткових прав припускає, що правовласник дозволяє користувачеві використовувати результат його творчої праці, при цьому він зберігає за собою право самостійно використовувати цей твір, а також має можливість надати право використовувати його іншим особам. С.А. Судариков у такий спосіб визначає правову сутність розглянутого договору: «... сутність договору про передачу невиняткових майнових прав укладається в тім, що такий договір дозволяє використання об'єкта авторського права ... разом із власником майнових прав, що передали такі права, і іншими особами, що одержали дозвіл на використання цього об'єкта інтелектуальної власності таким же способом» [8, с. 399]. Як видно з цього визначення авторського договору про передачу невиняткових прав, важливою є вказівка на спосіб використання. У разі, якщо в договорі не визначений спосіб використання добутку, то договір буде вважатися неукладеним.

Важливою особливістю є те, що невиняткові права не розглядаються законодавцем як різновид інтелектуальних прав. О.А. Рузакова указує на особливості невиняткових прав: «... існують лише в рамках відносних правовідносин; не користуються тим правовим захистом, що при слід власникові виключних прав...; не являє собою абсолютної монополії в обсязі виключних прав; власниками невиняткових інтелектуальних прав, у тому числі в однаковому обсязі правомочностей (способи використання, тери-

торія, термін дії), може бути необмежене коло осіб; невияткові інтелектуальні права є похідними від виключних прав і не можуть виникнути без них; є обороздатними можуть переходити від користувача до інших осіб у спадщину або за договором, якщо така можливість передбачена в договорі, а також можуть бути об'єктом обігу стягнення» [6, с. 117–118].

**Висновки і пропозиції.** Ця класифікація має велике практичне значення. Крім того, варто вказати на те, що в обох договорах мова йде про передачу виняткових авторських прав. Наприклад, Е.А. Моргунова, О.А. Рузанова пишуть, що «...у першому випадку (договір про передачу виключних прав – О. Я.) одержувач стає «монополістом» прав, що здобуваються, а в другому (договір про передачу невияткових прав – О. Я.) – одержувач не може забороняти використання добутку іншим особам» [5, с. 137]. Хотілося б звернути увагу на те, що дана класифікація побудована по ознаці дихотомії. Інакше кажучи, за основу взята модель передачі виключних прав, що здійснюється або на «повній» основі, тобто передаються виключні права без обмежень, або передаються невияткові права, тобто має місце обмеження (можуть використовуватися як самим первісним суб'єктом, так і іншими особами в договірному порядку) у використанні твору в особи, якому ці права передані.

Крім того, вбачається правильним закріпити розподіл зазначених договорів на договори про

передачу виключних прав на виняткових умовах і договори про передачу виключних прав на невияткових умовах.

#### Список використаної літератури:

1. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про авторське право і суміжні права» від 11 липня 2001 р. № 2627-ІІ. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3792-12/page4>.
2. Барышев С.А. Авторский договор в гражданском праве России, Франции и Швейцарии (сравнительно-правовой анализ). : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.03, Казань, 2002. 212 с.
3. Дозорцев В.А. Интеллектуальные права: Понятие. Система. Задачи кодификации. Сборник статей. Москва : Статут, 2003. 416 с.
4. Липчик Д. Авторское право и смежные права. Москва : Ладомир; Издательство ЮНЕСКО, 2002. 788 с.
5. Моргунова Е.А., Рузанова О.А. Авторское право. Москва : Издательство «Экзамен», 2004. 272 с.
6. Рузакова О.А. Система договоров о создании результатов интеллектуальной деятельности и распоряжении исключительными правами : дисс. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03. Москва, 2007. 497 с.
7. Сергеев А.П. Право интеллектуальной собственности в Российской Федерации : учебник. Москва : Проспект, 2004. 752 с.
8. Судариков С.А. Основы авторского права. Минск : Амалфея, 2000. 511 с.
9. Шершеневич Г.Ф. Авторское право на литературные произведения. Казань : Типография Императорского Университета, 1891. 313 с.

#### **Yablokova O. I. On the issue of the amount of rights under the copyright agreement**

*This article is devoted to the analysis of copyright agreements, which are classified depending on the amount of rights transferred. It is established that such agreements are divided into agreements on the transfer of exclusive rights and agreements on the transfer of non-exclusive rights. Therefore, this group of agreements on the transfer of rights can be classified according to the dichotomy. It has been established that the Law of Ukraine "On Copyright and Related Rights" determines the legal nature of agreements on the transfer of exclusive rights and agreements on the transfer of non-exclusive rights. A characteristic feature of these contracts is how much of the rights will be transferred under the contract. Either the rights are transferred from the right holder to the beneficiary on the conditions that for the entire duration of the contract the first one cannot exercise them (transfer of exclusive rights). It is established that the exclusive rights as a sub-branch of civil law traditionally perform the functions of: recognition of authorship on the created results of mental labor; establish the mode of their use; vesting of their authors, employers of authors and other persons who acquire exclusive rights under the law or contract, personal and property rights; data protection rights. An analysis of studies on the peculiarities of exclusive rights led to the conclusion that they are quasi-absolute rights. Either rights are transferred on conditions when the copyright holder reserves the right to exercise the rights belonging to him (transfer of non-exclusive rights). This article also addresses issues related to the peculiarities of the legal nature of exclusive rights. It is noted that the legal definition of exclusive rights establishes that only property rights can be such. Analysis of scientific judgments gives reason to conclude that some authors believe that exclusive rights are a combination of personal non-property and property rights. Others insist that property rights may be*

*exclusive. The article argues that only property rights are exclusive. The article discusses the issue of recognition of the exclusive rights of authors as monopoly rights. This is explained by the fact that only the creator of the creative result of his work makes a decision about his further fate. In addition, the original subject of intellectual property rights has the right to demand from all other persons not to violate its rights.*

**Key words:** *intellectual property, copyright agreement, exclusive rights, non-exclusive rights, methods of use, absolute rights.*

# ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.5:336.279

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-14>

**І. В. Булижин**  
арбітражний керуючий

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕДУРИ БАНКРУТСТВА ДЕРЖАВНИХ І КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ

Статтю присвячено правовому забезпеченню процедури банкрутства державних і приватних до них у правовому регулюванні підприємств і проблемам судового імунітету від банкрутства підприємств комунальної власності. Проаналізовано основні засади впровадження нової державної політики власності щодо суб'єктів господарювання, не відображених у Кодексі України з процедур банкрутства. Автором запропоновано концепцію правового забезпечення процедури банкрутства державних і комунальних підприємств як цілісну систему правового регулювання процедури банкрутства, яка охоплює як судові процедури, що застосовуються щодо боржника, так і заходи щодо запобігання банкрутству боржника – юридичної особи та позасудові процедури, а також особливий порядок здійснення господарської діяльності під час розпорядження майном і санації боржника, і складається з таких елементів: 1) правового статусу боржника за критерієм стратегічного значення для економіки держави або регіону, залежно від якого визначаються застосовані до нього судові процедури; 2) спеціального режиму господарювання державних і комунальних підприємств; 3) окремих правових засобів, що використовуються у судових процедурах, які застосовуються до боржника.

Особливу увагу у роботі приділено обґрунтуванню пропозиції щодо необхідності зміни підходу до регулювання проваджень у справах про банкрутство державних і комунальних підприємств, що має ґрунтуватися на єдиних засадах за критерієм стратегічного значення конкретного підприємства для економіки держави, територіальної громади або для їх населення. Розроблено пропозиції удосконалення вітчизняного законодавства з метою уникнення затягування у часі провадження справ про банкрутство, зокрема впровадження у вітчизняне законодавство про банкрутство принципу мовчазної згоди для отримання висновку про погодження або відмову у погодженні плану санації й усунення законодавчої прогалини щодо відсутності механізму виключення вимог кредитора з реєстру вимог кредиторів у разі погашення боргу до введення ліквідаційної процедури із формулюванням декількох можливих варіантів виключення з реєстру вимог кредиторів, борг яких погашено.

**Ключові слова:** концепція, банкрутство, держане підприємство, комунальне підприємство, підприємства, які прирівнюються до державних за своїм правовим регулюванням, спеціальний режим господарювання державних і комунальних підприємств у процедурі банкрутства.

**Постановка проблеми.** Механізм банкрутства підприємств є інструментом перерозподілу ресурсів виробництва та їх передачі ефективному власнику, а також засобом захисту майнових прав кредиторів. Водночас протягом періоду становлення ринкових відносин в Україні механізм банкрутства не завжди використо-

вувався за своєю метою і став засобом, альтернативним приватизації та перерозподілу прав власності. Крім того, враховуючи особливість національної економіки, що полягає у наявності значної кількості збиткових підприємств, необхідно забезпечити можливість відновлення їх платоспроможності.

Незважаючи на започатковану тенденцію до зменшення ваги державного сектору у загальній структурі власності економіки Української держави, він є сьогодні одним із найбільш масштабних секторів, об'єднує суб'єктів господарювання багатьох галузей економіки, зокрема об'єкти науки й освіти, транспорту, енергетики, оборони, військової сфери, лісового господарства, сортовипробування тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У вітчизняній правовій науці велика увага приділялася дослідженню проблематики правового регулювання окремих аспектів процедури банкрутства, питанням відновлення платоспроможності боржника, учасникам процедури банкрутства та іншим окремим питанням. Такі дослідження відобразилися у працях науковців, з-поміж яких варто виокремити теоретичні здобутки О.М. Бірюкова, В.А. Бондика, І.А. Бутирської, А.А. Бутирського, І.О. Вечірка, Л.І. Грабован, В.В. Джуня, Ю.В. Кабенюк, С.В. Мінковського, Б.М. Полякова, П.Д. Пригузи, В.В. Раздівілюк, О.О. Степанова, Т.В. Стефанів, М.І. Тітова, М.Г. Тимченка, Т.М. Чубар та ін. Частково стосуються питання банкрутства державних і комунальних підприємств публікації О.В. Зайцева й О.А. Черненко.

**Метою статті** є визначення концептуальних засад правового забезпечення процедури банкрутства державних і комунальних підприємств та з'ясування їх ключових елементів.

**Виклад основного матеріалу.** Протягом усього періоду функціонування незалежної Української держави запроваджувалося безліч найрізноманітніших програм розвитку окремих галузей чи секторів економіки. Проте питання пріоритетності розвитку державної власності як базису міцності держави не ставало нагальним. Натомість основа збалансованості економічної системи держави, її внутрішня системоутворююча одиниця – це державна власність.

Важливим напрямом державного регулювання є забезпечення конкурентоспроможності як національної економіки загалом, так і окремих суб'єктів господарювання. Це здійснюється як при розробці та реалізації промислової та конкурентної політики, так і при врегулюванні питань відновлення платоспроможності підприємств чи визнання їх банкрутами.

Сьогодні є організаційно-правові форми суб'єктів господарювання, що діють виключно на основі державної власності, з особливим правовим статусом майна, закріпленого за такими

суб'єктами на праві господарського відання та праві оперативного управління. Такі суб'єкти не можуть здійснювати ефективно свою діяльність, оскільки фактично не володіють передалим їм в управління майном. Через відсутність розмежування функцій уповноваженого органу управління як регулятора галузі та суб'єкта нормотворення, з одного боку, та власника, з іншого, виникає конфлікт інтересів і, як наслідок, відбувається неефективне управління.

Відповідно до Основних засад впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки, оприлюднених на офіційному сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі, у державній власності мають залишатися лише ті суб'єкти господарювання, які виконують функції, безпосередньо покладені на державу, якщо такі функції не можуть повною мірою виконуватися суб'єктами господарювання недержавного сектору, а саме: є природними монополіями, щодо яких не розроблені спеціальні умови для їх приватизації; забезпечують безпеку держави або здійснюють іншу діяльність, що має життєво важливе значення для суспільства і не може повною мірою виконуватися суб'єктами господарювання недержавного сектору [1].

Передбачається, що всі інші державні підприємства будуть приватизовані, передані в комунальну власність або державно-приватне партнерство чи ліквідовані.

Проте на суб'єктів господарювання державної та комунальної власності покладено велику *соціальну відповідальність*, вони є важливою ланкою в процесі виконання соціальних завдань, які не можуть повною мірою виконуватися суб'єктами господарювання недержавного сектору й у зв'язку з чим за реалізацію яких відповідає держава (зокрема таких, як забезпечення суспільними благами та соціальний захист населення, забезпечення перевезень і доставки вантажів у важкодоступні місця, забезпечення функціонування важливої для населення інфраструктури тощо).

Основні причини критики попередньої політики державної власності були пов'язані з практикою банкрутства великих, соціально значущих підприємств, із розширенням масштабів недобросовісного використання процедур банкрутства, порушенням інтересів держави як кредитора і як власника.

Як пріоритетні інтереси держави у справах про банкрутство слід визнати: громадський / сус-

пільний інтерес (відновлення платоспроможності підприємства з метою збереження в державній власності необхідних державі виробництв і робочих місць; а також захист інтересів працівників підприємств у разі банкрутства; забезпечення безпеки під час закриття небезпечних виробництв, містоутворюючих і стратегічних підприємств підвищеної соціальної значущості, життєво необхідних для регіону); публічний фінансовий інтерес (поповнення скарбниці та безумовного виконання платниками податків публічного обов'язку сплати податків); інтерес держави-власника майна (збереження державного майна та діючих підприємств, створених із метою забезпечення суспільних і державних потреб, шляхом оперативного прийняття ефективних рішень у процедурах банкрутства органами, що здійснюють функції з управління державним майном).

Оптимальна модель участі держави у процедурах банкрутства повинна бути концептуально визначеною, чіткою і відомою учасникам ринку.

Сьогодні інститут банкрутства вважається одним із найефективніших правових способів регулювання ринкових відносин, дієвим інструментом для підтримки вільної конкуренції, необхідною передумовою створення дійсно справедливого ринку з прозорими і зрозумілими правилами. За допомогою правових механізмів, що містяться в законодавстві про банкрутство, багатокладна економіка, з одного боку, очищується від неперспективних суб'єктів підприємницької діяльності, які через звернення до відповідного законодавства або реструктурують свою діяльність і отримують фінансово оздоровленого суб'єкта підприємницької діяльності, платника податків, ефективного учасника господарського обороту, або звільняють ринок. Але варто наголосити, що це не повністю може бути застосовано до державних і комунальних підприємств. Наприклад, у разі банкрутства містоутворюючих і стратегічних підприємств повинні застосовуватися спеціальні методи захисту інтересів.

Слід звернути увагу, що у жовтні 2018 р. було прийнято Кодекс України з процедур банкрутства, який буде введено в дію 21 жовтня 2019 р. [2]. Він має величезну кількість новел, серед яких: запровадження процедури банкрутства фізичної особи; зміна підходу до оплати праці арбітражного керуючого; скорочення строків розгляду справ за рахунок зменшення кількості оскаржень; удосконалення процедури продажу

активів боржника; підвищення рівня відповідальності менеджменту підприємства-боржника за невжиті заходи для попередження банкрутства. Проте наголосимо, що особливостям банкрутства державних підприємств відведена лише одна стаття, яка не враховує положень Основних засад впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки та не усуває прогалин у регулюванні, що мають місце зараз. Крім того, ч. 10 ст. 96 Кодексу України з процедур банкрутства, яка регулює особливості банкрутства державних підприємств, визначає, що положення цієї статті не застосовуються до юридичних осіб – підприємств, котрі є об'єктами власності Автономної Республіки Крим і комунальної власності [2]. Іншої згадки щодо процедур банкрутства комунальних підприємств у зазначеному Кодексі немає, що підтверджує залишення проблем судового імунітету від банкрутства підприємств комунальної власності без вирішення, а права кредиторів таких суб'єктів господарювання – без захисту.

Також необхідно звернути увагу на ч. 4 ст. 2 Кодексу з процедур банкрутства, яка визначає, що положення цього Кодексу не застосовуються до юридичних осіб – казенних підприємств [2], як і раніше, але механізму визнання боргів таких підприємств державним боргом досі немає.

Для збалансування інтересів боржника і кредитора, задоволення особливого інтересу держави та суспільства назріла нагальна необхідність зміни підходу до регулювання проваджень у справах про банкрутство державних і приватних до них у правовому регулюванні підприємств і комунальних підприємств, який має ґрунтуватися на єдиних засадах за критерієм стратегічного значення конкретного підприємства для економіки держави, територіальної громади або для їх населення.

Так, на думку О.В. Зайцева, для галузеутворюючих державних підприємств має бути особливий підхід до санаційного процесу з використанням можливостей міждержавних інтегруючих зв'язків [3, с. 134].

Банкрутство – це сукупність юридичних фактів (матеріального і процесуального характеру, що поєднуються у фактичний / юридичний склад), які підтверджують правовий стан – нездатність суб'єкта господарювання забезпечити свою оперативну (поточну) діяльність нині та в майбутньому, яка встановлена

судом із дотриманням процесуальної форми і не може бути поновлена звичайними засобами, включаючи інвестування. У свою чергу, визнання відповідного юридичного факту як правового стану є доволі складною процедурою, значно ширшою за судові процедури, що застосовуються щодо боржника. Саме тому у цьому дослідженні поняття «процедура банкрутства» використовується як узагальнюючий термін.

Таким чином, для ефективного забезпечення інтересів держави як власника, як регулятора і як соціальної організації, підвищення рівня захисту прав кредиторів і для надання реальної можливості відновлення платоспроможності підприємства-боржника необхідним є визначення концептуальних засад правового забезпечення процедури банкрутства державних і комунальних підприємств і з'ясування їх ключових елементів.

Запропонована *концепція правового забезпечення процедури банкрутства державних і комунальних підприємств* є цілісною системою правового регулювання процедури банкрутства, яка охоплює як судові процедури, що застосовуються щодо боржника, так і заходи щодо запобігання банкрутству боржника – юридичної особи та позасудові процедури, а також особливий порядок здійснення господарської діяльності під час розпорядження майном і санації боржника та складається з таких елементів: 1) правового статусу боржника за критерієм стратегічного значення для економіки держави або регіону, залежно від якого визначаються застосовані до нього судові процедури; 2) спеціального режиму господарювання державних і комунальних підприємств, які відповідають зазначеному критерію, у процедурі банкрутства; 3) окремих правових засобів, що використовуються у судових процедурах, які застосовуються до боржника з метою відновлення його платоспроможності.

Таким чином, визначальним є правовий статус підприємства-боржника за стратегічним значенням для вибору процедури банкрутства, що буде застосовуватися. Усі підприємства державної та комунальної власності, які не відповідають зазначеному критерію, повинні у разі неспроможності підлягати застосуванню такої самої процедури, як і всі інші комерційні підприємства приватної власності.

*Метою Концепції* є підвищення ефективності процедури банкрутства державних і комуналь-

них підприємств, рівня захищеності прав кредиторів, виконання контрактів і судових рішень, врегулювання відносин щодо відновлення платоспроможності стратегічних і важливих для економіки країни підприємств, які опинилися у скрутній фінансовій ситуації та потребують допомоги з боку держави.

Основними елементами зазначеної концепції виступають:

1) правовий статус боржника за критерієм стратегічного значення конкретного підприємства для економіки держави, територіальної громади або для їх населення;

2) спеціальний режим господарювання державних і комунальних підприємств у процедурі банкрутства – правовий режим, який визначає особливий порядок організації та здійснення господарської діяльності під час процедур банкрутства, а саме розпорядження майном і санації боржника, певним колом суб'єктів – державними та комунальними підприємствами, що відрізняється від загального режиму господарської діяльності, передбаченого законодавством, має обмежувальний характер і вводиться державою з метою забезпечення розумного сполучення публічних і приватних інтересів за допомогою встановлення обмежень щодо реалізації повноважень арбітражним керуючим і комітетом кредиторів та додаткового контролю з боку держави;

3) окремі правові засоби, що використовуються у судових процедурах, які застосовуються щодо боржника, зокрема: з метою уникнення затягування у часі провадження справи про банкрутство впровадити у вітчизняне законодавство про банкрутство принцип мовчазної згоди для отримання висновку про погодження або відмову у погодженні плану санації; усунення законодавчої прогалини щодо відсутності механізму виключення вимог кредитора з реєстру вимог кредиторів у разі погашення боргу до введення ліквідаційної процедури із формулюванням декількох можливих варіантів виключення з реєстру вимог кредиторів, борг яких погашено, та ін.

Спеціальний режим господарювання державних і комунальних підприємств у процедурі банкрутства має бути реалізований виключно стосовно підприємств, які мають вирішальний вплив на національну економіку за критерієм відповідності стратегічним пріоритетним напрямом інноваційної діяльності або на економіку територіальної громади (в т. ч. містоутворю-



ючих підприємств) та / або мають вирішальне значення для їх населення. Процедура банкрутства інших підприємств, котрі здійснюють свою діяльність на базі державної або комунальної власності як суб'єкти підприємницької діяльності, має бути єдиною з процедурою банкрутства підприємств приватної форми власності, за умови отримання згоди від органу, уповноваженого управляти державним майном.

Для однозначного розуміння й уникнення зловживань позитивним обов'язком законодавця провадження у справі про банкрутство для державних і комунальних підприємств має ґрунтуватися на єдиних засадах та базуватися на критерії стратегічного значення конкретного підприємства для економіки держави, територіальної громади або для їх населення. Відповідно до останнього пропонуємо встановити особливості процедур банкрутства державних і комунальних підприємств залежно від того, до якої групи вони належать за зазначеною підставою, а саме до: 1) підприємств, які мають вирішальний вплив на національну економіку або на економіку територіальної громади (в т. ч. містоутворюючих) та / або мають вирішальне значення для їх населення; 2) підприємств, що здійснюють свою діяльність на базі державної або комунальної власності як суб'єкти господарювання, діяльність яких не має вирішального впливу на економіку держави, регіону, територіальної громади та / або вирішального значення для її населення.

Визначення суб'єктів господарювання державної та комунальної власності, до яких не застосовуються процедури банкрутства, не повинно бути віднесено до компетенції суду. Це питання державного або регіонального значення, а отже, має вирішуватися урядом держави або органом місцевого самоврядування, бажано на підставі встановлення чітких єдиних критеріїв шляхом затвердження відповідного переліку підприємств, і здійснюватися шляхом прийняття нормативно-правового акта (а не акта індивідуальної дії). Затвердження рішення про віднесення суб'єктів господарювання до таких, до яких не застосовуються процедури банкрутства, повинно, на нашу думку, мати місце до звернення кредиторів до суду із заявою про відкриття провадження у справі про банкрутство, а не після його прийняття судом. Віднесення підприємства державної та / або комунальної власності до зазначеної категорії, на наш погляд, має слугувати підставою

для відмови у відкритті провадження у справі про банкрутство або підставою закриття провадження [4, с. 109].

**Висновки і пропозиції.** Незважаючи на кардинальні зміни у законодавстві про банкрутство, проблеми правового регулювання банкрутства державних і комунальних підприємств досі не вирішені. Саме тому для підвищення ефективності процедури банкрутства зазначених підприємств і врегулювання відносин щодо відновлення платоспроможності стратегічних і важливих для економіки країни й окремих територіальних громад підприємств розроблено Концепцію правового забезпечення процедури банкрутства державних і комунальних підприємств, що складається з таких елементів: 1) правового статусу боржника за критерієм стратегічного значення для економіки держави або регіону, залежно від якого визначаються застосовані до нього процедури; 2) спеціального режиму господарювання державних і комунальних підприємств, які відповідають зазначеному критерію, у процедурі банкрутства; 3) окремих правових засобів, що використовуються у судових процедурах, які застосовуються до боржника.

У законодавстві встановлено пряму заборону на банкрутство казенних підприємств, враховуючи їх особливий правовий статус і мету діяльності. Проте, як зазначалося раніше, важливо визначити механізм відповідальності за своїми зобов'язаннями таких підприємств, який сьогодні законодавчо не встановлений. Вважаємо за необхідне встановити норму, за якою за зобов'язаннями таких підприємств несе відповідальність держава. У зв'язку з цим слід внести відповідні зміни до законодавства та закріпити на нормативному рівні таке положення: «Борги казенних підприємств, визнані рішенням суду, повинні визнаватися Державним боргом, враховуватися під час формування Державного бюджету на наступний рік і погашатися у порядку, встановленому чинним законодавством України».

#### **Список використаної літератури:**

1. Основні засади впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/MoreDetails?lang=uk-UA&id=f9b47f2c-50ae-41b3-abea-117ff9c4fab8&title=PrezentatsiiniMateriali> (дата звернення: 30.07.2019)
2. Кодекс України з процедур банкрутства від 18 жовтня 2018 р. № 2597-VIII. URL: <https://>

- zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19 (дата звернення: 30.07.2019).
3. Зайцев О.В. Концепція досягнення позитивного результату в процесі санації державних підприємств. *Бізнес-навігатор*. 2017. № 3 (42). С. 133–136.
4. Булижин І.В. Правове регулювання провадження у справах про банкрутство державних і комунальних підприємств. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Юридичні науки*. 2017. Вип. 6. Т. 1. С. 105–109.

### **Bulyzhyn I. V. Conceptual principles of legal supply of bankruptcy proceedings of state and communal enterprises**

*The article is devoted to the legal support of bankruptcy proceedings of state and equivalents in the legal regulation of enterprises, as well as the problems of judicial immunity from bankruptcy of communal property enterprises. The basic principles of the implementation of the new state property policy concerning the entities that have not been reflected in the Bankruptcy Code of Ukraine are analyzed.*

*The author proposes the concept of legal support for bankruptcy proceedings of state and communal enterprises as a complete system of legal regulation of bankruptcy procedure, which covers both the court procedures applicable to the debtor and the measures to prevent the bankruptcy and extrajudicial procedures, the special procedure for conducting business activities during the disposal and rehabilitation of the debtor, and consists of the following elements: 1) legal status of the debtor according to the criterion of strategic or the importance for the economy of a country or region, according to which the judicial procedures applied to it are determined; 2) special regime of economic activity of state and communal enterprises; 3) separate legal remedies used in court proceedings applicable to the debtor.*

*Particular attention is paid to the justification of the proposal on the need to change the approach to the regulation of proceedings in bankruptcy cases of state and municipal enterprises, which should be based on unified principles and based on the criterion of the strategic value of a particular enterprise for the economy of the state, a territorial community or their population. The study of data from open search databases and registries has revealed the inability to find complete information on the prosecution of bankruptcy cases of state or municipal enterprises, which does not allow us to have a clear idea of the real state of debt of the public sector of the economy.*

*Proposals for improvement of domestic legislation have been developed in order to avoid delays in the process of bankruptcy proceedings. Implement the principle of tacit consent in domestic bankruptcy law to obtain a conclusion on the approval or refusal to approve the rehabilitation plan. Elimination of the legislative gap regarding the absence of a mechanism to exclude a creditor from the register of claims of creditors in case of debt repayment before the introduction of a liquidation procedure with the formulation of several possible variants of exclusion from the register of creditors whose debt is repaid.*

**Key words:** *concept, bankruptcy, state enterprise, communal enterprise, enterprises which are equated to state by their legal regulation, special regime of management of state and communal enterprises in bankruptcy procedure.*

УДК 346.2(045)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-15>**М. О. Ніколенко**

аспірант Науково-дослідного інституту правового забезпечення  
інноваційного розвитку  
Національної академії правових наук України

## ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ СВІТОВИХ МОДЕЛЕЙ КОРПОРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ: АКТУАЛЬНІ ПІДХОДИ

*Стаття присвячена дослідженню особливостей функціонування світових моделей корпоративних договорів. Звернено увагу на необхідність проведення компаративістських досліджень моделей корпоративних договорів у світі, з метою запозичення ефективного досвіду та його перенесення у вітчизняну правову систему. Автором здійснено типологізацію моделей корпоративних договорів відповідно до правових сімей, у яких вони функціонують, обґрунтовано необхідність виділення двох основних моделей за цим критерієм: англо-американську та континентальну моделі. Обґрунтовано причини, які унеможливають виокремлення моделей корпоративних договорів релігійної та звичаєвої правових сімей, а також сім'ї соціалістичних правових систем. У межах дослідження особливостей окреслених моделей охарактеризовано американську, британську, німецьку моделі договірного регулювання корпоративних відносин, визначено їх особливості та звернено увагу, які з них можуть ефективно функціонувати у вітчизняній правовій системі. Акцентовано увагу на широкій диспозитивності регулювання зазначеного інституту в країнах англо-американської та континентальної правової сім'ї.*

*У ході проведеного дослідження актуалізовано й оновлено підходи до класифікації світових моделей корпоративних договорів, у межах якої за критерієм походження запропоновано виділяти: а) первісну, б) похідну та в) конвергентну моделі. Обґрунтування конвергентної моделі базується на досвіді договірного регулювання корпоративних відносин між учасниками господарських товариств у країнах пострадянського простору. Зазначено, що попри те, що інститут корпоративного договору сьогодні є формалізованим та отримав нормативне закріплення у спеціальному законодавстві, він не є сталим, сформованим інститутом. Зараз відбувається його поступове наповнення правовим змістом, чому сприяє диспозитивність договірного регулювання та його свобода у визначених межах.*

*Серед характерних рис конвергентної моделі корпоративних договорів виокремлено особливості нормативно-правового закріплення досліджуваного інституту, суб'єктного складу відносин щодо укладання зазначеного типу договорів та особливостей його укладання та виконання.*

**Ключові слова:** корпоративний договір, договір про реалізацію прав учасників (засновників) товариства з обмеженою відповідальністю, договір між акціонерами товариства, моделі корпоративних договорів.

**Постановка проблеми.** За умов тривалого процесу становлення та реформування вітчизняного корпоративного законодавства актуальними стають компаративістські дослідження правового регулювання відносин, що складаються при укладанні та виконанні корпоративних договорів, у вітчизняній правовій системі та у правопорядках інших держав. Ефективність застосування порівняльно-правового методу наукового дослідження пояснюється насамперед можливістю запозичення наявного досвіду,

що, з одного боку, допоможе сформувати дієвий механізм договірного регулювання корпоративних відносин та обґрунтувати вітчизняну модель корпоративних договорів, а з іншого – сприятиме стратегічному розвитку корпоративного сектору, підвищуючи його ефективність у системі структурування господарської діяльності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Правові дослідження інституту корпоративного договору в Україні довгий час залишалися

фрагментарними, як і спроби використання цього інструменту для регулювання відносин у корпоративному секторі. Поступове усвідомлення правозастосовною практикою ефективності досліджуваного механізму призводить до підвищення інтересу наукової спільноти до нього й актуалізує правові пошуки у цій царині.

Питання визначення правової природи, предмету, змісту й особливостей виконання корпоративних договорів у різні часи були предметом наукових пошуків В.А. Васильєвої, І.В. Венедиктової, О.М. Вінник, Ю.М. Жорнокуя, М.М. Сигидин, І.В. Спасибо-Фатєєвої та ін. Праці окремих із них зробили вагомий внесок у теоретико-практичне підґрунтя осмислення та функціонування корпоративних договорів в Україні. Але оновлення вітчизняного корпоративного законодавства актуалізує господарсько-правові дослідження зазначеного інституту, формуючи нові виклики як перед юридичною наукою, так і перед корпоративною практикою.

**Мета статті** – обґрунтувати основні світові моделі корпоративних договорів, виокремити їх конститутивні правові особливості задля можливості їх подальшої імплементації у корпоративний сектор вітчизняної правової системи.

**Виклад основного матеріалу.** Правові дослідження світової практики формування та розвитку інституту корпоративних договорів пішли шляхом виокремлення їх моделей за підставою віднесення останніх до правових сімей, у межах яких вони сформувалися. Загалом така класифікація є об'єктивно зумовленою, але проведене нами дослідження свідчить про необхідність оновлення підходів до виокремлення моделей корпоративних договорів у світі.

Загальновідомо, що юридична наука виділяє п'ять правових сімей, але, попри це, слід виокремлювати лише дві моделі корпоративних договорів за такою підставою: а) англо-американської та б) континентальної правих сімей. Виокремлення моделей корпоративних договорів релігійної та звичаєвої правових сімей, а також сім'ї соціалістичних правових систем видається необґрунтованим, оскільки: а) у переважній більшості країн, що представляють зазначені правові сім'ї, корпоративний сектор господарювання відсутній або майже нерозвинений, і говорити про формування в ньому інституту корпоративних договорів або ж передчасно, або ж не доводиться взагалі; б) окремі країни названих правових систем формують свої корпоративні системи з урахуван-

ням провідного досвіду країн англо-американської та континентальної правових сімей, тому особливості інститутів корпоративного сектору, у т. ч. корпоративного договору, не мають унікального моделеутворюючого характеру, а лише наслідують риси інститутів унікальних правових моделей.

Так, пропонуємо розглянути **англо-американську (первинну)** та **континентальну (похідну)** правові моделі корпоративних договорів у світі.

Появі механізму диспозитивного договірної регулювання корпоративних відносин між учасниками товариства світова практика завдячує американській правовій системі, яка ще з кінця XIX ст. почала його формування. Британська правова традиція розвивала інститут корпоративного договору фактично паралельно, але з певними особливостями.

Основні нормативні положення, що регулюють корпоративні договори у США, містяться у Модельному законі про бізнес-корпорації («Model Business Corporation Act») (далі – MBCA). На федеральному рівні законом передбачено три види корпоративних договорів: «voting trust» (голосуючий траст), «voting agreement» (угоду про голосування), «shareholders' agreement» (угоду про порядок корпоративного управління). Зазначені види договорів різняться за предметом та умовами, що у них містяться, але суб'єктний склад кожної з них однаковий. Так, нормативно передбачено, що корпоративні договори у США укладаються між двома і більше засновниками, учасниками й акціонерами корпорації. Із зазначеного можна зробити висновок, що: а) корпоративні договори в США – це завжди дво- або багаторонній правочин; б) досліджувані договори можуть укладатися як на стадії заснування корпорації, так і в ході її діяльності; в) описаний договірний інструмент регулювання корпоративних відносин використовується у різних організаційно-правовою формою корпораціях, у яких статутний капітал або поділений на акції (акціонерних товариствах публічного та закритого типу), або ні (товариствах з обмеженою відповідальністю – LLC). Американський законодавець, не визначаючи стороною корпоративного договору («shareholders' agreement») саму корпорацію чи раду директорів, говорить, що зазначена угода є дійсною не лише для акціонерів, але й для самої корпорації та її виконавчого органу.

Відповідно до положень MBCA у корпорації може бути укладений лише один корпоративний договір, що підписується усіма учасниками корпорації, *принаймні тими з них, які їй відомі*. Таке положення зумовлене історичними особливостями розвитку корпоративної системи США. Велика кількість міноритарних акціонерів у корпорації призвела, по-перше, до необхідності ефективного захисту інтересів кожного шляхом уніфікованого, передбаченого договором механізму; по-друге, до того, що значна «розпорошеність» акцій серед міноритарних акціонерів спричинює ситуації, у яких останні, володіючи мізерною кількістю акцій, не цікавляться своїми корпоративними правами, не реалізують їх, часто втрачаючи зв'язок із корпорацією.

Також цікавою для нашого дослідження є норма американського корпоративного законодавства, яка передбачає, що акціонер, котрий придбаває акції корпорації, автоматично стає пов'язаний умовами корпоративного договору, що укладений власниками. Відповідно до пункту (с), § 7.32 MBCA будь-яка особа, що має намір придбати акції підприємства, має бути інформована про наявність корпоративної угоди, інакше договір купівлі-продажу акцій може бути визнаний недійсним. Таке інформування відбувається шляхом передбачення інформації про наявність корпоративного договору на самій акції чина сертифікату про право власності на неї [1].

Законодавчо встановлено, що корпоративний договір у США є строковим, термін його дії обмежується 10 роками з можливістю пролонгації для голосуючого трасту, а у разі з угодою акціонерів десятирічний термін дії може збільшений або зменшений умовами такого договору. Письмова форма для корпоративних договорів у США є обов'язковою.

У положенні (1), (b), § 7.32 Модельного акта про бізнес-корпорації зазначається, що корпоративний договір («shareholders' agreement») може бути: а) окремою письмовою угодою, б) частиною установчих документів корпорації, зокрема статуту, в) окремим корпоративним локальним нормативним актом. Такий підхід американського законодавства до визначення фактично правової природи досліджуваного правового засобу дає підстави апелювати до науковців, які відстоюють виключно договірну природу корпоративного договору та формує напрями для подальших досліджень із правової природи зазначеного правового феномену.

Загалом законодавство США щодо корпоративних договорів доволі лаконічне, не передбачає ні порядок зміни чи припинення, ні відповідальності за невиконання чи порушення його умов, усі ці питання вирішуються сторонами самостійно в межах чинного законодавства, усталеної корпоративної практики і судових прецедентів з означених питань.

Що стосується британської моделі корпоративних договорів, то тут досліджуваний договір також майже нормативно нерегульований. Зазначений інститут сформувався виключно із потреб корпоративного сектору й отримав визнання та судовий захист на базі прецедентної практики британських судів.

Чинний сьогодні британський Акт про компанії («Companies act») 2006 р. відносить корпоративний договір до числа установчих документів. У наукових джерелах його часто називають «другий статут», оскільки багато умов і правил, які національні системи інших західних країн відносять до таких, що підлягають закріпленню виключно в статуті, тут можуть бути зафіксовані в угоді засновників. Але, попри це, підписання статуту є обов'язком для засновників, а укладання корпоративного договору – правом учасників. Корпоративне законодавство Королівства, що регулює питання укладання досліджуваного договору, характеризується широкою диспозитивністю, що дозволяє сторонам ефективно використовувати принципи свободи договору, автономії волі та добросовісності сторін, але звертаємо увагу, що, попри зазначені переваги договірного регулювання корпоративних відносин, досліджуваний договір за загальним правилом не може змінювати положення статуту, на чому, власне, наголошує прецедентна практика (справа *Russell v Northern Bank Development Corporation Ltd* [2]). Але за умови проходження корпоративним договором реєстрації в британській Реєстраційній палаті компаній статут може бути змінений положеннями такого договору.

Сторонами корпоративного договору у Сполученому Королівстві можуть виступати: а) учасники корпорації, зокрема акціонери (усі або декілька), та б) сама корпорація. Такий підхід є історично зумовленим у британській корпоративній системі, але був і залишається дискусійним у контексті можливості його імплементації у вітчизняну правову реальність. В окремих ситуаціях стороною корпоративного договору за англійським правом можуть бути

треті особи, наприклад, поручитель чи материнська компанія.

Функціональні особливості корпоративних договорів у Великій Британії мають широкий характер і, на противагу усталеній в Україні науковій позиції, за якою предмет корпоративного договору становлять відносини, щодо управління корпоративними правами учасників такого товариства, предмет досліджуваного договору в зазначеній країні є ширшим і включає в себе питання діяльності самого товариства. Так, нарівні з питаннями корпоративного управління (особливостей голосування чи відчуження акцій) у корпоративному договорі можуть міститися питання щодо напрямів діяльності компанії, структурування її груп чи порядку створення дочірніх компаній і врегулювання відносин із ними.

Щодо моменту укладання зазначених договорів у досліджуваній правовій системі, то в літературі зазначається, що така угода може бути укладена як на етапі створення товариства, так і згодом у зв'язку з появою необхідності врегулювання певних відносин [3, с. 66]. Законодавство про компанії не містить вимоги щодо обов'язковості письмової форми корпоративного договору, але практика усного його укладання відсутня через низьку ефективність і неможливість здійснити захист прав, що витікають із порушення такого договору.

Відповідальність за невиконання чи неналежне виконання умов корпоративного договору об'єктивується у таких засобах захисту порушених прав, як: а) відшкодування збитків у формі договірної неустойки (penalty) чи заздалегідь визначених збитків (liquidated damages). Такий підхід до розмежування зазначених форм компенсації збитків був сформульований у рішенні *Dunlop Pneumatic Tyre Co Ltd v New Garage & Motor Co Ltd* [4]; б) присудження виконання зобов'язання в натурі (specific performance); в) винесення судової заборони (injunction); г) негативні наслідки іншого характеру, серед яких: визнання спірної угоди недійсною, зобов'язання порушника продати свої акції, припинення права голосу на загальних зборах тощо.

Що стосується країн континентальної правової сім'ї, то першість у застосуванні договірних механізмів регулювання корпоративних відносин належить країнам германської групи, а романська правова система перейняла цей досвід лише у 80–90-х рр. ХХ ст. Норматив-

но-правова основа функціонування інституту корпоративних договорів у Німеччині характеризується локанічним несистемним регулюванням, законодавство не містить чіткого визначення його поняття й особливостей укладання, виконання, зміни та припинення. Хоча окремі види корпоративних договорів (угоди про голосування, про обмеження права розпорядження акціями) мають правову основу їх функціонування [5, с. 159].

У германській правовій системі, окрім названих вище видів корпоративних договорів, розповсюдженими є угоди про голосування заставодержателя акцій, що знаходяться у заставі, від імені заставодавця, існування яких визначає особливість суб'єктного складу корпоративних договорів германської моделі. Так, наряду з учасниками господарського товариства стороною угоди про голосування заставодержателя акцій від імені заставодавця може бути третя особа, найчастіше банк. Така модель корпоративного договору певною мірою нагадує голосуючий траст із англо-американської моделі.

Судова практика Німеччини розглядає корпоративні договори як угоди простого товариства, називаючи їх «внутрішніми» чи «прихованими» товариствами [6, с. 31]. Ця теза є цікавою для нас, оскільки у вітчизняній науковій думці була обґрунтована позиція щодо віднесення корпоративного договору до числа договорів про спільну діяльність [7, с. 57], яким за своєю природою є договір простого товариства. У межах цивільно-правового дослідження інституту корпоративних договорів М.М. Сигидин здійснила відмежування корпоративних договорів від договорів простого товариства. Учена слушно зазначає, що, відповідно до чинного законодавства договір простого товариства має майновий характер, тоді як корпоративний договір характеризується як організаційний; також розмежування зазначених однотипних договорів проводиться за суб'єктним складом їх сторін: спеціальний у корпоративному договорі (лише учасники господарського товариства) і відсутність будь-яких вимог до правового статусу сторін договору простого товариства [7, с. 61].

Аналогічно до германської моделі законодавства Франції та Італії не містять ні легального визначення, ні спеціального правового регулювання корпоративного договору, хоча як інститут він був визнаний і доктриною, і правозастосовною практикою. Як слушно зазначає М.В. Трубіна, майже у всіх європейських краї-

нах загальноприйнятим є факт того, що корпоративний договір не потребує спеціального регулювання, а для визнання його допустимості, правомірності, змісту та форми достатньо використання загальних норм цивільного й акціонерного права [8, с. 31]. загалом погоджуючись із такою думкою, необхідно зазначити, що у країнах романської групи доктрина права відстоює виключно зобов'язальний характер досліджуваного договору, класифікуючи його як цивільно-правовий. Такий договір породжує відносини лише між його сторонами, не створюючи корпоративного ефекту, тобто не чинить вплив на саму юридичну особу та її органи. На нашу думку, така позиція є невиправданою, а питання правової природи корпоративної угоди є дискусійним.

Підводячи підсумок дослідженню моделей корпоративних договорів відповідно до їх віднесення до світових правових сімей, необхідно зазначити, що очевидним є той факт, що англо-американська модель корпоративних договорів породила континентальну, наділивши її основними ознаками, які правові системи європейських країн адаптували під свої історичні, економічні та правові умови. Такий підхід до визначення походження моделей корпоративних договорів дає підстави класифікувати їх як: а) первісну (англо-американську) та б) похідну (континентальну). Та варто зазначити, що така класифікація вже не покриває потреб юридичної науки, оскільки в умовах глобалізаційних викликів з'являються дедалі більше країн (переважно континентальної правової сім'ї), які гнучко адаптують найефективніші особливості інституту корпоративного договору з обох досліджених вище правових моделей, створюючи нові, «гібридні» моделі. Вважаємо, що вітчизняна модель корпоративного договору належить саме до таких нових конвергентних моделей.

Конвергенція – процес зближення різних явищ, ознаки яких характеризуються спорідненістю, хоча сформувалися вони незалежно в різних групах. Такі явища знаходяться на одній стадії розвитку, але мають різні історичні його умови. Стирання економічних, соціальних, політичних та ідеологічних розбіжностей між ними сприяє створенню нового, змішаного, гібридного, у якому будуть синтезовані якості обох явищ із різних систем.

Формування нових унікальних конвергентних моделей договірному регулюванню корпора-

тивних відносин є відповіддю на виклики сучасності. Країни східноєвропейської правової сім'ї знаходяться на стадії активного формування корпоративного сектору господарської діяльності. Боротьба зі спадщиною радянської планової економіки вимусила активно застосовувати «корпоративний» досвід розвинених країн, реципіюючи найефективніші правові й економічні механізми у сфері корпоративного управління господарською діяльністю товариств. Україна, як держава пострадянського табору, лише зі здобуттям незалежності почала формування вітчизняного корпоративного сектору, тоді як на початку 90-х рр. країни Європи, США та Велика Британія мали розвинені, ефективно функціонуючі національні корпоративні системи. Попри історичну належність правової системи України до континентальної правової сім'ї, зародження інституту корпоративних договорів відбувалося під значним впливом корпоративного досвіду англо-американських країн.

Серед обставин, які обґрунтовують конвергентність вітчизняної моделі корпоративних договорів, варто виокремити такі: по-перше, становлення досліджуваного інституту у вітчизняному розрізі припало на період, коли світова практика його використання вже сформована та характеризується високим рівнем осмислення застосування договірних конструкцій при регулюванні корпоративних відносин, тому в процесі формування вітчизняної моделі корпоративних договорів неминуче запозичуватиметься досвід не лише європейських країн, до правової сім'ї яких належить і Україна, але і надбання країн англо-американської правової сім'ї як таких, що продемонстрували високу ефективність договірному регулюванню корпоративних відносин. По-друге, вітчизняна практика укладання корпоративних договорів до їх законодавчого закріплення як інституту корпоративного права йшла шляхом підпорядкування відносин з укладання цих договорів іноземним юрисдикціям, переважно британській та американській, що, на нашу думку, сприятиме запозиченню досвіду договірному регулюванню корпоративних відносин саме цих країн, попри те, що правові традиції англо-американської правової сім'ї суттєво відрізняються від вітчизняного правового укладу.

На користь конвергентності вітчизняної моделі корпоративних договорів свідчить також той факт, що у процесі розробки законопроектів про корпоративні договори саме практика

їх застосування в англійському праві лягла в основу нормативного моделювання вітчизняного інституту [9], тобто особливості функціонування інституту англо-американської правової сім'ї інкорпоровалися у правову систему країни континентального права, утворивши своєрідний симбіоз правових особливостей, що сприяв створенню якісно нової моделі інституту корпоративного права.

**Висновки і пропозиції.** Дослідження особливостей функціонування інституту корпоративних договорів у країнах із розвиненими правовими системами дає підстави виокремити дві основні їх моделі: а) англо-американську (первинну) та б) континентальну (похідну). Але вивчення особливостей розвитку досліджуваного засобу регулювання корпоративних відносин у країнах, зокрема, пострадянського простору свідчить, що описаний вище підхід потребує оновлення, оскільки в умовах інтенсивного розвитку корпоративного сектору повною мірою не відбиває реалії розвитку зазначеного інституту у світі. Нарівні з первинною та похідною моделями корпоративних договорів необхідно виокремити конвергентну модель, яка, поєднуючи в собі особливості англо-американської та континентальної моделей корпоративних договорів, формується як якісно нова, унікальна та характеризується такими ознаками. А) Нормативно-правова основа конвергентних моделей корпоративних договорів характеризується найбільш змістовним правовим оформленням порівняно з первісною та похідною моделями. Це насамперед пов'язано не з високим рівнем теоретичного осмислення досліджуваного інституту, а навпаки, з відсутністю корпоративної ділової традиції, яка б компенсувала детальне правове регулювання корпоративних договорів в Україні, як це має місце в США чи Німеччині. Хоча слід зазначити, що закладений світовою корпоративною практикою підхід до широкої диспозитивності та свободи корпоративного договору притаманній і цій моделі. Б) Суб'єктний склад відносин, які опосередковують укладення корпоративних договорів конвергентної моделі, характерний для країн континентальної правової сім'ї (похідної моделі корпоративних договорів). Сторонам

договору виступають лише особи, що мають корпоративні права (фізичні та юридичні особи), тобто учасники товариства. У рамках конвергентної моделі корпоративних договорів ні товариство, ні треті особи не вступають стороною такого договору, хоча правозастосувачі мають усвідомлювати очевидний вплив окремих умов корпоративного договору на саме товариство та, в окремих випадках, на його діяльність. В) Правові системи, у яких функціонує конвергентна модель корпоративних договорів, – це системи з незрілими корпоративними традиціями, які досі формуються та розвиваються. Практика застосування корпоративних договорів у таких країнах неоднозначна, суперечлива та потребує напрацювання досвіду.

#### Список використаної літератури:

1. Model Business Corporation Act. 3rd Edition. Official text. URL: [http://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20080618091347\\_large.pdf](http://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20080618091347_large.pdf).
2. Russell v Northern Bank Development Corporation Ltd. URL: <https://swarb.co.uk/russell-v-northern-bank-development-corporation-limited-and-others-hl-15-jul-1992/>.
3. Масаев И.А. Сравнительный анализ понятия «корпоративный договор» в России и Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии. *Право и современные государства*. 2015. № 1. С. 63–67.
4. Dunlop Pneumatic Tyre Co Ltd v New Garage & Motor Co Ltd. URL: <https://www.lawteacher.net/cases/dunlop-v-new-garage.php>.
5. Запорожець О.Є., Руденко Л.Д. Корпоративний договір: порівняльно-правовий аналіз. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 5. С. 158–160.
6. Варюшин М.С. Гражданско-правовое регулирование корпоративных договоров: сравнительный анализ : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2015. 202 с.
7. Сигидин М.М. Корпоративний договір : дис. ... канд. юрид. наук. Івано-Франківськ, 2016. 236 с.
8. Трубина М.В. Гражданско-правовое регулирование акционерных соглашений в России и странах континентальной Европы : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2015. 217 с.
9. Загороднюк Г. Міжнародний досвід: корпоративні договори за англійським правом. URL: [http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine\\_article/EA011346](http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA011346).

#### **Nikolenko M. O. Economic and legal research of world models of corporate agreements: current approaches**

*The article is devoted to the study of the peculiarities of the functioning of world models of shareholders' agreements. The attention was paid to the necessity of conducting comparative studies of shareholders' agreements models in the world, with the purpose of borrowing effective experience*



and its transferring to the domestic legal system. The author carried out the typology of shareholders' agreements model in accordance with the legal families where they operate. The necessity of allocating two main models according to this criterion has been substantiated: the Anglo-American and continental models. The reasons that make it impossible to distinguish religious and customary models of shareholders' agreements, as well as model of socialist legal systems, are also substantiated. As part of the study of the features of the above-mentioned models, the American, British, German models of contractual regulation of corporate relations are described. Their features are determined and the author paid attention to those one that can function effectively in the domestic legal system. The article is emphasis on the broad discretion of regulating this institute in the countries of the Anglo-American and continental legal families.

In the course of the research, the approaches to the classification of world models of shareholders' agreements were actualized and updated. So under the origin criterion it's suggested to allocate a) the original, b) the derivative and c) the convergent models. The rationale for a convergent model is based on the experience of contractual regulation of corporate relations between business community participants in post-Soviet countries. It is noted that, despite the fact that the institution of a corporate contract is formalized today and received normative consolidation in special legislation, it is not a stable, formed institution at least. At present, its gradual filling with legal content, that is facilitated by the discretion of contractual regulation and its freedom within certain limits.

Among the features of the convergent model of shareholders' agreements, the peculiarities of the legal regulation of the investigated institute, the subject structure of relations regarding the conclusion of the specified type of contracts and the peculiarities of its conclusion and execution are singled out.

**Key words:** shareholders' agreement, agreement on participants of limited liability company, stockholders agreement, model of shareholders' agreements.

**В. М. Парасюк**кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивільного права та процесу  
Львівського державного університету внутрішніх справ**Я. І. Хиль**здобувач вищої освіти  
Львівського державного університету внутрішніх справ

## ДЕРЖАВА ЯК УЧАСНИК ВІДНОСИН У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ

У статті на основі теоретичних положень і законодавства досліджується проблема визначення поняття та змісту особливого статусу держави як суб'єкта господарювання. На законодавчому рівні цей статус чітко не конкретизований. Акцентується увага на тих аспектах, які дозволяють визначити правовий статус держави як окремої інституції у сфері господарювання. Поряд із цим вказується, що державу можна розглядати як сукупність інститутів, а також взаємозв'язків між ними. Держава як учасник сфери господарювання створює рамки, в яких відбуваються взаємовідносини між господарюючими суб'єктами. На основі проведеного аналізу сфери господарювання виокремлені основні завдання, вирішення яких досягається завдяки діяльності державних органів влади як суб'єктів регулювання господарської діяльності. Беззаперечно, що зміст державного регулювання розвитку господарської діяльності державних органів визначається цілями, а також набором методів та інструментів, якими володіє держава під час проведення цієї політики. Актуальність цієї наукової розвідки зумовлена ще й тим, що держава як учасник господарювання наділена особливим статусом. Держава забезпечує основні права і обов'язки суб'єктів господарювання та визначає відповідальність за правопорушення. При цьому розглядається два напрями господарської діяльності держави, а саме безпосередній та опосередкований. Безпосередня господарська компетентність реалізується державою через діяльність відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування. Констатується, що це органи, які мають повноваження щодо управління державною і комунальною власністю, що використовується в господарській діяльності, а також щодо правового регулювання та контролю господарської діяльності. Опосередковано господарська компетентність держави виражається в діяльності суб'єктів управління щодо розпорядження об'єктами державної власності. Розглядаються поняття і форми державних унітарних, комерційних і казенних підприємств. Характеризуються особливості створення та діяльності державних унітарних підприємств. Проаналізовано правовий статус державних комерційних підприємств. У статті також здійснюється аналіз поняття «господарська компетенція» як здатність держави брати участь у господарських відносинах.

**Ключові слова:** держава, суб'єкт господарювання, господарська компетенція, унітарне підприємство, державне комерційне підприємство, казенне підприємство.

**Постановка проблеми.** Держава виконує функцію організації господарського життя суспільства шляхом управління державною і комунальною власністю від імені народу. Держава організовує господарську політику та приймає економічну стратегію, яка спрямована на виконання комплексу економічних завдань. Основними напрямками забезпечення державою права на господарювання є такі: спрощення

порядку створення, реєстрації та ліквідації суб'єктів підприємницької діяльності, скорочення переліку видів підприємницької діяльності, що підлягають ліцензуванню та патентуванню, вимагають одержання сертифікатів, лімітування перевірок і контролю за діяльністю суб'єктів господарювання, скорочення перевірок; спрощена система митного оформлення вантажів тощо [1, с. 65].

Держава забезпечує основні права і обов'язки суб'єктів господарювання та визначає відповідальність за правопорушення. Відповідно до ст. 13 Конституції України держава виконує функцію організації господарського життя суспільства шляхом управління державною і комунальною власністю від імені народу [2].

Питання визначення господарської компетенції держави і меж правого регулювання є актуальним для подальшого врегулювання господарської діяльності держави. Держава за допомогою методів та інструментів може розробити ефективні плани для подальшого економічного розвитку.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Дослідженню питань, які безпосередньо стосуються визначення поняття та змісту особливого статусу держави як суб'єкта господарювання, в тій чи іншій мірі присвячені праці вчених П.Д. Біленчука, О.П. Васильченка, Д.М. Притики, С.Д. Русу, Г.В. Смолина, Ф.О. Стефанчука, О.Г. Хрімлі, Ю.С. Шемшученка, В.С. Щербини, О.І. Ющика та ін. Але, незважаючи на наявні наукові доробки, слід, однак, зауважити, що недостатньо дослідженим залишається питання щодо господарської компетентності держави, оскільки держава не виступає суб'єктом господарського права, але наділена господарською компетенцією у зв'язку з виконанням функцій держави управління економікою. Тому дане питання потребує вдосконалення дієвого нормативно-правового забезпечення, що зумовлює перспективність подальших досліджень у цій сфері.

**Метою статті** є дослідження правового статусу держави як суб'єкта господарювання, поняття «господарська компетенція держави» з господарсько-правової точки зору, виявлення особливостей участі державних органів у господарській діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Визначаючи особливості правової діяльності держави, слід звернути увагу на те, що відповідно до ч. 1 ст. 8 Господарського кодексу України (далі – ГК України) держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання. У ст. 2 цього ж кодексу зазначається, що учасниками відносин у сфері господарювання є суб'єкти господарювання, споживачі, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією, а також громадяни, громадські та інші організації, які виступають засновниками

суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності [3].

Із цього можна зробити висновок, що органи, які наділені організаційно-господарською компетенцією, можуть брати участь у господарських відносинах, у зв'язку з чим можуть виступати як учасник господарських відносин. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією, – це органи, які мають повноваження щодо управління державною і комунальною власністю, що використовується у господарській діяльності, правового регулювання та контролю господарської діяльності. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють свою господарську компетенцію у зв'язку зі здійсненням державної функції керівництва економікою.

Згідно з ч. 2 ст. 8 ГК України держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування приймають різного роду рішення фінансового, адміністративного чи управлінського характеру стосовно господарських відносин, у межах своєї компетенції. Таким чином держава реалізує одну із форм державного керівництва економіки – управління. Згідно з ч. 3 цієї статті господарська компетенція реалізується від імені відповідної державної чи комунальної установи [3].

Господарську правосуб'єктність держави можна розглянути у двох напрямках: безпосередньому та опосередкованому.

Безпосередня участь держави – це діяльність відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21.09.2006 р. № 185-V суб'єктами управління об'єктами державної власності виступають: Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності; міністерства, інші органи виконавчої влади та державні колегіальні органи; Фонд державного майна, органи, що забезпечують діяльність Президента України, Верховної Ради України, Кабінету міністрів України; органи, які здійснюють управління державним майном відповідно до повноважень, визначених окремими законами; державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії, інші державні господарські

організації; Національна академія наук України, галузеві академії наук [4].

Згідно зі ст. 5 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21.09.2006 р. № 185-V Кабінет Міністрів України виступає суб'єктом управління, що визначає суб'єкти управління державної власності, стосовно яких виконує функції управління, що передбачено ст. 116 Конституції України як управління об'єктами державної власності [4]. Також цей закон визначає перелік повноважень Кабінету Міністрів України з метою здійснення управління об'єктами державної власності.

Опосередковано участь держави в господарській діяльності передбачає визначене коло суб'єктів, що можуть виступати від імені держави. До таких утворень відносять державні й комунальні установи. Глава 8 ГК України визначає особливості правової діяльності державних унітарних та комунальних підприємств. У ст. 73 ГК України визначаються особливості поняття державного унітарного підприємства [4].

Державне унітарне підприємство вважається таким, якщо воно створено компетентним органом державної влади на базі відокремленої частини державної власності. Державне унітарне підприємство має єдиного засновника у формі компетентного органа. Найменування державного унітарного підприємства повинно містити слова «державне підприємство». Майно підприємства не може бути розподілено на частки, вклади, паї. Орган державної влади, до сфери управління якого належить державне підприємство, є представником власника і виконує його функції та призначає керівника даного підприємства. Органом управління державного унітарного підприємства є керівник підприємства, який призначається органом, до сфери управління якого входить підприємство (Уповноваженим органом управління), і є підзвітним цьому органу. Законом можуть бути визначені особливості статусу керівника державного унітарного підприємства, в тому числі встановлено підвищену відповідальність керівника за результати роботи підприємства [5, с. 62].

Майно державного унітарного підприємства перебуває в державній власності і закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання державних комерційних підприємств чи праві оперативного управління казенних підприємств.

Одним із видів унітарних підприємств виступає державне комерційне підприємство. Стаття 74 ГК України визначає правовий статус державних комерційних підприємств. Державне комерційне підприємство є суб'єктом підприємницької діяльності і несе відповідальність за наслідки своєї діяльності всім належним йому на праві господарського відання майном згідно з ГК України та іншими законами, прийнятими відповідно до цього Кодексу [3]. На відміну від інших державних підприємств, метою комерційних підприємств є отримання прибутку. Таким чином, комерційні підприємства можуть приносити прибуток державі від здійснення своєї діяльності. Стаття 75 ГК України визначає особливості господарської діяльності комерційних підприємств, як-от:

1) зобов'язання приймати та виконувати доведені в установленому законодавством порядку державні замовлення, враховувати їх під час формування виробничої програми;

2) зобов'язання складати і виконувати річний та з поквартальною розбивкою фінансовий план на кожен наступний рік;

3) державне комерційне підприємство не має права безоплатно передавати належне йому майно іншим юридичним особам чи громадянам;

4) кошти, одержані від продажу майнових об'єктів, що належать до основних фондів державного комерційного підприємства, використовуються відповідно до затвердженого фінансового плану;

5) списання з балансу не повністю амортизованих основних фондів, а також прискорена амортизація основних фондів державного комерційного підприємства можуть проводитися лише за згодою органу, до сфери управління якого входить дане підприємство;

6) встановлення в імперативному порядку переліку фондів, утворення яких є обов'язковим для державних комерційних підприємств, та інші [3].

Законодавством України передбачена особлива категорія державних підприємств – казенні підприємства. Особливим видом підприємства, заснованого на державній власності, є казенне підприємство, яке здійснює некомерційну господарську діяльність, тобто діяльність, спрямовану на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку. Особливості казенних підприємств передбачені ст. 77 ГК України:

1) законом дозволено здійснення господарської діяльності лише державним підприємствам;

2) основним (понад п'ятдесят відсотків) споживачем продукції (робіт, послуг) виступає держава;

3) за умовами господарювання неможлива вільна конкуренція товаровиробників чи споживачів;

4) переважаючим (понад п'ятдесят відсотків) є виробництво суспільно необхідної продукції (робіт, послуг), яке за своїми умовами і характером потреб, що ним задовольняються, як правило, не може бути рентабельним;

5) приватизацію майнових комплексів державних підприємств заборонено законом;

6) здійснюється медичне обслуговування населення.

Відповідно до законодавства створення, реорганізація та ліквідація казенного підприємства здійснюються за рішенням Кабінету Міністрів України. Так, наприклад, постановою Кабінету Міністрів України № 1033 від 26.07.2006 року «Про перетворення казенних підприємств у державні комерційні підприємства» затверджено Перелік казенних підприємств, що перетворюються у державні комерційні підприємства [6].

Орган, до сфери управління якого входить казенне підприємство, затверджує статут підприємства, призначає його керівника, дає дозвіл на здійснення казенним підприємством господарської діяльності, визначає види продукції (робіт, послуг), на виробництво та реалізацію якої поширюється зазначений дозвіл. Особливості господарської діяльності казенних підприємств встановлені ст. 77 ГК України. Казенне підприємство здійснює господарську діяльність відповідно до виробничих завдань органу, до сфери управління якого воно входить. Казенне підприємство не має права відчужувати або іншим способом розпоряджатися закріпленим за ним майном, що належить до основних фондів, без попередньої згоди органу, до сфери управління якого воно входить [3].

**Висновки і пропозиції.** Проаналізувавши господарську компетентність держави, ми визначили форми реалізації господарської компетенції. Держава не виступає суб'єктом господарського права, але наділена господарською компетенцією у зв'язку з виконанням функцій держави управління економікою. Держава набуває господарської компетенції лише за умови вико-

нання функцій управління або в межах закону. Держава, згідно зі ст. 13 Конституції України, управляє державною і комунальною власністю на підставах і в межах закону. Держава виступає як особливий учасник господарських відносин. Вона забезпечує створення економічної політики та стратегії в господарській діяльності, забезпечує права і обов'язки учасників господарських відносин. Тим не менше, існують свої особливості набуття господарської компетенції державою.

Ми розглянули два напрями господарської діяльності держави: безпосередню та опосередковану. Безпосередня участь держави у сфері господарювання реалізується через діяльність відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування. Опосередкована господарська компетентність держави виражається в діяльності суб'єктів управління щодо розпорядження об'єктами державної власності. До таких утворень відносять державні й комунальні установи. Ми розглянули поняття і форми державних унітарних, комерційних і казенних підприємств. Зробивши аналіз цих понять, ми можемо зробити висновок про можливості розвитку державних підприємств, їх взаємозв'язок та перспективи розвитку в майбутньому. Держава повинна брати активну участь у розвитку національної економіки.

#### Список використаної літератури:

1. Смолин Г.В. Господарське право України. Загальна частина : навчальний посібник. Львів 2008. 467 с.
2. Конституція 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: 18.07.2019).
3. Господарський Кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. №436-4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 18.07.2019).
4. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16> (дата звернення: 18.07.2019).
5. Щербина В.С. Суб'єкти господарського права : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 264 с.
6. Про перетворення казенних підприємств у державні комерційні підприємства : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.07.2006 р. № 1033. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1033-2006-%D0%BF> (дата звернення: 18.07.2019).

**Parasiuk V. M., Khył Ya. I. The state as a participant in economic relations**

*The article explores the problem of defining the concept and content of the special status of the state as an economic entity on the basis of theoretical provisions and legislation. At the legislative level, this status is not clearly specified. Emphasis is placed on those aspects that make it possible to determine the legal status of the state as a separate institution in the sphere of management. In addition, it states that the state can be considered as a set of institutions, as well as the relationship between them. The state, as a member of the economic sphere, creates a framework within which the relationships between economic entities occur. On the basis of the conducted analysis of the sphere of economy, the main tasks are distinguished, the solution of which is achieved due to the activity of state authorities as subjects of regulation of economic activity. Undoubtedly, the content of state regulation of the development of economic activity of state bodies is determined by the goals, as well as by the set of methods and tools that the state possesses in carrying out this policy. The relevance of this scientific exploration is further conditioned by the fact that the state as a participant in the economy is endowed with a special status. The state provides the basic rights and obligations of economic entities and determines responsibility for the offenses. At the same time two directions of economic activity of the state are considered, namely direct and indirect. The direct economic competence is exercised by the state through the activities of the relevant state authorities and local self-government. It is stated that these are the bodies that have the authority to manage state and communal property used in economic activity, as well as to regulate and control economic activity. Indirectly, the economic competence of the state is expressed in the activities of the entities subject to the disposal of state-owned objects. The concept and forms of state unitary, commercial and state-owned enterprises are considered. The features of creation and activity of state unitary enterprises are characterized. The legal status of state-owned commercial enterprises is analyzed. The article also analyzes the concept of "economic competence" as the ability of the state to participate in economic relations.*

**Key words:** *state, economic entity, economic competence, unitary enterprise, state commercial enterprise, state-owned enterprise.*

УДК 346.2

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-17>**А. М. Шевченко**аспірант кафедри господарського та адміністративного права  
Національного технічного університету України  
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

## ПОНЯТТЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ

*Стаття присвячена визначенню поняття «господарська компетенція фізичної особи». Опрацьовано теоретичні основи розуміння компетенції на законодавчому та доктринальному рівнях. Досліджено поняття компетенції, її походження та зміст. Встановлено, що до змісту господарської компетенції включені господарські права та обов'язки, які безпосередньо передбачені законом, визначені в установчих документах юридичної особи, які виникають на підставі ліцензії та на інших правових підставах. Запропоновано визначення поняття компетенції у «розширювальному» та «обмежувальному» підходах. «Розширювальне» тлумачення присвячене співвідношенню понять компетенції та повноважень, аналізу їх правової природи, а також їхнім особливостям у публічно-правовій та приватноправовій сферах. Обґрунтовано, що в публічно-правовій сфері повноваження є складником компетенції, а в приватноправовій повноваження – це і є компетенція. «Обмежувальне» тлумачення компетенції ототожнюється лише з правами і обов'язками, тобто, з право-дієздатністю, або правосуб'єктністю, та характеризується порівнянням понять компетенції та правосуб'єктності. Досліджено одноелементну структуру господарської правосуб'єктності представників школи цивільного права, коли «господарська правосуб'єктність» рівна «господарській компетенції», та позицію представників школи господарського права, які трактують правосуб'єктність більш широко і визначають її як категорію, що включає господарську компетенцію. На основі сформульованих ознак досліджено компетенцію та правосуб'єктність через конкретного суб'єкта – фізичну особу. Встановлено, що фізична особа є носієм господарської компетенції, зміст якої становлять господарські права та обов'язки. Обґрунтовано, що господарські права та обов'язки фізичної особи мають конкретний, видовий характер та пов'язані безпосередньо із правовим статусом фізичної особи. Доведено, що господарська компетенція фізичної особи та її господарська правосуб'єктність співвідносяться як частина та ціле, тобто, компетенція фізичної особи є елементом господарської правосуб'єктності фізичної особи. Запропоновано включення поняття «господарська компетенція фізичної особи» до положень Господарського кодексу України та інших нормативно-правових актів, а також більш системного аналізу з боку науковців.*

**Ключові слова:** компетенція, повноваження, правосуб'єктність, права, обов'язки, господарська компетенція, фізична особа.

**Постановка проблеми.** Фізична особа як учасник господарських правовідносин повинна бути наділена необхідними правами та обов'язками задля здійснення та/або організації нею господарської діяльності. Від обсягу прав та обов'язків фізичної особи залежить її можливість стати суб'єктом повноважень, досягати поставлених цілей, виконувати поставлені перед нею завдання, тощо. Сукупність необхідних для всього цього прав та обов'язків розкривається в господарсько-правовій доктрині через поняття господарської компетенції.

Проте в нормативно-правових актах та юридичній літературі відсутня однозначність у тлумаченні поняття «господарська компетенція», а поняття «господарська компетенція фізичної особи» взагалі не визначене, що на практиці зумовлює виникнення проблем під час реалізації господарської компетенції фізичними особами.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналізом поняття «компетенція» займались С.М. Грудницька, Г.В. Пронська, Є.В. Татаринцева, Д.І. Голосніченко, В.К. Мамутов, В.Б. Авер'янов, проте поняття господарської компетенції фізичної особи ними визначено не

було. Водночас, незважаючи на значну кількість наукових робіт, необхідно зазначити, що проблеми визначення правового статусу фізичної особи як суб'єкта, наділеного господарською компетенцією, потребують глибокого і системного дослідження.

**Мета статті** – дати визначення поняття «господарська компетенція фізичної особи», сформулювати висновки і пропозиції щодо правового регулювання діяльності фізичної особи як суб'єкта, наділеного господарською компетенцією, що має як теоретичне значення, так і практичне значення.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття «компетенція» походить від латинського «competentia» – сукупність (ведення, здатність, приналежність до права) – сукупність предметів відання, функцій, повноважень, прав та обов'язків певного органу чи особи [22, с. 210]. Деякі вчені визначають компетенцію як сукупність можливих, а не наявних прав, передумову правоволодіння, що реалізується через суб'єктивні права [20, с. 53]. З такою постановкою питання категорично не погоджувався В.К. Мамотов, який стверджував, що поняттям компетенції охоплюються тільки конкретні права й обов'язки, якими особа володіє безпосередньо завдяки закону [19, с. 58–59]. В.Б. Авер'янов вважає, що компетенція – це юридичне відображення опосередкування) покладених на суб'єктів функцій у спеціальних (так званих компетенційних або статутних) актах шляхом закріплення цілей, завдань і необхідного для їх реалізації комплексу прав і обов'язків, тобто владних повноважень [17, с. 265].

Значна кількість позицій щодо визначення компетенції дала змогу виділити два основні підходи до тлумачення змісту цього поняття: «розширювальний» та «обмежувальний».

«Розширювальне» тлумачення цього поняття полягає в тому, що до елементів компетенції його прихильники відносять не лише права й обов'язки, а й повноваження. Загалом, термін «повноваження» характерний для науки адміністративного права, але, наприклад, представники науки господарського права термін «організаційно-господарські повноваження» визначають через поняття «господарська компетенція». Тобто поняття «компетенція» доволі часто визначається через поняття «повноваження», що вказує на органічність взаємозв'язку в змісті управлінської діяльності повноважень і компетенції, яка виражається суб'єктами

управління. На думку автора, тут варто вести мову не про відсутність чітких розходжень між компетенцією і повноваженнями, а про неправильне розуміння цих термінів.

Аналізуючи поняття «повноваження» у словниках, зустрічається визначення, що повноваження слід розглядати як обмежене право на користування ресурсами організації і спрямування зусиль на виконання певних завдань [21, с. 235]. Термін «повноваження» досить часто використовується в Конституції України як відносно різноманітних дій, так і щодо різних суб'єктів [4, с. 31]. Важливий внесок у розуміння терміна «повноваження» зробив Д.І. Голосніченко, який розуміє повноваження, перш за все, як соціальне явище, що характеризується володінням правами і обов'язками членів (члена) суспільства, переданих суб'єкту відносин у порядку та у спосіб, визначений соціальними правилами і нормами з метою реалізації в особистих або спільних інтересах особи делегувальника і можуть включати в себе право розпорядження її цінностями, право на загальнообов'язковій основі залучати до виконання суспільних доручень, та застосовувати у випадках, передбачених правилами суспільного життя, заходи примусу [18]. С.В. Бурмагін вважає, що повноваження – сукупність певних взаємопов'язаних правочинностей та обов'язків, установлених для виконання конкретних дій та прийняття рішень [3, с. 114]. Б.М. Лазарев визначає повноваження як комплекс прав та обов'язків, якими володіють суб'єкти для втілення покладених на них функцій [7, с. 102].

Аналізуючи правову природу повноважень, важливо звернути увагу, що вони залежать від характеру правовідносин – зокрема, від того, чи є вони приватноправовими, чи публічно-правовими і відповідно до того, яким є підхід до їх правового регулювання. Якщо брати за основу думку О.І. Харитонової, приватноправовий підхід ґрунтується на визнанні природних, невідчужуваних прав, котрі не створюються, а лише визнаються і підтверджуються нормами позитивного законодавства. Що ж стосується публічно-правового підходу, він ґрунтується на тому, що держава не визнає, а створює права, наділяючи ними окремих громадян і визначаючи тим самим обсяг правоздатності, а відтак і потенційних суб'єктивних прав кожного з них, котрий може бути збільшений або зменшений на розсуд самої держави [10, с. 87].



Права суб'єктів повноважень передбачено чинними законодавчими актами, установчими документами, положеннями, інструкціями тощо. Однак якщо це загальні права, то так звані природні права фізичної особи як суб'єкта повноважень надаються кожній фізичній особі (громадянину, іноземцю, апатриду) окремо й закріплені на конституційному рівні.

Усі державні чи недержавні структури створено з певною метою діяльності. Саме в завданнях останніх і відображається ця мета. Тому для виконання функцій кожний суб'єкт наділяється тими правами та обов'язками, які можна окреслити поняттям повноваження. У свою чергу, сукупність перерахованих структурних елементів складає собою поняття компетенції.

Проте ж в приватноправовому секторі поняття компетенція та повноваження розмежувати важче. Аналізуючи фізичну особу як учасника господарських правовідносин, бачимо, що її повноваження і компетенція характеризуються володінням правами і обов'язками, і одночасно їх відображенням шляхом виконання певних функцій та завдань, необхідних для реалізації комплексу прав фізичної особи.

З теорії держави і права відомо, що публічне право є підсистемою права, яка складається з норм, що регулюють відносини, пов'язані зі здійсненням функцій публічної влади за допомогою імперативного методу правового регулювання [16, с. 175]. Тобто ці відносини зазвичай за участі суб'єктів владних повноважень.

Для приватноправових відносин характерне їх регулювання за допомогою диспозитивного методу задля задоволення приватного інтересу окремої особи, зокрема, фізичної.

Отже, поняття повноважень та компетенції в публічно-правовій сфері не є повністю тотожними чи взаємозамінними, компетенція є ширшою категорією, ніж повноваження. Вони відрізняються і за змістом, і значенням, і структурою логічно пов'язаних їхніх внутрішніх елементів та за функціональним призначенням, оскільки компетенція включає предмет відання, завдання та функції певного суб'єкта, а не лише сукупність прав та обов'язків. У свою чергу, повноваження є важливим складником компетенції і має самостійний порядок її реалізації.

Проте ж в приватноправовій сфері відносини між суб'єктами повноважень не є їх обов'язковою ознакою, і компетенція одного суб'єкта щодо іншого становить собою безпосередньо сукупність певних повноважень. Саме тому

повноваження в приватноправовій сфері – це і є компетенція. Відповідно, повноваження фізичної особи як учасника господарських правовідносин є її компетенцією.

«Обмежувальний» підхід до розуміння поняття «компетенція» проявляється в тому, що компетенція ототожнюється лише з правами і обов'язками, тобто з право-дієздатністю, або правосуб'єктністю.

На сучасному етапі розвитку теорії права питання правосуб'єктності залишається дискусійним. В науковій літературі трапляються різні підходи до трактування правосуб'єктності особи.

Представники школи цивільного права розглядають правосуб'єктність як право-дієздатність, тобто правоздатність і дієздатність у сукупності [15, с. 111]. Утім, такий підхід до визначення правосуб'єктності особи не дає змоги розкрити реальний зміст цієї юридичної категорії, оскільки можливість бути носієм прав і обов'язків та здатність реалізовувати їх в практичній діяльності не можна вважати повною характеристикою правосуб'єктності.

Наприклад, аналіз норм і структури Господарського кодексу України, зокрема статті 207, свідчить про закладений у цьому нормативно-правовому акті підхід, згідно з яким поняття господарської компетенції ототожнюється з терміном «спеціальна правосуб'єктність» [1].

Подібний підхід знаходить свою підтримку й серед окремих науковців, що пропонують одноелементну структуру господарської правосуб'єктності, коли «господарська правосуб'єктність» рівна «господарській компетенції» [14, с. 20]. Тому розглянемо різні погляди науковців з приводу такого ототожнення через конкретного суб'єкта – фізичну особу.

В.С. Щербина господарську компетенцію тлумачить як поняття, «правосуб'єктність» або «праводієздатність». Учений зазначає, що оскільки поняття компетенції є досить широким і застосовується в різних правових галузях (конституційному, адміністративному праві тощо), то в Господарському кодексі України йдеться саме про господарську компетенцію, якою позначається не лише сукупність прав і обов'язків фізичної особи як суб'єкта господарювання, але й сукупність повноважень, прав та обов'язків під час виконання своїх функціональних завдань у сфері господарювання [12, с. 11–13]. А.Г. Бобкова, ототожнюючи господарську компетенцію з правосуб'єктністю,

визначає її як засновану на законі можливість набувати майнові та немайнові права, обирати сфери господарської діяльності, партнерів у зобов'язаннях, визначати порядок розподілу чистого прибутку тощо з моменту створення суб'єкта господарювання до припинення діяльності [2, с. 154].

Автор підтримує позицію представників школи господарського права, які трактують правосу́б'єктність більш широко і визначають її як категорію, що включає господарську компетенцію. На думку В.С. Мартем'янова, господарська компетенція як необхідний елемент правосу́б'єктності означає, що фізична особа отримує можливість набувати права й обов'язки з моменту набуття статусу учасника господарських відносин, і ця можливість заповнюється наявними в фізичної особи правами (на майно, фірму, вибір сфери господарювання та ін.) [8, с. 56]. На думку І.В. Єршової, господарська компетенція як необхідний елемент правосу́б'єктності означає сукупність прав, якими фізична особа наділяється відповідно до закону та інших документів. Це можливість здійснення фізичною особою певних видів підприємницької діяльності, набуття статусу підприємця, вчинення угод [6, с. 37].

На думку автора, щодо співвідношення господарської компетенції та правосу́б'єктності фізичної особи потрібно дотримуватися позиції про розмежування цих понять, але при цьому не треба виключати їх тісного взаємозв'язку. Господарська компетенція фізичної особи та її господарська правосу́б'єктність співвідносяться як частина та ціле.

Певні розходження у юридичній літературі мають місце і щодо визначення вмісту господарської компетенції. Одні вчені включають до змісту господарської компетенції тільки ті господарські права та обов'язки, які безпосередньо передбачені законом [23, с. 400; 19, с. 58–59; 9, с. 526]. Інші вчені вважають, що господарською компетенцією охоплюються ще права які визначені в установчих документах юридичної особи [6, с. 37; 5, с. 191]. При цьому важливо зазначити, що маються на увазі права фізичної особи як учасника (засновника), які визначені в установчих документах юридичної особи. Деякі дослідники взагалі наполягають на тому, що до господарської компетенції включаються також права та обов'язки, які виникають на підставі ліцензії [6, с. 37]. На думку автора, усі вищеперераховані права та обов'язки станов-

лять зміст господарської компетенції фізичної особи.

Отже, проведений аналіз сутності господарської компетенції фізичної особи дає підстави виділити характерні ознаки, які притаманні цій правовій категорії та відрізняють її від інших правових категорій:

– господарська компетенція фізичної особи є елементом господарської правосу́б'єктності фізичної особи;

– фізична особа є носієм господарської компетенції;

– зміст господарської компетенції фізичної особи становлять господарські права та обов'язки;

– господарські права та обов'язки фізичної особи мають конкретний характер та пов'язані безпосередньо із правовим статусом фізичної особи. Тобто господарська компетенція показує, які конкретні, прямо передбачені в законі права та обов'язки вже належать фізичній особі незалежно від того, у якій кількості правовідносин вона перебуває в конкретний момент [11, с. 75]. Вказана думка має місце на існування, так як учасником господарських правовідносин є реальна фізична особа (людина), яка наділяється не лише можливими в майбутньому, але й уже наявними правами та обов'язками.

– видовий характер господарської компетенції. Для вирішення поставлених перед фізичною особою завдань і досягнення конкретних цілей кожна із них повинна володіти правами та обов'язками в різному обсязі, різного змісту й у неоднаковому наборі [13, с. 284].

**Висновки і пропозиції.** Отже, господарська компетенція фізичної особи – це елемент господарської правосу́б'єктності, зміст якої становлять господарські права та обов'язки громадянина, іноземця, особи без громадянства, встановлені законодавством, та/або безпосередньо законом не встановлені, але необхідні для виконання фізичною особою покладених на неї функцій і завдань, спрямована на збалансування приватних і публічних інтересів. Теоретичне осмислення положень щодо поняття компетенції фізичної особи, розроблення і впровадження рекомендацій з практичної реалізації її компетенції є актуальною проблемою правової науки. Тому поняття господарської компетенції фізичної особи повинне бути визначене Господарським кодексом України та іншими нормативно-правовими актами, а також більш глибоко і системно опрацьоване науковцями.

**Список використаної літератури:**

1. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради*. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.
2. Бобкова А.Г. Правовое обеспечение рекреационной деятельности. Донецк : Юго-Восток, 2000. 308 с.
3. Бурмагин С.В. Уголовный суд России : монография. Москва : Юрлитинформ, 2010. 392 с.
4. Голосніченко Д.І. Теорія : вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування : монографія. Київ : Видавець Голосніченко А.М., 2009. 356 с.
5. Грудницкая С.Н. Хозяйственная правосубъектность государственных предприятий: проблемы теории и практики : монография / НАН Украины, Ин-т экон.-прав. исслед. Донецк : Юго-Восток, 2011. 428 с.
6. Ершова И.В. Предпринимательское право : учебник. Москва : Юриспруденция, 2002. 506 с.
7. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. Москва : Юрид. лит., 1971. 280 с.
8. Мартемьянов В.С. Хозяйственное право. Общие положения : курс лекций. Москва : БЕК, 1994. Т. 1. 312 с.
9. Пронська Г.В. Вибране. Київ : Освіта України, 2013. 696 с.
10. Харитоновна О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : монографія. Одеса : Юридична література, 2004. 328 с.
11. Хахулин В.В. Правовое положение управления промышленного объединения. Казань : Изд-во Казан, ун-та, 1981. 143 с.
12. Щербина В.С. Суб'єкти господарського права : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 264 с.
13. Господарське право / В.К. Мамутов, Г.Л. Знаменский, В.В. Хахулін та ін. / за ред. В.К. Мамутова. Київ : Юрінком-Інтер, 2002. 912 с.
14. Правове регулювання господарської діяльності : навч. посіб. / В.В. Мачуський, Л.О. Кожура, Ю.В. Сагайдак та ін.; за заг. ред. В.В. Мачуського. Київ : КНЕУ, 2015. 152 с.
15. Цивільне право України : підручник : у 2-х кн. / О.В. Дзера (кер. авт. кол.), Д.В. Боброва, А.С. Довгерт та ін. ; за ред. О.В. Дзери, А.С. Кузнєцової. Київ : Юрінком Інтер, 2002. Кн. 1. 720 с.
16. Теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін.; за ред. О.В. Петришина. Харків : Право, 2014. 368 с.
17. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. / ред. колегія: В.Б. Аверьянов (голова). Київ : Вид-во: «Юридична думка», 2004–2005. Т. 1: Загальна частина. 2004. 584 с.
18. Голосніченко І.П., Голосніченко Д.І. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право* : зб. наук. пр. 2011. № 1 (9). С. 147–155.
19. Мамутов В.К. О соотношении понятий компетенции и правоспособности государственных хозяйственных органов. *Изв. вузов. Правоведение*. 1965. №4. С. 56–63.
20. Татаринцева Е.В. О правосубъектности, компетенции и правоспособности государственных хозяйственных органов. *Вопросы хозяйственной правосубъектности* : сб. ст. / под ред. проф. Е.П. Торкановского. Куйбышев : Волжская коммуна, 1971. С. 35–53.
21. Економічний словник / Й.С. Завадський, Т.В. Осовська, О.О. Юшкевич. Київ : Кондор, 2006. 356 с.
22. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт. : В.К. Гіжевський, В.В. Гловченко, В.С. Ковальський (кер) та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 528 с.
23. Беляневич О.А. Теоретичні проблеми господарського договірної права : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.04 – «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2006. 506 с.

**Shevchenko A. M. The concept of economic competence of an individual**

*The article is devoted to the definition of the term “economic competence of an individual”. Theoretical bases of understanding of competence at legislative and doctrinal levels are worked out. The concept of competence, its origin and content are investigated. It is established that the content of economic competence includes economic rights and obligations, which are directly provided by law, defined in the constituent documents of the legal entity, arising on the basis of a license and other legal grounds. The definition of competence in “extensible” and “restrictive” approaches is proposed. The “expansive” interpretation is devoted to the correlation of the concepts of competence and authority, the analysis of their legal nature, as well as their peculiarities in the public-legal and private-legal spheres. It is substantiated that in the public-legal sphere, powers are a component of competence, while in private-legal sphere, powers are competences. A “restrictive” interpretation of competence is identified only with rights and obligations, that is, legal capacity, or legal personality, and is characterized by a comparison of the concepts of competence and legal personality. The one-element structure of economic legal personality of representatives of the school of civil law, when “economic personality” is equal to “economic competence”, and the position of representatives of the school of*

*economic law, which interpret legal personality more broadly and define it as a category that includes economic competence. Based on the formulated features, the competence and legal personality of a particular subject – an individual – were investigated. It is established that an individual is a holder of economic competence, the content of which is economic rights and obligations. It is substantiated that the economic rights and obligations of the individual are specific, specific and directly related to the legal status of the individual. It is proved that the economic competence of an individual and its economic personality correlate as part and whole, that is, the competence of the individual is an element of the economic personality of the individual. It is proposed to include the concept of “economic competence of an individual” in the provisions of the Economic Code of Ukraine, other legal acts, and more systematic analysis by scientists.*

**Key words:** *competence, authority, legal personality, rights, duties, economic competence, individual.*

# ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-18>**В. В. Безусий**

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

## ФУНКЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті функції соціального захисту державних службовців визначено як систему основних напрямів регулюючого впливу на суспільні відносини з приводу забезпечення соціально-економічних прав державних службовців і формування соціального та трудового потенціалу державної служби, які зумовлені рівнем соціально-економічних умов, що існують у державі. Залежно від їх спрямованості вказані функції пропонується поділити на: загальні – спрямовані на соціальний захист соціально-економічних і культурних прав державних службовців як громадян України; спеціальні – спрямовані на соціальний захист їх як осіб зі специфічним правовим статусом. Визначення питання правового статусу державних службовців, сучасних форм і методів їх діяльності, ефективного управління персоналом державної служби, у т. ч. і забезпечення їх належного соціального захисту, мають істотне значення для ефективності здійснення державного управління. Функції соціального захисту державних службовців, окрім того, що визначають основні напрями його дії, також повинні мати динамічний і відкритий характер, зумовлений тим рівнем і специфікою розвитку суспільних відносин у сфері соціального захисту, який існує в державі. Виділено конкретні функції соціального захисту державних службовців, проаналізовано погляди вчених на зміст функцій, що виконуються суміжними з досліджуваним об'єктом явищами соціальної сфери. Зокрема, це функції соціальної політики, соціального забезпечення, соціального страхування. Функції соціального захисту державних службовців також дають уявлення про цінність і роль досліджуваного засобу забезпечення та гарантування соціально-економічних права цих осіб, засобу створення підґрунтя для розвитку їх особистості, посилення та зміцнення їх власного потенціалу, у т. ч. і як специфічної групи працівників, які здійснюють особливу діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави. Вважаємо, що врахування наведеної характеристики функцій соціального захисту державних службовців сприятиме не тільки удосконаленню інституту державної служби, а й підвищенню ефективності державного управління загалом.

**Ключові слова:** соціальна функція держави, соціальний захист, функції соціального захисту, забезпечення соціального захисту державних службовців.

**Постановка проблеми.** З моменту здобуття незалежності наша держава вживає різні за змістом і характером заходи щодо реалізації своєї соціальної функції. Але ці заходи, особливо за сучасних соціально-економічних умов, на жаль, не дають очікуваних результатів. Як свідчать численні приклади з життя українського суспільства, значна частка населення потребує державної допомоги для забезпечення проголоше-

ного у ст. 48 Конституції України права кожного «на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї». Але така ситуація має бути виправлена. Саме з урахуванням цього імперативу науковці вказують, що за сучасної соціально-економічної ситуації актуалізується потреба у реформуванні інституту соціальної політики як регулятора розвитку соціальної сфери [1, с. 152]. Результатом такого реформування

має стати підвищення рівня соціальної безпеки населення, суспільства та держави, а також формування належної системи соціального захисту особи, у т. ч. і такої його категорії осіб, як державні службовці.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Питання державної служби в Україні, проходження її державними службовцями, аспектів її організації та функціонування є предметом постійної уваги з боку науковців і практиків (В.Б. Авер'янов, А.П. Гетьман, Г.О. Барабаш, Н.Б. Болотіна, Є.М. Борщук, Н.М. Вапнярчук, Н.Ф. Добрева, М.І. Іншин, І.І. Колосовська, Т.К. Корецька, М.Б. Ріппа, Б.І. Шашків, Н.П. Топішко, О.М. Ярошенко та ін.). Так, вченими уточнено сутність і зміст державної служби, правовий статус державних службовців, предмет і метод правового регулювання відносин у цій сфері, його засоби. З боку законодавця у 2015 р. ухвалено нову редакцію Закону України «Про державну службу». Це підкреслює важливість питань державної служби та державних службовців як основи підвищення ефективності державного управління в Україні.

Слід відзначити, що питання правового статусу державних службовців, сучасних форм і методів їх діяльності, ефективного управління персоналом державної служби, у т. ч. і забезпечення їх належного соціального захисту, мають істотне значення для ефективності здійснення державного управління, адже недостатня розробленість правового положення державних посадових осіб викликає невпевненість окремих працівників у правомірності, доцільності та раціональності своїх дій, призводить до соціальної та професійної апатії [2, с. 359]. Особливої актуальності питання соціального захисту державних службовців набувають останнім часом, коли у країні загострилася соціально-економічна ситуація. Але, незважаючи на це, соціальний захист цієї категорії осіб має забезпечувати досягнення відповідних цілей. Зокрема, цілей створення необхідних умов для нормальної службово-трудової діяльності, вжиття заходів із реалізації функціонально-посадових повноважень [3, с. 213]. Саме тому з'ясування функцій соціального захисту державних службовців за умов зміни структури та засобів регулювання суспільних відносин є актуальним завданням для сучасного соціального права.

**Мета статті** полягає у визначенні сутності та змісту функцій соціального захисту державних службовців.

**Виклад основного матеріалу.** Щодо функцій соціального захисту державних службовців, то вони характеризують цей захист як відповідну систему дій і заходів. Зокрема, вказується, що функція уособлює певне явище і процес діяльності в конкретних межах [4, с. 162]. Але, на відміну від завдань, які відповідають на питання про те, що слід робити для соціального захисту державних службовців, функції визначають взагалі призначення та роль цього явища в межах реалізації соціальною державою її сутності щодо цієї категорії працюючих громадян України. Як вважаємо, функції соціального захисту дають можливість скласти уявлення про його роль і призначення в контексті реалізації державою її соціальної політики. Наприклад, що стосується схожого за природою та значенням явища – соціального забезпечення, то фахівці вважають, що його значення в житті суспільства визначається тим, які функції воно виконує, які основні проблеми дозволяє вирішити. Іншими словами, призначення системи соціального забезпечення виявляється у функціях останнього, через особливості яких відбивається специфічність правового регулювання (тобто предмету галузі), а також його методу [5, с. 20]. Тобто аналіз функцій соціального захисту державних службовців дозволить більш чітко та повно встановити його значення для цієї групи осіб, а також уточнити напрями його реалізації.

У мовознавстві поняття «функція» означає «робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось // Призначення, роль чого-небудь» [6, с. 1552]. Тобто попередньо можна сказати, що функції соціального захисту державних службовців – це те коло діяльності, ті види роботи, яку соціальний захист вказаних осіб фактично виконує, що характеризує його призначення як засобу реалізації соціальної політики у сфері державної служби. Щодо застосування поняття «функція» у спорідненій сфері, то М.І. Боднарук, характеризуючи функції соціального страхування, вказує, що вони дозволили зрозуміти сутність соціального страхування в Україні, внутрішні процеси, спричинені його існуванням [4, с. 164]. Тому функції соціального захисту державних службовців мають важливе значення для розуміння його змісту, ролі та можливих результатів реалізації.

Щодо схожого явища у праві – функцій права, то науковці визначають їх як найбільш істотні напрями та сторони його впливу на суспільні відносини, у яких розкривається загальнолюдська

і класова природа та соціальне призначення права [7, с. 101], або як основні напрями правового впливу на суспільні відносини з метою їхнього упорядкування, де термін «функціонування права» означає дію права в житті суспільства, втілення його функцій у суспільних відносинах [8, с. 233]. Як бачимо, функції права, по-перше, характеризують діяльність цього явища, по-друге, визначають спрямування його дії, по-третє, дають уявлення про роль і призначення в регулюванні суспільних відносин.

Схожа характеристика надається і поняттю «функції держави». А.Є. Краковська, досліджуючи поняття соціальної функції держави, визначає їх як пов'язані між собою напрями цілеспрямованої правомочної діяльності держави регулятивно-управлінського характеру, зумовлені рівнем і специфікою розвитку суспільних відносин (включаючи й ті відносини, на основі яких була конституційована сама держава і державна влада) [9, с. 15]. Цікавою видається вказівка на таку властивість функцій держави, як те, що вони «зумовлені рівнем і специфікою розвитку суспільних відносин». А.Є. Краковська додатково зауважує: виходячи з цього визначення, можна зробити висновок, що така система функцій будь-якої держави має динамічний і відкритий характер. На її думку, ця система зазнає на собі постійного впливу соціального середовища і реагує на нього шляхом запровадження нових видів діяльності, вдосконалення чи уточнення вже наявних видів діяльності, відмовою від тих чи інших сторін діяльності тощо [9, с. 15].

Отже, функції соціального захисту державних службовців, окрім того, що визначають основні напрями його дії, також повинні мати динамічний і відкритий характер, зумовлений тим рівнем і специфікою розвитку суспільних відносин у сфері соціального захисту, який існує в державі. На підтвердження вказаної нами думки наведемо позицію авторів підручника «Право соціального забезпечення в Україні» за редакцією О.М. Ярошенка, котрі також звертають увагу на те, що, хоча основні функції повинні мати сталість як одну з необхідних ознак характеристики своєї безперервності, тривалості дії, їх природа виявляється в постійному впливі на правовідносини, адже вони можуть змінюватися за змістом під дією нових правових та економічних механізмів, доповнюватися водночас і розвитком самого права й суспільства [5, с. 20]. Саме у такий спосіб як функції соці-

ального забезпечення, так і функції соціального захисту державних службовців мають забезпечувати відповідність стану соціальної захищеності цих осіб тим умовам, за яких відбувається їх діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави.

З приводу характеристик функцій у соціальній сфері, то переважна більшість науковців визначає їх саме через поняття «напрямок діяльності», «роль», що підтверджує попередньо наведене нами розуміння поняття «функції соціального захисту державних службовців». Наприклад, функції соціальної політики – це сукупність тих ролей, які вона виконує в організації суспільних відносин, відображаючи інтереси й потреби різних соціальних спільнот, груп та індивідів, що стосуються покращення їх соціального становища, умов життєдіяльності та подальшого розвитку [10, с. 26].

Функції права соціального забезпечення Б.І. Сташків визначає як напрями впливу на процес формування відповідної галузі права та реалізації норм у суспільних відносинах у сфері соціального забезпечення з метою здійснення мети і завдань держави щодо соціального забезпечення та захисту населення. Ознаками функцій права соціального забезпечення, на його думку, є те, що вони: 1) становлять основні напрями правового впливу; 2) об'єктом правового впливу є суспільні відносини у сфері соціального забезпечення; 3) зумовлені соціальним призначенням права соціального забезпечення; 4) виражають суть права соціального забезпечення; 5) мають сталий характер, оскільки існують тривалий час; 6) здійснюються в певній формі та певними методами [11, с. 177].

М.І. Боднарук під функціями соціального страхування пропонує розуміти сукупність напрямів діяльності системи соціально-економічних відносин у сфері забезпечення належних соціально-економічних умов для працівників унаслідок настання соціальних ризиків [4, с. 162]. І, на його думку, вони характеризуються такими ознаками: 1) є головними соціально значущими напрямками покращення соціального добробуту малозабезпечених громадян; 2) постійністю і системністю – діють безперервно; 3) динамічністю – у процесі їх постійної дії можливі зміни у зв'язку з реформуванням усієї системи соціального страхування; 4) об'єктивністю – функції соціального страхування зумовлюються соціально-побутовими потребами суспільства; 5) комплексним

характером – вони наповнені не лише соціальними, а й економічними та політичними відносинами [4, с. 163–164].

Із наведеними визначеннями та вказаними ознаками понять функцій у соціальній сфері ми цілком згодні. Додамо, що, як слушно вказується науковцями, функції наведених вище явищ – це не поодинокі відокремлені напрями реалізації призначення соціальної політики, соціального захисту, права соціального забезпечення та соціального страхування, а певна взаємопов'язана їх система. Адже саме у такому системно-структурному зв'язку між функціями соціального захисту державних службовців він отримує якість цілісного засобу регулюючого впливу на весь комплекс суспільних відносин у цій сфері. Тому погодимось із М.М. Руженським, котрий за результатами дослідження питання соціального захисту населення в умовах формування ринкової моделі економіки України вказує, що кожна окрема його функція не відокремлена від іншої неподоланими межами, має місце їхня взаємодія, у деяких випадках – переплетення дій, характерне для цілісної системи, якою є соціальний захист населення [12, с. 117].

На цій підставі та з урахуванням наведених вище міркувань щодо розуміння значення «функція» поняття функції соціального захисту державних службовців охарактеризуємо як систему основних напрямів регулюючого впливу на суспільні відносини з приводу забезпечення соціально-економічних прав державних службовців і формування соціального і трудового потенціалу державної служби, які зумовлюються рівнем соціально-економічних умов, що існують у державі, та характеризують призначення соціального захисту державних службовців як засобу реалізації соціальної політики у сфері державної служби.

Щодо виділення конкретних функцій соціального захисту державних службовців, то проаналізуємо погляди вчених на зміст функцій, які виконуються суміжними з досліджуванним об'єктом явищами соціальної сфери. Зокрема, це функції соціальної політики, функції соціального забезпечення, функції соціального страхування. Вважаємо, що, як системно пов'язане з ними явище, соціальний захист державних службовців виконує схожі функції.

Як зауважують автори монографії «Соціальна політика в Україні: реалії та перспективи оновлення» за редакцією В.Г. Никифоренка,

більшість дослідників виділяють такі основні функції соціальної політики: забезпечення соціальної сталості суспільної системи, її соціальної безпеки; забезпечення політичної сталості влади; забезпечення такого розподілу влади та власності в народному господарстві, котрий би визнавався більшістю населення справедливим і не вимагав би боротьби за подальший їх перерозподіл; налагодження такої системи розподілу економічних ресурсів, яка б значною мірою влаштувала переважну більшість населення країни; забезпечення суспільством і державою необхідного й достатнього рівня екологічної безпеки населення; забезпечення суспільством і державою не тільки необхідного й достатнього рівня соціальної захищеності населення загалом, але й кожної його соціальної верстви зокрема [10, с. 26–27].

Щодо функцій соціального забезпечення, то автори підручника «Право соціального забезпечення в Україні» за редакцією О.М. Ярошенка вирізняють чотири основні функції: економічну (полягає в заміщенні заробітку, втраченого людиною у зв'язку з віком, непрацездатністю або втратою годувальника, частковим відшкодуванням додаткових витрат у разі настання певних життєвих обставин, у наданні мінімальної грошової або натуральної допомоги мало-забезпеченим громадянам, а також у сприянні розвитку суспільного виробництва загалом та окремих галузей господарства), соціально-реабілітаційну (пов'язану із задоволенням специфічних потреб осіб похилого віку і непрацездатних громадян), політичну (передбачає підтримку соціальної стабільності в суспільстві, де існують значні відмінності в рівні життя різних верств громадян) і демографічну (покликану стимулювати зростання народонаселення країни, відтворення її здорового покоління, збільшення тривалості життя громадян) [5, с. 22–25].

М.І. Боднарук за сферою дії виділяє такі функції соціального страхування: соціальні (захисну, соціально-реабілітаційну, соціально-ризикову), економічні (економічну, контрольну, збереження і примноження коштів) і політичні (соціальної рівності та диференціації, політично-стабілізуючу (запобіжну)) [4, с. 163]. О.М. Круглов до системи функцій соціального страхування включає: організаційну (формування грошових фондів і перерозподільчу), політичну (зменшення розриву в рівнях матеріального забезпечення працюючих і непрацюючих громадян та сприяння вирівнюванню життєвого



рівня різних соціальних груп населення), охоронну (застосування цілої низки заходів, спрямованих на те, щоб право не було порушено), захисну (заходи, спрямовані на відновлення того стану речей, який існував до настання негативного соціального явища), демографічну (забезпечення кількості та структури трудових ресурсів) [13, с. 466–467]. І хоча вказані автори наводять різні за назвою функції, порівняння їх змісту вказує, що і М.І. Боднарук, і О.М. Круглов характеризують одні й ті самі явища.

На думку Н.П. Борецької, функції системи соціального захисту полягають у зменшенні соціальних ризиків, які вимірюються на основі механізму соціальної експертизи стосовно відповідності запроваджуваних заходів державним соціальним стандартам (нормативам) і відповідають вимогам забезпечення добробуту та гідного рівня життя для кожного громадянина [14, с. 11]. Тобто вказана система виконує соціальні та економічні функції.

Враховуючи включення у зміст статусу державних службовців як загальних, так і специфічних рис [11, с. 293–313], вважаємо, що функції досліджуваного виду соціального захисту також доцільно поділити на загальні та спеціальні. Саме тому в цьому контексті цікавою є думка М.М. Руженського, котрий, досліджуючи соціальний захист населення в умовах формування ринкової моделі економіки України, окрему увагу приділив питанню функцій соціального захисту [12]. Так, цей автор функції системи соціального захисту населення поділяє на загальні (пов'язані з процесами функціонування й розвитку суспільних відносин загалом), спеціальні (відносно відокремлені напрями його дії, які забезпечують функціонування і розвиток окремих складників суспільних відносин) і допоміжні (прияють нормальному здійсненню загальних і спеціальних функцій) [12, с. 111, 113, 117]. М.М. Руженський до загальних функцій соціального захисту відносить: утвердження і відтворення складників суспільних відносин; сприяння соціально-економічному розвитку й забезпечення соціальної стабільності; превентивну (попереджувальну); регулятивну функцію; інтегративну функцію [12, с. 111–113], а до спеціальних: адаптаційну; інноваційну; розподільну; стимулюючу; функцію задоволення багатьох потреб тих осіб, котрі мають на це право [12, с. 113–115]. Що стосується допоміжних функцій соціального захисту, то, на його думку, до них слід віднести: комунікативну,

трансляючу; контрольну; профілактично-виховну функції [12, с. 115–116]. Вважаємо, що наведену класифікацію та перелік виділених М.М. Руженським функцій слід підтримати. Але зауважимо, що, оскільки функції соціального захисту – це основні напрями його реалізації, впливу на суспільні відносини у цій сфері, то виділяти допоміжні функції як щось другорядне, напевно, недоцільно.

Тому, враховуючи специфіку соціального захисту державних службовців, який їм забезпечується і як громадянам України, і як особливій категорії працюючих осіб, залежно від ролі функції соціального захисту державних службовців поділимо на: загальні функції – спрямовані на соціальний захист соціально-економічних і культурних прав державних службовців як громадян України; спеціальні – спрямовані на соціальний захист їх як осіб зі специфічним правовим статусом. Але між ними немає суперечностей, ці види завдань соціального захисту державних службовців доповнюють одна одну, сприяючи максимально повній і всебічній реалізації мети соціального захисту цієї особливої категорії працюючого населення України.

Узагальнюючи наведене щодо функцій соціального захисту державних службовців як складників концептуальних основ соціального захисту цієї категорії працюючих громадян України, до їх числа віднесемо такі:

– загальні функції соціального захисту державних службовців: економічну (забезпечення задоволення соціально-економічних і соціально-культурних прав державних службовців, надання відповідних видів соціальної, грошової або натуральної допомоги у передбачених законом випадках, сприяння соціально-економічному розвитку й забезпечення соціальної стабільності); політичну (забезпечення підтримання соціальної стабільності в суспільстві, соціальної рівності та диференціації в соціальному захисті); регулятивну (забезпечення відтворення і розвитку суспільних відносин у сфері розподілу і перерозподілу економічних благ і ресурсів між особами, які потребують такого захисту); охоронну (захисну) (забезпечення охорони та захисту суспільних відносин і соціально-економічних та соціально-культурних прав державних службовців від незаконних обмежень або порушень, відновлення статусу особи, який існував до його порушення); демографічну (забезпечення стимулювання зростання кількості та підвищення якості трудових ресурсів,

збільшення тривалості життя громадян); превентивну (попереджувальну) (забезпечення запобігання негативним соціально-економічним явищам, процесам і їх наслідкам);

– спеціальні функції соціального захисту державних службовців: організаційну (забезпечення створення механізмів формування відповідних фондів і їх перерозподілу, а також сприяння реалізації завдань соціального захисту державних службовців); соціально-захисну (соціально-реабілітаційну) (забезпечення задоволення специфічних потреб державних службовців похилого віку та непрацездатних державних службовців); інформаційну (забезпечення інформування державних службовців і членів їх сімей про стан, характер і зміст соціального захисту, наявні можливості для задоволення їх соціально-економічних і соціально-культурних прав); стимулюючу (забезпечення створення умов для максимально повної та ефективної реалізації особи на державній службі впродовж максимально можливого часу перебування особи на державній службі); контрольну (здійснення контролю за досягненням мети та дотриманням засад соціального захисту державних службовців, належною реалізацію його завдань, а також дотриманням соціально-економічних і соціально-культурних прав державних службовців).

Підводячи підсумок наведеної у статті характеристики функцій соціального захисту державних службовців, зауважимо, що вони визначають це явище з позиції його функціонування. Функції соціального захисту державних службовців також дають уявлення про цінність і роль досліджуваного засобу забезпечення та гарантування соціально-економічних права цих осіб, засобу створення підґрунтя для розвитку їх особистості, посилення та зміцнення їх власного потенціалу, у т. ч. і як специфічної групи працівників, котрі здійснюють особливу діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави. Вважаємо, що врахування наведеної характеристики функцій соціального захисту державних службовців сприятиме не тільки удосконаленню інституту державної служби, а й підвищенню ефективності державного управління загалом.

#### Список використаної літератури:

1. Колосовська І.І. Сучасні підходи у реформуванні соціальної політики держави як регуля-

тора розвитку соціальної сфери. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 152–158.

2. Панасюк О.Т., Гоменюк Д.С. До проблеми соціального забезпечення державних посадових осіб. *Форум права*. 2010. № 2. С. 359–362. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10potdpo.pdf>.
3. Безусий В. Особливості державних службовців серед інших об'єктів соціального захисту. *Публічне право*. 2012. № 4 (8). С. 211–217.
4. Боднарук М.І. Функції соціального страхування в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2014. Вип. 24. Т. 2. С. 161–164.
5. Право соціального забезпечення в Україні : підручник / О.М. Ярошенко, Г.О. Барабаш, Н.М. Вапнярчук та ін.; за ред. О.М. Ярошенка. Харків : Право, 2015. 458 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ – Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
7. Волинка К.Г. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : МАУП, 2003. 240 с.
8. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с.
9. Краковська А.Є. Поняття соціальної функції держави в сучасній юридичній науці. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2015. Т. 1. Вип. 31. С. 14–19.
10. Соціальна політика в Україні: реалії та перспективи оновлення / за ред. В.Г. Никифоренка : монографія / Одеський нац. економічний ун-т. Одеса, 2015. 363 с.
11. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України : навчальний посібник / Держ. НДІ МВС України. Харків : ФІНН, 2010. 672 с.
12. Руженський М.М. Соціальний захист населення в умовах формування ринкової моделі економіки України : монографія. Київ : ІПК ДСЗУ, 2013. 318 с.
13. Круглов О.М. Функції соціального страхування України в умовах подолання негативних наслідків світової фінансової кризи: теоретичний аспект. *Форум права*. 2011. № 2. С. 463–467. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11komkta.pdf>.
14. Борецька Н.П. Соціальний захист населення в умовах ринкової трансформації економіки : автореф. дис. ... докт. екон. наук : 08.01.01. Київ, 2002. 35 с.

**Bezusi V. V. Functions of social protection of civil servants**

*We work with our own officials who have worked in a system that supports public relations regulatory activities regarding socioeconomic true civil servants and those who work hard and who demand to meet the socioeconomic issues that exist in the state. Depending on their orientation, these functions propose to be divided into: common – top-level protected socio-economic and cultural true servants as citizens of Ukraine; specially – specially protected as special legal statuses. Having identified the issues of the legal status of civil servants, the modern forms and methods of their activities, the effective management of personnel uses the service, then when you need to use them, you need to have the right information about the effectiveness of work. The analysis functions in different civil servants, distinguishing that they create the main directions of their enterprises, but also have a dynamic and open character, which manifests itself in the same way, and specifically develops the public relations that exist at the same time and may be preserved at the present time. Known specific functions that work in government employees, they check that we see in all the changes to the functions that were investigated and investigated us, and we worked in this field. In particular, it is a functioning social system, functioning reliably, functioning safely. The functioning of national employees are also required to create value and, as a result of research into the protection and guarantees of socio-economic rights that remain contractors for the development of their employees related to changes in their own potentials, and possibly as a specialized group of people who exist. special actions for practical security of tasks and functions. We take into account what takes into account the most relevant features of functional services that work in a service environment, not supporting service services, and improve management efficiency as a whole.*

**Key words:** social function of the state, social protection, social protection functions, ensuring social protection of civil servants.

Г. А. Зуб

кандидат юридичних наук, суддя  
Київського районного суду міста Харкова

## СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ СУДДІВ: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ

У статті досліджено міжнародно-правові стандарти соціального захисту суддів, під якими запропоновано розуміти визнані міжнародною спільнотою і закріплені в міжнародних документах добровільно взяті взаємозобов'язання держав з установами і функціонування національної системи соціального захисту суддів, що містять перелік прав суддів у вказаній сфері, їх обсяг і зміст. До характерних ознак цих стандартів віднесено: а) міжнародні зобов'язання держав у царині соціального захисту суддів; б) ознаки, відбиті в міжнародних нормах, які формуються в договірному порядку; в) ознаки мають модельний характер; г) спрямовані на формування національної системи соціального захисту суддів, що відповідає сучасним загальноновизнаним міжнародним уявленням про умови та рівень соціального захисту цієї категорії осіб.

Зроблено висновок, що міжнародно-правові стандарти соціального захисту суддів гармонізуюче впливають на національне законодавство держав, оскільки їх мета спрямована не на створення єдиного правового регламентування, а на досягнення певного результату, визначеного у відповідних міжнародних документах, а це, у свою чергу, передбачає можливість застосування механізму імплементації, найбільш прийнятної для тієї чи іншої національної правової системи.

На підставі аналізу основних міжнародних документів у сфері соціального захисту суддів (Загальної декларації судової незалежності, Основних принципів щодо незалежності правосуддя, Рекомендацій щодо ефективного впровадження Основних принципів щодо незалежності правосуддя, Європейської хартії про Закон «Про статус суддів», Рекомендації № (2010)12 щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки) названо міжнародно-правові стандарти соціального захисту суддів, зокрема строк повноважень суддів, їх незалежність, безпеку, винагороду, умови служби, пенсію і вік виходу на неї, гарантовані законом; підвищення суддів по службі, що має ґрунтуватися не на вислугі років, а виключно на здібностях, достоїнствах і моральних якостях, відзначених під час виконання ними обов'язків, шляхом об'єктивної оцінки службової діяльності; зобов'язання держави надати судам відповідні засоби, в т. ч. фінансові, які б давали їм змогу належним чином виконувати свої функції, і т. д.).

**Ключові слова:** міжнародні документи, національне законодавство, соціальне забезпечення, суд, держава.

**Постановка проблеми.** За сучасних умов дедалі більшого впливу світової спільноти на внутрішню політику держав не можна обійти увагою визначальну роль впливових міжнародно-правових стандартів – мінімальних правил, яким повинно відповідати внутрішнє правове регулювання. Вони є тим показником, до виконання якого мають прагнути всі народи й держави, так би мовити, «маяком» для національного законодавства, яке держави в разі ратифікації міжнародного документа повинні запровадити в національну юридичну практику.

П.М. Рабінович та О. Венецька міжнародні стандарти прав особи трактують як закріплені

в міжнародних актах і документах, текстуально уніфіковані та функціонально універсальні (для певних міжнародних об'єднань держав) принципи й норми, що за посередництвом вельми абстрактних, здебільшого оціночних термінів-понять фіксують зумовлювані досягнутим рівнем соціального розвитку і його динамікою мінімально необхідний або бажаний зміст і обсяг прав людини, встановлюють позитивні обов'язки держав щодо їх забезпечення, охорони й захисту, а також передбачають за їх порушення санкції політико-юридичного або політичного характеру [1, с. 414]. Як засвідчує Резолюція Генеральної Асамблеї

ООН № 41/120 «Встановлення міжнародних стандартів у сфері прав людини» 1989 р. [2], керівними принципами, яких належить дотримуватися у розробленні міжнародних актів у цій царині, є те, що стандарти повинні: а) узгоджуватися з наявним зводом міжнародно-правових норм у сфері прав людини; б) бути фундаментальними та ґрунтуватися на притаманних людській особистості гідності та цінності; в) бути достатньо чіткими, служити джерелом визначених прав та обов'язків, що мають реалізовуватися; г) передбачати (де це доречно) ефективний і реалістичний механізм здійснення, включаючи системи подання звітів; д) користуватися широкою підтримкою міжнародної громадськості.

У розробленні і прийнятті на рівні стандартів соціального захисту суддів міжнародне і внутрішньодержавне право теж взаємозбагачують одне одного.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Міжнародні стандарти у сфері прав людини були предметом дослідження таких науковців, як М. Баймуратов, С. Запара, В. Копейчиков, Є. Костилова, Л. Наливайко, П. Рабінович, С. Тіунов та ін. Окремі аспекти міжнародно-правового регулювання статусу суддів були предметом дослідження Ю. Грошевого, С. Голубка, М. Козюбри, І. Марочкіна, О. Овчаренко, Н. Сакари, В. Сидоренка, В. Яркова та ін. Але проведення аналізу міжнародних стандартів соціального захисту суддів із метою їх впровадження в Україні також потребує уваги з огляду на стрімкий розвиток відповідних суспільних відносин.

**Метою статті** є дослідження міжнародно-правових стандартів соціального захисту суддів із метою розробки теоретичної основи їх впровадження у вітчизняну практику, реформування системи національного судочинства та подальшого розвитку системи гарантування прав людини в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Основними міжнародними документами у сфері соціального захисту суддів є Загальна декларація судової незалежності (1983 р.), Основні принципи щодо незалежності правосуддя (1985 р.), Рекомендації щодо ефективного впровадження Основних принципів щодо незалежності правосуддя (1989 р.), Європейська хартія про Закон «Про статус суддів» (1998 р.) та Рекомендація № (2010)12 щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки (2010 р.).

Розглянемо їх коротко. Основні принципи щодо незалежності правосуддя, ухвалені резолюціями № 40/32 і 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада 1985 р. і від 13 грудня 1985 р. [3] (відповідно), проголошують, що незалежність судових органів гарантується державою і закріплюється в конституції або законах країни. Усі державні та інші установи зобов'язані поважати незалежність судових органів і дотримуватися її. Кожна держава-член має вживати відповідні заходи, які давали б змогу судовим органам належним чином виконувати свої функції.

Строки повноважень суддів, їх незалежність, безпека, відповідні винагороди, умови служби, розміри пенсій і вік виходу на пенсію повинні належним чином гарантуватися законом. Судді, котрих призначають чи обирають, мають гарантовані строки повноважень до обов'язкового виходу на пенсію чи завершення цього строку там, де це встановлено. Підвищення судді на посаді там, де функціонує така система, слід здійснювати на підставі об'єктивних чинників, зокрема його здібностей, моральних якостей і досвіду. Судді володіють свободою організувати свої асоціації чи інші організації, вступати до них для обстоювання своїх інтересів, удосконалення професійної підготовки і збереження судової незалежності.

Рекомендація № R(94)12 щодо незалежності, ефективності й ролі суддів, ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи 13 жовтня 1994 р. [4], виходить із того, що необхідно вживати всі належні заходи для забезпечення, захисту і посилення незалежності суддів. Зафіксовано, що судді незалежно від того, було їх призначено чи обрано, беззмінно перебувають на посаді до часу досягнення ними віку обов'язкового виходу на пенсію або до закінчення строку їх повноважень.

Для створення відповідних умов праці, які дозволять суддям ефективно працювати, необхідно: а) укомплектувати штати достатньою чисельністю суддів і забезпечити перед їх призначенням і протягом кар'єри потрібну професійну підготовку, прикладом котрої може бути стажування в судах і, за можливості, в інших органах та інстанціях влади. Судді не повинні оплачувати таку професійну підготовку, бо вона має бути спрямована на вивчення нового законодавства і судової практики. У разі необхідності така підготовка повинна включати навчальні візити до органів влади й судів у європейських

та інших зарубіжних країнах; б) забезпечити, щоб статус і винагорода суддів відповідали гідності їх професії та відповідальності, яку вони беруть на себе; в) запровадити чітко означену структуру для комплектування кадрів кваліфікованими суддями й закріплювати їх; г) надати в розпорядження суддів допоміжний персонал і відповідне обладнання, зокрема засоби для діловодства і зв'язку, щоб вони могли діяти ефективно і без невиправданих затримок; д) вжити відповідних заходів для доручення виконувати не судові завдання іншим особам відповідно до Рекомендації № R(86)12 щодо заходів з попередження і зменшення робочого навантаження суддів [5].

Рекомендація № (2010)12 щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи 17 листопада 2010 р. [6] на заміну Рекомендації № R(94)12, закріплює: незалежність суддів гарантується незалежністю судової влади загалом, що є основним принципом верховенства права. Незалежність суддів і судової влади мають гарантуватися конституцією або бути закріплені на найвищому правовому рівні держав-членів. На законодавчому ж рівні мають бути встановлені більш конкретні норми.

Кожна держава повинна виділяти судам достатньо ресурсів, приміщень, устаткування, щоб вони могли функціонувати відповідно до встановлених стандартів, а також щоб судді могли ефективно працювати. У судах мають працювати достатня кількість суддів і кваліфікований допоміжний персонал. Для попередження виникнення і зменшення надмірного робочого навантаження суддів потрібно вжити необхідних заходів для забезпечення незалежності судової влади, щоб передавати вирішення не судових питань іншим особам із відповідною кваліфікацією.

Значну увагу Рекомендація № (2010)12 приділяє питанням оплати праці суддів. Основні норми системи оплати праці професійних суддів мають бути визначені законом, відповідати їх професії та виконуваним обов'язкам, а також бути достатніми, щоб захистити їх від дії стимулів, через які можна впливати на їх рішення. Повинні існувати гарантії збереження належної оплати праці на випадок хвороби, відпустки по догляду за дитиною, а також виплат у зв'язку з виходом на пенсію, що мають відповідати попередньому рівню оплати праці суддів. Для захисту оплати їх

праці від зменшення слід прийняти спеціальні законодавчі положення. Потрібно уникати впровадження систем, у яких основна оплата праці суддів залежить від їх досягнень, оскільки в такому разі можуть виникнути перешкоди їх незалежності.

Судді повинні забезпечуватися теоретичним, практичним початковим навчанням і навчанням без відриву від роботи, що повністю фінансується державою. До цього навчання мають входити предмети з економічної, соціальної та культурологічної тематики, пов'язані з виконанням суддівських функцій. Інтенсивність і тривалість такого навчання визначаються з огляду на попередній професійний досвід.

Європейська хартія про Закон «Про статус суддів», прийнята Радою Європи 10 липня 1998 р. [7], встановлює, що цей закон має на меті забезпечення компетентності, незалежності й неупередженості представників судової влади, чого кожна особа цілком законно очікує від судів загалом і від кожного судді, якому довірено захист її прав, зокрема. Він не повинен містити жодного положення і жодної процедури, що може похитнути довіру до їх компетентності, незалежності та неупередженості.

Правила відбору і призначення на посаду суддів незалежним органом або комісією вимагають проведення відбору на підставі здатності кандидатів вільно і неупереджено оцінювати справи, які передаються на їх розгляд, і застосовувати закон із повагою до гідності людини. Кандидату не може бути відмовлено в зайнятті посади виключно на підставі статі, етнічного чи соціального походження, його філософських або політичних поглядів чи релігійних переконань. Законом має бути передбачено забезпечення умов, що гарантуватимуть шляхом дотримання вимог до освітньої кваліфікації й наявності попереднього досвіду призначення на посаду саме тих осіб, котрі здатні виконувати судові обов'язки.

Рішення про призначення обраного кандидата на посаду судді до конкретного суду приймається незалежним органом або на підставі пропозиції останнього, рекомендації або погодження з ним чи висловлення його окремої думки. Законом має бути встановлено конкретно зазначені обставини, за яких попередня діяльність кандидата або діяльність, котрою займаються його близькі родичі, можуть викликати законні й об'єктивні сумніви щодо незалежності й неупередженості кандидата, що

може бути перешкодою для його призначення до відповідного суду.

Якщо система підвищення судді по службі ґрунтується не на вислузі років, вона має ґрунтуватися виключно на його якостях і достоїнствах, помічених під час виконання ним його обов'язків, шляхом об'єктивної оцінки його діяльності одним або кількома суддями й бесіди із суддею, діяльність якого оцінюється.

Судді вільно виконують іншу діяльність поза межами їх суддівських обов'язків, у т. ч. ту, що є втіленням їх прав як громадян. Ця свобода не може обмежуватися, за винятком випадків, коли така діяльність поза суддівськими обов'язками не є сумісною з довірою до їх неупередженості й незалежності або з належним рівнем відданості, необхідної для розгляду справ, поданих на їх розгляд, із належною ретельністю й у межах розумного періоду часу. Здійснення інших видів діяльності, крім літературної чи мистецької, якщо за них передбачено виплату винагороди, має бути попередньо санкціоновано з урахуванням умов, визначених законом.

Рівень винагороди, що виплачується суддям за виконання їх професійних обов'язків, повинен бути таким, щоб захистити їх від тиску, який може спричинити вплив на їх рішення, поведінку в такий спосіб, на їх незалежність і неупередженість. Було віддано перевагу такому формулюванню, де сказано, що рівень винагороди (оплати) має бути таким, щоб захистити суддів від тиску, замість того, щоб передбачати встановлення цього рівня відповідно до оплати тих, хто обіймає конкретні високі посади в законодавчих чи виконавчих органах, оскільки такі особи по-різному винагороджуються в різних національних системах (ст. 6 Пояснювальної записки до Європейської хартії про Закон «Про статус суддів» (Модельний кодекс) від 10 липня 1998 р. [8]).

Рівень оплати праці одного судді може бути неоднаковим порівняно з оплатою іншого, бо він залежатиме від стажу, характеру обов'язків, які йому буде доручено виконувати, а також важливості завдань, що покладаються на них, наприклад, чергування в суботу чи неділю. Проте такі завдання, які виправдовують вищий рівень оплати, мають оцінюватися на підставі прозорих критеріїв для усунення непорозумінь, що можуть виникати стосовно конкретно виконаної роботи чи потреб.

Закон має передбачати суддям, котрі виконують свої професійні обов'язки, гарантії захисту

від соціальних ризиків, пов'язаних із хворобою, материнством, інвалідністю, похилим віком і смертю. Судді, що досягли пенсійного віку і працювали на посаді судді відповідний період, отримують пенсію по старості, рівень якої має бути якомога ближчим до рівня їх останньої заробітної плати на посаді судді.

Через своїх представників і свої професійні організації судді залучаються до винесення рішень стосовно управління судами, визначення судового бюджету та його розподілу на місцевому і національному рівнях. З ними консультуватимуться таким самим чином із приводу планів стосовно будь-яких змін до закону, а також щодо визначення винагороди за працю і соціального забезпечення.

Значну увагу в міжнародних актах приділено зменшенню робочого навантаження в судах.

Рекомендація № R(86)12 щодо заходів із попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах, ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи 16 вересня 1986 р. [9], визнає доцільним не збільшувати, а поступово зменшувати кількість покладених на суддів завдань, які стосуються судівництва, доручати їх іншим особам або органам. У додатку до цієї Рекомендації наведені приклади таких завдань, хоча в деяких країнах вони виконуються суддями (шлюбні урочистості, укладення договорів про сімейну власність, управління майном недієздатних осіб, призначення законного представника недієздатним повнолітнім і відсутнім особам, судове втручання у вибори й референдуми у способи, не передбачені Конституцією, призначення судді головою або членом комітету, коли його присутність потрібна лише для посилення безсторонності такого комітету, вжиття заходів щодо власності померлих та ін.).

Якісний соціальний захист суддів неможливий без належного фінансування. Консультативна рада європейських суддів у висновку № 10 (2007) щодо судової ради на службі суспільства, схваленому на 8-му засіданні (м. Страсбург, 21–23 листопада 2007 р.) [10], наголошує на важливості забезпечення фінансування судової ради таким чином, щоб уможливити її належне функціонування. Вона повинна мати достатні засоби для незалежної й автономної діяльності, а також повноваження і здатність ефективно організувати свій бюджет. Судова влада зобов'язана мати власне приміщення, секретаріат, комп'ютерне забезпечення і можливість організувати свою роботу без

звітування за свою діяльність будь-якому політичному чи іншому органу. Вона повинна бути вільною в організації своїх засідань і визначенні їх порядку денного, мати право безпосередньо контактувати із судами для виконання своїх функцій. Судовій владі належить мати власний персонал відповідно до потреб, а кожному члену її ради – свій персонал відповідно до доручених йому завдань. Хоча фінансування судів є частиною державного бюджету, воно аж ніяк не повинно залежати від політичних процесів. Рішення про виділення бюджетних коштів судам мають прийматися із суворим дотриманням судової незалежності. Процес прийняття в парламенті бюджету судівництва повинен включати процедуру врахування думки судової влади. Якщо судова влада не має повноважень з управління судовою системою, вона повинна принаймні мати можливість надавати висновок щодо виділення мінімального бюджету, необхідного для функціонування системи правосуддя, роз'яснювати свої потреби для обґрунтування розмірів фінансування.

КРЕС підкреслює, що суди можуть бути достатньо незалежними, лише якщо вони мають окремий бюджет та управляються органом, незалежним від виконавчої та законодавчої влади (чи це судова влада, чи незалежна установа). Слід наголосити, що розширені фінансові повноваження судової ради передбачають її відповідальність не лише перед виконавчими та законодавчими органами, а й перед судами і громадськістю.

**Висновки і пропозиції.** Підводячи підсумок, слід констатувати, що міжнародно-правові стандарти соціального захисту суддів гармонізуюче впливають на національне законодавство держав, оскільки їх мета спрямована не на створення єдиного правового регламентування, а на досягнення певного результату, визначеного у відповідних міжнародних документах, що, у свою чергу, передбачає можливість застосування механізмів імплементації, найбільш прийнятних для тієї чи іншої національної правової системи.

Під міжнародно-правовими стандартами соціального захисту суддів слід розуміти визнані міжнародною спільнотою та закріплені в міжнародних документах добровільно взяті взаємозобов'язання держав з установами і функціонування національної системи соціального захисту суддів, що містять перелік прав суддів у вказаній сфері, їх обсяг і зміст. До

характерних ознак цих стандартів слід віднести: а) міжнародні зобов'язання держав у царині соціального захисту суддів; б) ознаки, відбиті в міжнародних нормах, які формуються в договірному порядку; в) ознаки мають модельний характер; г) спрямовані на формування національної системи соціального захисту суддів, що відповідає сучасним загальноновизнаним міжнародним уявленням про умови та рівень соціального захисту цієї категорії осіб.

До міжнародно-правових стандартів соціального захисту суддів належать: строк повноважень суддів, їх незалежність, безпека, винагорода, умови служби, пенсія і вік виходу на неї, які повинні гарантуватися законом; беззмінне перебування судді на посаді до часу досягнення ним віку обов'язкового виходу на пенсію або до закінчення строку його повноважень незалежно від того, було його призначено чи обрано; підвищення суддів по службі, що має ґрунтуватися не на вислугі років, а виключно на здібностях, достоїнствах і моральних якостях, відзначених під час виконання ними обов'язків, шляхом об'єктивної оцінки службової діяльності; зобов'язання держави надати судам відповідні засоби, в т. ч. фінансові, які б давали їм змогу належним чином виконувати свої функції; судовій владі належить мати власне приміщення, секретаріат, комп'ютерне забезпечення і можливість організувати свою роботу без звітування за свою діяльність будь-якому політичному чи іншому органу; грошова винагорода суддів має бути гарантована законом, а її рівень – відповідати гідності їхньої професії, обсягу їхніх обов'язків, відповідальності, котру вони беруть на себе, а також бути достатньою, щоб захистити їх від дії стимулів, через які можна впливати на судові рішення; грошова винагорода суддів повинна бути захищена від скорочення, а також має бути забезпечено збільшення оплати праці суддів відповідно до зростання вартості життя; відмова від премій і не фінансових пільг для суддів, розподіл яких має елемент суб'єктивності; затвердження критеріїв ефективного управління робочим навантаженням і належного розгляду різних категорій справ; законодавче гарантування суддям, що виконують свої професійні обов'язки, захисту від соціальних ризиків, пов'язаних із хворобою, материнством, інвалідністю, похилим віком і смертю; отримання суддями, які досягли пенсійного віку і працювали на посаді судді зазначений період, пенсії по старості, рівень якої має



бути якомога ближчим до рівня останньої заробітної плати на цій посаді; забезпечення суддів навчанням, що повністю фінансується державою; володіння суддями свободою організувати свої асоціації чи інші організації, вступати до них для обстоювання своїх інтересів, удосконалення професійної підготовки і збереження своєї судової незалежності; визначення обсягів фінансування судів, суддівської винагороди й соціального забезпечення, що повинно відбуватися за участю судової влади чи її представників; участь суддів через своїх представників і професійні організації у прийнятті рішень, пов'язаних з управлінням судами і з визначенням їхніх коштів, а також із розподілом останніх на загальнонаціональному і місцевому рівнях.

#### Список використаної літератури:

1. Рабінович П., Венецька О. Міжнародні стандарти прав людини: загальні ознаки, класифікація. *Антропологія права: філософський та юридичний виміри (стан, проблеми, перспективи)* : ст. учасн. VIII Міжнар. «круглого столу» (м. Львів, 7–8 груд. 2012 р.). Львів : Галицьк. друкар, 2013. С. 408–417.
2. Установление международных стандартов в области прав человека : резолюция ГА ООН от 04 декабря 1986 г. № 41/120. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/496/28/IMG/NR049628.pdf?OpenElement>.
3. Основні принципи щодо незалежності правосуддя : ухвалено резолюціями ГА ООН від 29 листопада 1985 р. № 40/32 та від 13 грудня 1985 р. № 40/146/. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995\\_201](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_201).
4. Рекомендація № R(94)12 щодо незалежності, ефективності та ролі суддів : ухвалено Комітетом міністрів РЄ 13 жовтня 1994 р. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_323](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_323).
5. Рекомендація № R(86)12 относительно мер по недопущению и сокращению чрезмерной рабочей нагрузки на суды : одобрено Комитетом министров СЕ 16 сентября 1986 г. URL: <http://podelise.ru/docs/index-38743.html>.
6. Рекомендація № (2010)12 щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки : ухвалено Комітетом міністрів РЄ 17 листопада 2010 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a38](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a38).
7. Європейська хартія про закон «Про статус суддів» : ухвалено РЄ 10 липня 1998 р. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_236](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_236).
8. Пояснювальна записка до Європейської хартії про закон «Про статус суддів» (Модельний кодекс) : ухвалено РЄ 10 липня 1998 р. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a46](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a46).
9. Рекомендація № R(86)12 щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах : ухвалено Комітетом міністрів РЄ 16 вересня 1986 р. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MU86323.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU86323.html).
10. Висновок № 10(2007) щодо судової ради на службі суспільства: ухвалено Консультативною радою європейських суддів 21–23 листопада 2007 р. *Міжнародні стандарти незалежності суддів* : збірник документів. Київ : Центр суд. студій, Всеукр. незалеж. судд. асоціація, 2008. С. 148–167.

#### Zub G. A. Social protection of judges: international law standards

*The article explores the international legal standards for the social protection of judges, under which it is offered to understand the internationally recognized and international commitments of the states on the establishment and functioning of the national social protection system of judges, containing the list of judges' rights in the said field. and content. The characteristic features of these standards include: a) States "international obligations in the field of judges" social protection; b) the features reflected in the contractual international standards; c) the features are of a model character; d) aim at the formation of a national system of social protection for judges, consistent with current internationally recognized international perceptions of the conditions and level of social protection of this category of persons.*

*It is concluded that the international legal standards for the social protection of judges have a harmonious effect on the national legislation of the states, since their purpose is not to create a single legal regulation, but to achieve a certain result defined in the relevant international instruments, which in turn provides for the possibility to apply mechanism of implementation, most appropriate for a particular national legal system.*

*Based on an analysis of key international instruments in the field of social protection of judges (Universal Declaration of Judicial Independence, Basic Principles on the Independence of Justice, Recommendations for the Effective Implementation of the Basic Principles on the Independence of Justice, European Charter on the Status of Judges, Recommendation № (2010) 12 on judges: independence, efficiency and responsibilities) are described the international legal standards of social protection of judges, in particular the term of office of judges, their independence, security,*

*remuneration, pension age and entering it should be guaranteed by law; promotion of service judges, which should not be based on years of service but solely on the abilities, dignity and moral qualities that have been distinguished in the performance of their duties, through an objective assessment of their performance; the obligation of the State to provide the courts with appropriate means, including financial means, to enable them to perform their functions properly, etc.).*

**Key words:** *international documents, national legislation, social security, court, state.*

УДК 305:331.5

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-20>**О. І. Кисельова**

доктор юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного, господарського права  
та фінансово-економічної безпеки  
Навчально-наукового інституту права  
Сумського державного університету

**О. О. Тимошенко**

студентка IV курсу  
Навчально-наукового інституту права  
Сумського державного університету

## ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ

*Стаття присвячена висвітленню проблем виникнення гендерної дискримінації у сфері трудових відносин в Україні. Автори дослідили основні проблеми гендерної дискримінації, проаналізували причини та фактори поширення цього явища. У роботі розглянуто основні міжнародні та національні акти захисту прав жінок. У нашій державі задля забезпечення гендерної рівності були прийняті нормативні акти, проте вони не функціонують належним чином. Не створено дієвого механізму протидії цьому явищу. В Україні існують гендерні стереотипи, які дискваліфікують жінок під час прийняття на роботу та виконання трудової функції. У статті проаналізовано рівень гендерного балансу політичного представництва і керівництва державними процесами. Також авторами досліджено статистичні дані заробітної плати жінок і чоловіків за видами економічної діяльності. Оскільки в Україні заробітна плата становить основу доходів населення, нерівна плата за рівну працю чоловіків і жінок здатна породити посилення дискримінації за ознакою статі на ринку праці та за його межами. Крім горизонтальної сегрегації, традиційного поділу галузей на «чоловічі» та «жіночі», основними причинами гендерної нерівності в оплаті праці є дискримінаційні громадські установки та соціальна роль жінки. Додаткова складність боротьби з гендерною дискримінацією в сучасному українському суспільстві зумовлена суперечністю між нормативно-правовими актами, в яких проголошується рівноправність статей у всіх сферах життєдіяльності, та дискримінаційними суспільними установками.*

*Протидія гендерній дискримінації передбачає всебічне вивчення цього правового феномену і створення більш ефективних механізмів для формування правової держави.*

**Ключові слова:** дискримінація у сфері праці, міжнародне регулювання праці, рівність прав і можливостей, трудові відносини, гендерна рівність.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі розвитку Україна позиціонує себе як демократична держава. Для демократії характерні чимало ознак, з-поміж яких на особливу увагу заслуговує така, як досягнення гендерної рівності. Конституцією передбачені норми щодо забезпечення рівних умов праці та заборони дискримінації в будь-яких проявах. Однак закріплення норм не свідчить про реалізацію їх у практичній діяльності. На жаль, дискримінація жінок існує у трудовому законодавстві щодо працевлаштування, оплати праці та забезпечення пільг.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивченням цього питання займалися такі вчені, як О.Р. Заболотна, Н.Л. Полішко, Л.В. Межевська, Л.О. Матохнюк, В.Ч. Купчишина, Ю.А. Кучер, Л.Е. Лебедева, П.П. Лисак, О.К. Рахімова, О.С. Нагорічна, А.О. Мещерякова, О.М. Шинкарук, С.А. Чистяков та ін.

**Метою статті** є аналіз правового регулювання особливостей дотримання гендерної рівності відповідно до трудового законодавства, встановлення колізій правового регулювання щодо праці жінок і пошук шляхів вирішення цієї проблеми.

**Виклад основного матеріалу.** Україна прийняла ряд міжнародних документів, що передбачають подальший розвиток через гендерну демократизацію суспільства, засновану на консенсусі, спрямованому на досягнення рівних можливостей для жінок і чоловіків. Особлива увага приділяється вивченню проблем вдосконалення механізмів реалізації заявлених цілей.

Україна демонструє свою прихильність до норм і цінностей, які поділяє європейська спільнота, беручи на себе певні міжнародні зобов'язання в галузі гендерної рівності. Україна підтримала більшість міжнародних політичних заходів і норми міжнародного законодавства в галузі забезпечення функціонального розвитку гендерної політики [7, с. 36]. Вони включають у себе, зокрема, Конвенцію Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, у якій підкреслюється відповідальність уряду за дискримінацію жінок як на соціальному, так і на приватному рівні. Україна реалізує політику, спрямовану на ліквідацію дисбалансів у всіх сферах життя, шляхом підписання Пекінської декларації [5, с. 162].

Одним із головних пріоритетів державної політики України, що відповідають положенням політики ЄС, є забезпечення рівних можливостей для жінок і чоловіків на ринку праці. Крім того, в Україні досягнуто значного прогресу в усуненні гендерної нерівності на законодавчому рівні, але у повсякденному житті все ще залишаються колізії у цій сфері.

На жаль, роботодавці не дотримуються положень законодавства щодо встановлення умов дискримінації жінок під час прийняття на роботу. Зокрема, вимоги щодо віку, які можуть застосовуватися виключно у випадках, передбачених законодавством (наприклад, для неповнолітніх), і в жодному разі до осіб, котрі бажають реалізувати право на працю, закріплене Конституцією, і на котрих не поширюється встановлене законодавством обмеження щодо віку під час прийняття на роботу. Працівники віком від 45 до 60 років, маючи багатий життєвий і фаховий досвід, високу кваліфікацію, нерідко не можуть реалізувати свою трудову функцію через свій вік. Людям, старшим за 45 років, сьогодні складно працевлаштуватися на нормально оплачувану роботу. Проблема не в їхній низькій конкурентоспроможності порівняно з молоддю, а здебільшого у стереотипах ставлення роботодавців до літніх людей [8, с. 55].

Human Rights Watch, провівши дослідження, зауважило, що, коли роботодавці відмовлялися жінкам під час прийняття на роботу і на це була причина, зумовлена підйомом важких предметів, роботодавці не вдавалися до пояснень [10, с. 29]. Таким чином, можна констатувати, що, порушуючи трудове законодавство, роботодавці не мали наміру наймати жінок на деякі види робіт. Вони не бажали брати на роботу жінок через пільги, які встановлює українське законодавство. Також зафіксовані випадки, коли жінки отримують роботу, але роботодавці відмовляються надавати їм пільги, визначені Кодексом законів про працю.

У Законі України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» ч. 3 ст. 17 закріплено, що роботодавці зобов'язані контролювати опублікування в оголошеннях вакансій лише для жінок або лише для чоловіків, за винятком специфічної роботи, яка може виконуватися особами певної статі, висувати різні вимоги, даючи перевагу одній зі статей, вимагати від осіб, котрі влаштовуються на роботу, відомості про їхнє особисте життя, плани щодо народження дітей [2]. Однак законодавством не визначено поняття специфічної роботи, що надає змогу роботодавцям користуватися цією прогалиною і встановлювати умови щодо віку та статі у відборі кандидатів.

Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979 р.) передбачає, що стаття не повинна впливати на те, які права має людина. В Україні ця Конвенція ратифікована ще 1980 р., проте її норми досі порушуються в нашій країні. На відміну від доступу до освіти чи кар'єрного зростання, жінки значно менше, ніж чоловіки, залучені до політичного життя, і саме в цій сфері ситуація змінюється дуже повільно. Експерти вбачають кілька причин: низький соціальний статус жінок, економічну залежність від чоловіків, нерівноцінний розподіл сімейних обов'язків, відсутність центрів із політичної освіти населення, відсутність підтримки жінок-політиків із боку чоловіків і нерозуміння останніми важливості проблеми представлення жінок у владі, вплив стереотипу, що політика є чоловічою справою [3].

Порівняно з європейськими країнами в Україні зберігається найнижчий рівень гендерного балансу у галузі політичного представництва і керівництва державними процесами. Наприклад, жінки в середньому по світу займають 22% місць у національних парламентах, а Укра-

їна посідає аж 107 місце у рейтингу з лише 12% жінок у Верховній Раді [9, с. 49]. Постійне сповзання України у світових рейтингах гендерного розриву не свідчить про катастрофічне погіршення політики недискримінації в Україні. В Україні сформована достатня правова база, яка гарантує жінкам рівні права з чоловіками у сфері політики. Але проблема на сучасному етапі полягає не стільки в юридичному проголошенні рівноправності в політичній сфері, як у фактичному втіленні положень міжнародних документів у життя.

Гендерні нерівності виникають також у секторі безпеки й оборони. Відповідно до імплементації резолюції Ради Безпеки ООН № 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2020 р. відбулося розширення прав і кар'єрних можливостей жінок. Дії уряду повинні полягати не в тому, щоб прирівняти жінок до чоловіків, а в тому, щоб наділити їх рівними можливостями під час роботи у цій структурі. Саме забезпечення рівних умов праці та виключення будь-якої дискримінації є гарантом розвитку правової держави [4].

На жаль, Конституція України та закони України належним чином не забезпечують гендерну рівність у сфері безпеки й оборони [1]. Крім того, цей факт унеможлиблює існування норм у спеціальних мілітаризованих законах України, що відповідно регламентували б проходження служби військовослужбовцями-жінками. Це створює підґрунтя для можливих обмежень вступу жінок до військової служби та призупиняє процеси впровадження гендерної політики для всіх складових частин сектору безпеки й оборони [12, с. 92].

ЮНЕСКО визнала гендерну рівність не лише одним із прав людини, а й ключовим елементом мирного сталого розвитку. Незважаючи на те, що наука залишається однією з небагатьох галузей, у яких поширені гендерні упередження, у своїх документах ЮНЕСКО рекомендує, зокрема дослідницьким, науковим і урядовим установам: намагатися досягти рівного представництва жінок у науковій галузі, дослідженнях та управлінні інноваціями, а також керівних органах; підтримувати гендерну рівність і розмаїтість за допомогою фінансування, розроблення програм і моніторингу прогресу та запроваджувати гранти та стипендії для збільшення недостатньо представлених груп (UNESCO Science Report 2015: towards 2030). Статистичні дані України за II квартал 2017 р. щодо середньо-

місячної заробітної плати жінок і чоловіків за видами економічної діяльності засвідчили, що в середньому штатному науковцю-жінці нараховано 7 124 грн, а науковцеві-чоловіку – 8 512 грн [11]. Емпірика дослідження підтверджує можливість різницю в оплаті тим, що, незважаючи на однакові ставки оплати за рівнозначними посадами, кількість дослідників-жінок із науковими ступенями кандидата, доктора наук менша, ніж чоловіків; та й кількість науковців-чоловіків, які обіймають керівні посади, більша, що відповідно призводить до таких відхилень.

Рівень зайнятості жінок у ЄС у середньому становить 64%, тоді як чоловіків – 76%. До 2020 р. планується вийти на показник рівня зайнятості 75% як для чоловіків, так і для жінок завдяки зростанню частки жінок старшого віку. Крім того, повинна зростати кількість належним чином працевлаштованих одиноких матерів, жінок з обмеженими можливостями, жінок-мігрантів і представниць етнічних меншин [6, с. 139].

Розділення ринку праці за статевим принципом, труднощі поєднання роботи та сімейного життя, недооцінка жіночих навичок і роботи є причинами нерівномірності оплати праці чоловіків і жінок у ЄС, унаслідок чого жінки заробляють у середньому на 16% менше, ніж чоловіки, за кожну годину праці.

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, законодавча база про гендерну рівність забороняє дискримінацію за ознакою статі в Україні, проте вона вимагає більшого корегування чинного законодавства і стійкості інституційної підтримки відповідальних органів. Введення посади Урядового уповноваженого з питань гендерної політики є позитивним кроком, однак не призвело до ефективності державних програм із гендерних питань. Отже, норми, що регулюють трудові відносини у сфері дискримінації, повинні бути удосконалені. Зокрема, необхідно створити правові механізми захисту прав жінок, які можуть бути обмежені у своїй правах (вагітних жінок, жінок, що мають дітей у віці від 3 до 14 років або дітей-інвалідів, жінок передпенсійного віку, жінок, які проживають у селах, і т. д.) фінансування державних і регіональних програм. Це підвищить рівність чоловіків і жінок. Крім того, необхідно розробити та впровадити реальні механізми інтеграції прав жінок і гендерної рівності в роботу державних установ та органів місцевого самоврядування.

**Список використаної літератури:**

1. Закон України : Конституція України. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. С. 141.
2. Закон України : Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. *Відомості Верховної Ради*. 2005. № 52. С. 2693. Ст. 56.
3. Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_207](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207).
4. Розпорядження КМУ : Про затвердження Національного плану дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/113-2016-%D1%80>.
5. Вілкова О. Сучасні моделі гендерної політики: сучасність та особливості впровадження. *Політичний менеджмент*. 2008. № 6. С. 160–165.
6. Грекова М.М. Сучасні тенденції міжнародно-правового регулювання праці жінок. *Форум права*. 2012. № 3. С. 139–145.
7. Даудова Г.В. Організаційно-правові аспекти здійснення гендерної політики України в державному управлінні. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2007. Ч. 1. С. 35–37.
8. Ковалевич С.П. Особливості правового регулювання умов праці жінок. *Молодий вчений*. 2017. № 5. С. 54–57.
9. Кучава К.О. Проблеми гендерної рівності у сфері трудових відносин жінок. *Управління розвитком*. 2014. № 6. С. 48–50.
10. Лапшина Л.В. Гендерні стереотипи в професійній сфері: витоки, стан та перспективи існування. *Український соціум. Соціологія*. 2005. № 4. С. 27–34.
11. Реалізація гендерної політики на сучасному етапі розвитку суспільства: стан, проблеми та перспективи. URL: [http://ngu.gov.ua/sites/default/files/konferenciya\\_genderna\\_polityka\\_druk\\_2018-ilovepdf-compressed.pdf](http://ngu.gov.ua/sites/default/files/konferenciya_genderna_polityka_druk_2018-ilovepdf-compressed.pdf)
12. Чередніченко Н.А. Регулювання проходження жінками служби в правоохоронних органах. *Право і безпека*. 2007. № 6. С. 91–94.

**Kyselova O. I., Tymoshenko O. O. Legal guarantees and implementation of the gender equality principles: problems and ways to solve**

*The article deals with the issues of gender discrimination in the sphere of labor relations in Ukraine. The authors examined the main problems of gender discrimination, analyzed the causes and factors of the spread of this phenomenon. This paper analyzes major international and national acts for the protection of women's rights. There are regulations in our country to ensure gender equality, but they are not functioning properly. It should be noted that no effective mechanism has been created to counteract this phenomenon. There are gender stereotypes in Ukraine that disqualify women from adopting and performing a job. The article analyzes the gender balance of political representation and leadership in government processes. The authors also examine the statistics of wages of women and men by type of economic activity. As wages form the backbone of population income in Ukraine, unequal pay for equal work for men and women is likely to give rise to gender-based discrimination in the labor market and beyond. In addition to horizontal segregation – the traditional division of industries into “male” and “female”, the main causes of gender inequality in pay are discriminatory social settings and the social role of women. The additional complexity of combating gender discrimination in contemporary Ukrainian society is caused by the contradiction between normative acts, which proclaims gender equality in all spheres of life, and discriminatory social settings.*

*Combating gender discrimination requires a comprehensive study of this legal phenomenon, but also the creation of more effective mechanisms for the formation of a rule of law.*

**Key words:** *discrimination in the field of work, international regulation of labor, equality of rights and opportunities, labor relations, gender equality.*

УДК 349.2; 341.1

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-21>**О. М. Рим**кандидат юридичних наук,  
докторант кафедри соціального права  
Львівського національного університету імені Івана Франка

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ СВОБОДИ ПЕРЕМІЩЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

*Стаття присвячена окремим аспектам реалізації свободи вільного переміщення працівників у Європейському Союзі. Проаналізовано передумови закріплення вільного руху працівників як основи європейського економічного інтеграційного об'єднання та охарактеризовано зміст цієї свободи. Автор акцентує увагу на суттєвих змінах розуміння свободи пересування працівників та розширенні меж її дії.*

*У статті з'ясовується сутнісне наповнення принципу вільного руху працівників на підставі практики Суду Європейського Союзу, а також наукових праць вітчизняних та зарубіжних учених. Зазначається, що вільне переміщення працівників забезпечується шляхом заборони будь-якої дискримінації за ознакою національності (громадянства) щодо працівників, які є громадянами держав – членів ЄС, з питань зайнятості, винагороди за працю, а також інших умов праці.*

*Вільне переміщення працівників пропонується розглядати у двох аспектах, а саме як основну економічну свободу та основоположне право. Доводиться, що такий подвійний статус дозволяє поєднати дію європейських ринкових принципів із соціально-зорієнтованими основами правового регулювання.*

*Наголошується, що свобода вільного переміщення працівників як загальний принцип права ЄС та одна з основ побудови цієї спільноти впливає не лише на формування правового регулювання відносин найманої праці, але також і на інші суспільні відносини. Завдяки їй із трудового права переймаються засадничі ідеї, що надалі скеровують право ЄС у напрямі соціального розвитку. Підкреслюється, що в такому трактуванні дія цього принципу є оберненою, адже, будучи сформованим для сфери зайнятості та працевлаштування, він розширив свій вплив на інші області компетенції ЄС.*

*Підсумовується, що свобода вільного руху працівників як основна економічна свобода та принцип трудового права ЄС знаходиться на перехресті правових норм та економічних інтересів. Цим визначається її подвійне спрямування, а саме соціальне, економічне та культурне залучення працівників до суспільства держав-членів, у яких вони отримали роботу, та сприяння розвитку внутрішнього ринку ЄС через можливість переїзду працівників у райони з дефіцитом робочої сили або ж для пошуку кращих можливостей.*

**Ключові слова:** *Європейський Союз, основні економічні свободи ЄС, працевлаштування, вільне переміщення працівників, трудова мобільність.*

**Постановка проблеми.** У процесі європейської інтеграції питанням реалізації соціальних прав спочатку відводилась незначна роль. Держави-члени Європейського Союзу вважали пріоритетним економічний розвиток та з цією метою запровадили чотири основні економічні свободи: товарів, послуг, осіб та капіталів. Ці свободи мали забезпечити відкриту ринкову економіку з вільною конкуренцією.

Передумовами закріплення вільного руху працівників як основи європейського економічного інтеграційного об'єднання стало розу-

міння безпосереднього впливу розмірів оплати та умов праці працівників різних країн-членів на можливості внутрішнього ринку. Адже, дійсно, ці умови є важливою частиною собівартості товарів та послуг. Конкуренція соціальних норм між державами-членами щодо розміру оплати та умов праці породжує змагальність між працівниками за кращий рівень захисту умов їхньої праці. А отже, може бути використана як інструмент тиску в економічних змаганнях за ринок. З огляду на це гармонізація правового захисту зайнятості на європейському рівні була визнана

необхідною умовою побудови ефективного внутрішнього ринку ЄС. У підсумку вільне переміщення робітників по всьому ЄС було визнано істотною економічною свободою, яка дала можливість подальшої соціальної, економічної та політичної інтеграції. Однак розширення європейських інтеграційних процесів призвели до суттєвих змін розуміння свободи пересування працівників, що потребує додаткового з'ясування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання правового регулювання трудової мобільності в Європейському Союзі вивчало багато науковців. Різноманітні аспекти свободи пересування працівників були предметом дослідження таких учених, як: О. Головка-Гавришева, О. Дарморіс, А. Коротаєва, М. Микієвич, В. Муравйов, Н. Мушак, Р. Петров, Г. Чанишева та багатьох інших. Проте певні аспекти цієї проблеми залишаються поза увагою науковців і потребують детального вивчення. А саме необхідно повно проаналізувати правовий механізм гарантування вільного руху працівників на рівні ЄС, адже євроінтеграційні прагнення України вимагають приведення вітчизняного законодавства у відповідність із європейськими стандартами.

**Метою статті** є вивчення механізму правового забезпечення вільного переміщення працівників країнами ЄС, з'ясування можливостей осіб, які бажають змінити країну працевлаштування, та аналіз правових актів ЄС щодо трудової мобільності.

**Виклад основного матеріалу.** З часу створення європейських економічних спільнот і до сьогодні свобода пересування працівників є одним з основних принципів формування ЄС, що закріплений на рівні установчих документів. Первинно його запровадження планували лише для економічно активних осіб, однак згодом дія цієї фундаментальної свободи була поширена і на інші категорії осіб, а саме членів сім'ї працівників, студентів, пенсіонерів та осіб, що здійснюють пошук роботи.

У чинній редакції Договору про функціонування ЄС (далі – ДФЄС) питанням вільного міждержавного пересування осіб присвячено главу 1 Розділу 4 «Вільний рух осіб, послуг та капіталу». Відповідно до ст. 45 ДФЄС у межах Європейського Союзу вільне переміщення працівників забезпечується шляхом заборони будь-якої дискримінації за ознакою національності (громадянства) щодо працівників, які є громадя-

нами держав – членів ЄС, з питань зайнятості, винагороди за працю, а також інших умов праці.

Згідно з ДФЄС свобода переміщення з метою працевлаштування передбачає право:

1) приймати фактично зроблені пропозиції про працевлаштування;

2) вільно пересуватися в межах території держав-членів з метою наступного працевлаштування;

3) перебувати на території держави-члена з метою працевлаштування згідно з положеннями, що регулюють працевлаштування громадян цієї держави, які визначені в законах, підзаконних та адміністративних актах;

4) залишатися на території держави-члена після припинення трудових відносин.

Наведені положення частково дублюються у статті 15 Хартії основоположних прав ЄС, що закріплює право вільно шукати роботу, працювати, реалізовувати право на заснування та надавати послуги в будь-якій державі-члені ЄС. Закріплення цих прав Хартією свідчить, що такі належать до основоположних прав, є загальними принципами права ЄС і, таким чином, перебувають на одному рівні з основними економічними свободами.

Крім цього, можливості працівників вільно змінювати країну працевлаштування деталізуються та розкриваються у різних регламентах та директивах Союзу ще з 60-х років ХХ ст. Наприклад, 15 жовтня 1968 року було ухвалено Регламент № 1612/68 про свободу пересування працівників Співтовариством [1] та в доповнення до нього Директиву № 68/360 про скасування обмежень на переміщення та проживання в межах Співтовариства для працівників держав-членів та членів їх сімей [2]. Чимала кількість змін, які вносились до цих актів, зрештою призвела до їхнього повного скасування та ухвалення нових правил. Наразі ключовими та актуальними є положення: Директиви № 2004/38 від 29 квітня 2004 року про право громадян Союзу і членів їхніх сімей вільно переміщуватись і проживати на території держав – членів ЄС [3], Регламенту № 492/2011 від 5 квітня 2011 року про вільне пересування працівників у межах співтовариства [4], Директиви № 2014/54/ЄС від 16 квітня 2014 року про заходи, що сприяють здійсненню прав, наданих працівникам у контексті свободи пересування працівників [5] та Регламенту № 2019/1149 від 20 червня 2019 року про створення Європейського органу з питань праці [6].



Не залишився осторонь змістовного наповнення права на вільне переміщення працівників і Суд ЄС. Саме завдяки йому економічна свобода про вільний рух осіб була поширена на соціальну сферу [7, с. 110]. У своїх рішеннях Суд ЄС розтлумачив широкий спектр можливостей працівників вільно пересуватися в межах ЄС, бути найнятим на роботу, користуватися недискримінаційним доступом до соціального захисту тощо [8].

Свобода переміщення працівників як один з основних принципів трудового права ЄС водночас є наріжним каменем європейської інтеграції. Саме тому з часом її зміст став більш загальним, аніж початково задумувалось, та наповнився положеннями рівного ставлення [9]. Це передбачає скасування будь-якої дискримінації за ознакою громадянства щодо зайнятості, оплати праці та інших умов праці та зайнятості. Тобто працівники-мігранти мають право на ту саму оплату праці та умови праці в державі-члені, де вони працюють, як ті, що застосовуються до власних громадян цієї держави-члена. Положення колективних чи індивідуальних трудових договорів, що суперечать цій забороні дискримінації за ознакою громадянства, є юридично недійсними [4].

Водночас абсолютній забороні дискримінації за ознакою громадянства кореспондують певні правові гарантії громадян держав-членів, які приймають працівників інших держав на роботу. Згідно з роз'ясненнями Суду ЄС відповідні положення установчих договорів необхідно розуміти як такі, що закріплюють також гарантії місцевих працюючих проти негативних наслідків, які, ймовірно, можуть бути спричинені працевлаштуванням громадян інших держав-членів на умовах та з розміром оплати праці, що є менш вигідні, аніж умови, дотримання яких є обов'язковим згідно з національним законодавством країни працевлаштування. Таким чином, надане Судом тлумачення заклало основу для принципу, згідно з яким працівники приймаючих держав-членів не повинні зазнавати ризику конкуренції з боку дешевої іноземної робочої сили [10, с. 153]. На думку Суду, вільне переміщення працівників вимагає не лише забезпечення в кожній державі рівного доступу до зайнятості для громадян інших держав-членів, але також надання гарантій для власних громадян з метою попередити несприятливі наслідки, які можуть бути спричинені працевлаштуванням іноземців [11].

Враховуючи наведене, вважаємо, що вільне переміщення працівників необхідно розглядати у двох аспектах, а саме як основну економічну свободу та основоположне право. Такий подвійний статус дозволяє поєднати дію європейських ринкових принципів із соціально-зорієнтованими основами правового регулювання. Враховуючи це, свобода вільного переміщення працівників як загальний принцип права ЄС та одна з основ побудови цієї спільноти впливає не лише на формування правового регулювання відносин найманої праці, але також і на інші суспільні відносини. Завдяки їй з трудового права переймаються засадничі ідеї, що надалі скеровують право ЄС у напрямі соціального розвитку. У такому трактуванні дія цього принципу є оберненою, адже, будучи сформованим для сфери зайнятості та працевлаштування, він розширив свій вплив на інші області компетенції ЄС. Наприклад, у справі *Jean Noël Royer* Суд ЄС ствердив, що свободи пересування осіб, заснування (ведення бізнесу) та надання послуг базуються на однакових принципах [12]. Це дає підстави окремим науковцям для висновку про поширення принципу свободи пересування осіб у межах ЄС на інші економічні свободи [13]. Однак передбачена статтею 45 ДФЕС свобода все ж дозволяє країнам-членам запроваджувати деякі обмеження щодо вільного переміщення іноземних працівників, особливо з точки зору державної політики, громадської безпеки та охорони здоров'я. Іншими словами, право на вільний рух є основним та індивідуальним правом, яке водночас може бути обмежене державою-членом відповідно до положень первинних та вторинних актів ЄС.

Створення сприятливого для мобільності працівників середовища є наслідком чималих зусиль Європейського Союзу. Найперше потрібно назвати реформу системи взаємного визнання та підтвердження професійної кваліфікації, важливим елементом якої є автоматичне визнання ряду професій у галузі охорони здоров'я та архітектурі [14]. Крім цього, запровадження у 2016 році Європейської професійної карти значно спростило процедуру електронного визнання певних професій. Було здійснено також координацію схем соціального захисту та медичного страхування, покращено процедури набуття і збереження пенсійних прав [15].

У найближчому часі розпочне свою роботу Європейський орган з питань праці. Головною

його метою має стати забезпечення кращого дотримання законодавства ЄС у сферах мобільності робочої сили по всьому Союзу та координації соціального захисту, включаючи свободу пересування працівників, відрядження працівників та високомобільні послуги. Орган повинен підтримувати держави-члени у просуванні можливостей для мобільності робочої сили або надання послуг та підбору персоналу в будь-якій країні Союзу, включаючи можливості транскордонного працевлаштування [16]. Важливо зауважити, що транскордонна мобільність працівників у Європейському Союзі забезпечується як у межах свободи пересування працівників, так і в межах свободи надання послуг. Зокрема, відповідно до Директиви 96/71/ЄС від 16 грудня 1996 р. про відрядження працівників у межах надання послуг роботодавці, які в межах транснаціонального надання послуг відправляють працівників на територію держави-члена, діють у межах свободи надання послуг [17]. І, таким чином, переміщення працівників між державами-членами ЄС хоч і відбувається, однак відношення до свободи пересування осіб не має.

Отже, норми права ЄС, які на перший погляд мають віддалене відношення до трудового права, вже є регуляторами відповідних суспільних відносин. Їхня мета полягає в гарантуванні реалізації мобільності особи, яка надає послуги чи має намір заснувати бізнесову справу за кордоном, тобто роботодавця, і у зв'язку з цим потребує мобільності від працівників. Ухваливши Директиву 96/71/ЄС від 16 грудня 1996 р. про відрядження працівників у межах реалізації свободи надання послуг, Європейський Союз тим самим розмежував інтереси роботодавців та працівників. Першим було гарантовано максимальну мобільність їхніх працівників у разі направлення на роботу до іншої держави-члена Європейського Союзу в межах реалізації свободи надання послуг. Другим забезпечено захист їхніх трудових прав та можливість вільного вибору країни працевлаштування в межах Союзу. Та все ж, мусимо зазначити, у разі конфлікту інтересів працівника та роботодавця норми ЄС первинно захищатимуть останнього. Наприклад, роботодавець відряджає працівника до держави-члена Європейського Союзу з більш високим рівнем захисту трудових прав у порівнянні з державою перебування роботодавця. Вочевидь, умови праці відрядженого будуть гіршими, ніж місцевих працівників. Однак роботодавець не зобов'язаний дотри-

муватися приписів трудового законодавства країни, до якої працівника відряджено, адже вимога урівняти заробітні плати відряджених та місцевих працівників буде вважатись обмеженням свободи надання послуг [10, с. 153].

Тобто приписи трудового законодавства держави-члена, що обмежують трудову мобільність, є перешкодою для реалізації свободи надання послуг та не підлягають застосуванню. Та все ж на рівні ЄС вимагається дотримання мінімального рівня гарантій, які повинні бути надані всім працівникам. Це свого роду допустимі обмеження економічної свободи надання послуг роботодавця [18, с. 50].

Як бачимо, не весь рух працівників підпорядкований принципу вільного переміщення працівників. Попри те, що стаття 45 ДФЕС стосується як прав працівника-мігранта, так і транскордонної мобільності працівників, все ж вона не має відношення до відрядження працівників на роботу в іншу країну їхнім роботодавцем. Підтверджує це і судова практика. Так, Суд ЄС неодноразово здійснював захист працівника не лише як особистості, але також і як фактору виробництва для досягнення ефективного функціонування внутрішнього ринку. І в такому розумінні швидше захищав інтереси роботодавців у межах економічної свободи надання послуг, які, серед іншого, можуть здійснюватися через відрядження працівників до інших держав-членів Європейського Союзу.

**Висновки і пропозиції.** Свобода вільного переміщення працівників навіть через 60 років після її запровадження чітко відображається в дискусіях про майбутнє Європи. З одного боку, вільний рух працівників, які можуть жити, працювати, вчитися та вести бізнес у будь-якій країні ЄС, позитивно оцінюється звичайними громадянами та відзначається як одне з головних досягнень інтеграції. Реалізація свободи переміщення працівників мала позитивні соціально-економічні наслідки як для ЄС, так і для держав-членів, їхнього економічного розвитку та соціальної згуртованості, підвищення кваліфікації людей на професійному рівні.

З іншого боку, найяскравіші прояви антиєвропейських настроїв стосуються саме внутрішньоєвропейської міграції та транскордонного доступу до національних систем соціального добробуту. Адже часом свободу вільного переміщення з метою працевлаштування використовують для зловживання саме системами соціального захисту.

Європейський Союз складається з 28 держав з різною історією, економікою, культурою та правовими системами. Враховуючи це, правові акти ЄС з питань вільного руху працівників треба розуміти як основний інструмент протидії дискреції держав-членів, які, за відсутності наднаціональних правил, навряд чи закріпили б такі принципи за власним бажанням [19, с. 576]. А відповідні правові норми не лише встановлюють особливості застосування норм національного трудового права щодо працівників, які не є громадянами держави працевлаштування, але також усувають різноманітні бар'єри, що перешкоджають доступу на внутрішній ринок праці держав-членів.

Свобода вільного руху працівників як основна економічна свобода та принцип трудового права ЄС знаходиться на перехресті правових норм та економічних інтересів. Цим визначається її подвійне спрямування, а саме соціальне, економічне та культурне залучення працівників до суспільства держав-членів, у яких вони отримали роботу, та сприяння розвитку внутрішнього ринку ЄС через можливість переїзду працівників у райони з дефіцитом робочої сили або ж для пошуку кращих можливостей. Таким чином, чимало людей отримують більше можливостей працевлаштуватися з урахуванням їхніх навичок, оминаючи щільно заповнені місця на ринку праці.

#### Список використаної літератури:

1. Regulation (EEC) № 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community, OJ L 257. 19.10.1968. P. 2–12. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:31968R1612>
2. Council Directive 68/360/EEC of 15 October 1968 on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for workers of Member States and their families, OJ L 257. 19.10.1968. P. 13–16. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31968L0360>
3. Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) № 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC (Text with EEA relevance), OJ L 158. 30.4.2004. P. 77–123. URL: [eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32004L0038](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32004L0038)
4. Regulation (EU) № 492/2011 of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on freedom of movement for workers within the Union Text with EEA relevance. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32011R0492>
5. Directive 2014/54/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on measures facilitating the exercise of rights conferred on workers in the context of freedom of movement for workers Text with EEA relevance, OJ L 128. 30.4.2014. P. 8–14. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32014L0054>
6. Regulation (EU) 2019/1149 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 establishing a European Labour Authority, amending Regulations (EC) No 883/2004, (EU) № 492/2011, and (EU) 2016/589 and repealing Decision (EU) 2016/344 (Text with relevance for the EEA and for Switzerland) PE/49/2019/REV/1, OJ L 186. 11.7.2019. P. 21–56. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1565684446939&uri=CELEX:32019R1149>
7. Мушак Н.Б. Свобода пересування осіб як одне із фундаментальних прав громадян Європейського Союзу. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2013. Вип. 117(1). С. 105–113.
8. Database lists the historically relevant case law of the European Court of Justice on free movement of workers. URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=953&langId=en>
9. Schmidt S.K., Blauburger M., Martinsen D.S. Free movement and equal treatment in an unequal union. *Journal of European Public Policy*. 2018. Volume 25. Issue 10. P. 1391–1402. DOI: 10.1080/13501763.2018.1488887
10. Evju S. Revisiting the Posted Workers Directive: Conflict of Laws and Laws in Contrast', in C. Barnard and O. Odudu (eds.). *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 2009–2010. Vol. 12. P. 151–182. URL: [https://www.researchgate.net/publication/305942091\\_Revisiting\\_the\\_Posted\\_Workers\\_Directive\\_Conflict\\_of\\_Laws\\_and\\_Laws\\_in\\_Contrast](https://www.researchgate.net/publication/305942091_Revisiting_the_Posted_Workers_Directive_Conflict_of_Laws_and_Laws_in_Contrast)
11. Judgment of the Court of 4 April 1974. Commission of the European Communities v French Republic. Case 167-73. URL: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=88640&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7444244>
12. Judgment of the Court of 8 April 1976. Jean Noël Royer. Case 48-75. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61975CJ0048>

13. Право Європейського Союзу : підручник / за ред. В.І. Муравйова. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 704 с. URL: [https://pidruchniki.com/1534122048531/pravo/vilniy\\_ruh\\_osib](https://pidruchniki.com/1534122048531/pravo/vilniy_ruh_osib)
14. 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) № 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System ('the IMI Regulation') Text with EEA relevance, OJ L 354. 28.12.2013. P. 132–170. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32013L0055>
15. Free movement of workers. Fact Sheets on the European Union / European Parliament. URL: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/41/free-movement-of-workers>
16. Regulation (EU) 2019/1149 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 establishing a European Labour Authority, amending Regulations (EC) № 883/2004, (EU) No 492/2011, and (EU) 2016/589 and repealing Decision (EU) 2016/344 (Text with relevance for the EEA and for Switzerland) PE/49/2019/REV/1, OJ L 186. 11.7.2019. P. 21–56. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1565684446939&uri=CELEX:32019R1149>
17. Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services OJ L 18. 21.1.1997. P. 1–6. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A31996L0071>
18. Коротаяева А.М. Трудовое право Европейского Союза: анализ с позиций российской и западной юридических доктрин : дисс. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.05 «Трудовое право; право социального обеспечения». Пермь, 2011. 180 с.
19. Tekin N. The Concept Of The Free Movement Of Workers Within The European Union Under The Case Law Of The European Court Of Justice Journal of Judgments by the Court of Jurisdictional Disputes ; Uyusmazlik Mahkemesi Dergisi. 2015. Issue 6. P. 563–579. URL: <https://dergipark.org.tr/download/article-file/155622>

### **Rym O. M. Some aspects of the implementation of freedom of movement for workers in the European Union**

*The article deals with some aspects of the implementation of freedom of movement for workers within the European Union. The prerequisites for securing the free movement of workers as the basis of the European Economic Integration Association are analyzed and the content of this freedom is characterized. The author focuses on significant changes in the understanding of the freedom of movement for workers and the extension of its scope.*

*The article describes the essential content of the principle of free movement for workers on the basis of the case law of the Court of the European Union, as well as the scientific works of domestic and foreign scientists. It is noted that the free movement for workers is guaranteed by the prohibition of any discrimination on grounds of nationality with regard to workers who are nationals of EU Member States in respect of employment, remuneration and other conditions of work.*

*The free movement for workers is proposed to be considered in two aspects. Namely, as fundamental economic freedom and fundamental right. It is argued that such a dual status makes it possible to combine the action of european market principles with the socially-oriented foundations of legal regulation.*

*It is emphasized that the freedom of free movement for workers, as a general principle of EU law and one of the foundations of this community, influences not only the formation of legal regulation of labour relations but also other social relations. Thanks to it, the basic ideas that guide the EU's social development direction are taken over from labor law. It is emphasized that in this interpretation the effect of this principle is reversed, since it has been shaped for employment and occupation by a profession that has extended its influence to other areas of EU competence.*

*It is summed up that the free movement for workers as a fundamental economic freedom and a principle of EU labor law is at the intersection of legal norms and economic interests. This determines its dual direction. Namely, the social, economic and cultural involvement of workers in the society of the Member States in which they were employed. And to promote the development of the EU internal market through the ability of workers to leave the areas with a labor shortage, or to seek better opportunities.*

**Key words:** *European Union, fundamental economic freedoms of the EU, employment, free movement for workers, labor mobility.*

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-22>

**О. Р. Шевчук**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
юридичного факультету  
Тернопільського національного економічного університету

**Р. Пришляк**

магістр юридичного факультету  
Тернопільського національного економічного університету

## П'ЯТЬ РОКІВ ПЕРЕМІЩЕННЯ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ТА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

*У статті проаналізовано дві найбільш актуальні проблеми внутрішньо переміщених осіб, які виникають під час реалізації ними конституційного права на житло та права на пенсійне забезпечення. Зроблено висновок про неефективність нинішньої моделі вирішення їхніх проблем, яка створює джерело соціального конфлікту. Більшість заходів, що вживались до тепер, були спонтанними. Тепер потрібно шукати довгострокові рішення, спрямовані на забезпечення житлом, робочими місцями, соціальною адаптацією ВПО, реалізацію позитивного потенціалу вимушеної внутрішньої міграції населення з урахуванням особливостей окремих регіонів і міжнародного досвіду.*

*Пріоритетними в політиці щодо ВПО має стати адаптація та соціально-економічна інтеграція, а також вдосконалення обліку та реєстрації цієї категорії населення, створення відповідної нормативно-правової бази, яка б адекватно відповідала на вимоги сучасного стану державної міграційної політики, та підвищення ефективності роботи з вимушеними мігрантами не лише у питаннях соціально-економічних проблем, а у врахуванні психологічного фактора, який у таких ситуаціях відіграє важливу роль.*

*Слід інформувати та залучати всі групи ВПО чи їхніх представників до місцевого самоуправління у громадах їх компактного проживання, до вирішення усіх актуальних для них соціальних питань, включно із забезпеченням житлом, для ухвалення відповідальних і правомірних рішень.*

*Для стимулювання розселення ВПО у сільській місцевості доцільно на державному рівні розглянути питання про виділення необхідних коштів для додаткової підтримки на облаштування переселенців.*

*У результаті проведеного аналізу виявлено можливі шляхи вдосконалення сучасного законодавства, яке регулює ці проблеми.*

**Ключові слова:** внутрішньо переміщена особа (ВПО), тимчасова окупація, соціальні та психологічні проблеми, адаптація; тимчасове та соціальне житло, пенсія.

**Постановка проблеми.** Внаслідок анексії Росією Автономної Республіки Крим та збройної агресії щодо України на території Донецької та Луганської областей в Україні з'явилися великі потоки людей, а саме – внутрішньо переміщених осіб, які були змушені залишити місця свого постійного проживання і переселитись до інших регіонів України.

Станом на 6 травня 2019 року, за даними Єдиної інформаційної бази даних про ВПО,

взято на облік 1 377 468 переселенців із тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей та Автономної Республіки Крим.

Сьогодні є помітною слабкість механізму реалізації прав і свобод даної категорії громадян на території країни, а також відсутність достатніх ресурсів необхідних для забезпечення належного рівня життя. Багато питань щодо інтеграції ВПО та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення вимагають

злагодженого та системного вирішення, координації дій органів державної влади і громадянського суспільства, з метою реалізації державної політики в цьому напрямі як одного з основних пріоритетів держави.

Крім того, значна кількість нормативно-правових актів, які регулюють питання забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів ВПО, потребують вдосконалення і узгодженості, оскільки вони у деяких випадках створюють надмірні перешкоди в доступі до пенсійних виплат через місце походження цих осіб, а також обмежують їх свободу пересування та вільний вибір місця проживання та піддають їх постійним перевіркам.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Як предмет наукового дослідження, проблема ВПО є новою для вітчизняних науковців. Окремі питання соціального захисту ВПО почали досліджуватись українськими науковцями зовсім недавно, зокрема, О. Балакіревою, Т. Бондар, Т. Гнатюк, Т. Доронюком, Е. Лібановою, О. Малиновською, А. Солодьком та іншими. У контексті дослідження житлових проблем ВПО інтерес становлять праці таких зарубіжних авторів, як С. Ганнушкіна, В. Геворкян, А. Гегешидзе, Є. Кириллова, Г. Тархан-Моураві, К. Чомахідзе, Ю. Харашвілі та інших.

**Метою статті** є дослідити і визначити проблемні питання забезпечення прав на житло та пенсійних виплат незахищеної категорії громадян – внутрішньо переміщених осіб – на основі теоретичних досліджень фахівців; проаналізувати норми національного законодавства, яке регулює порядок отримання вимушеними переселенцями соціальної допомоги та вироблення за його результатами конкретних пропозицій.

**Виклад основного матеріалу.** З моменту формування та реалізації адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб постали проблеми, які проявляються у складності дотримання, здійснення та захисту прав, гарантованих Конституцією України.

Внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів

насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [1].

Згідно з принципом 1 Керівних принципів з питань внутрішнього переміщення, затверджених комісією Організації Об'єднаних Націй у 1998 році, внутрішньо переміщені особи на підставі повної рівності користуються тими ж правами та свободами, передбаченими міжнародним правом і національним законодавством, якими користуються інші особи в їхній країні. Вони не повинні піддаватись дискримінації під час здійснення будь-яких прав і свобод на підставі того, що вони є внутрішньо переміщеними особами.

Необхідно зазначити, що з року в рік перелік питань, які найбільше турбують переселенців, не змінюється. На першому місці, за всіма опитуваннями, залишається проблема із забезпеченням житлом, на другому – питання соціального забезпечення пенсіонерів.

Забезпечення постійним житлом ВПО є одним із найбільш нагальних питань, які безпосередньо стосуються реалізації права цієї категорії осіб на житло, оскільки своє вони втратили внаслідок збройного конфлікту, та є ключовим моментом в інтеграції переселенців до місцевих громад.

Ключові особливості способу надання державою житлової допомоги ВПО визначено Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», де у статті 9 йдеться про право ВПО на:

- 1) створення належних умов для її постійного чи тимчасового проживання;
- 2) оплату вартості комунальних послуг, електричної та теплової енергії, природного газу в місцях компактного поселення внутрішньо переміщених осіб (містечках із збірних модулів, гуртожитках, оздоровчих таборах, будинках відпочинку, санаторіях, пансіонатах, готелях тощо) за відповідними тарифами, встановленими на такі послуги та товари для населення;
- 3) сприяння у поверненні на попереднє постійне місце проживання.

Сьогодні держава намагається вирішити питання з тимчасовим житлом. Щороку з державного бюджету виділяються кошти на підтримку місцевих бюджетів: у 2017 році було виділено 17 млн грн, у 2018 році – 34 млн грн, у 2019 році – 34 млн грн. Більшість коштів спрямовується на придбання житла для ВПО. У 2018 році через субвенції з Державного

бюджету були закуплені квартири в Маріуполі – 63 квартири та Покровську – 19 [4].

Це справді допомогло певним сім'ям ВПО. Утім, ці квартири не є приватною власністю, це тимчасове житло доти, поки не зникне потреба в такому користуванні. До того ж такі можливості загальні й розраховані на кілька пільгових категорій (учасники АТО, молоді сім'ї, ВПО). З одного боку, це дає змогу окремим переселенцям певним чином вирішити свої житлові проблеми, з іншого – не впливає на вирішення цього питання загалом.

За даними спільного дослідження, проведеного Міжнародною організацією з міграції, Міністерством з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України та Міністерством соціальної політики України у грудні 2018 року, більшість ВПО продовжують мешкати в орендованому житлі: 49 % живуть в орендованих квартирах, 10 % – в орендованих будинках і 4 % – в орендованих кімнатах. Частка ВПО, які проживають із родичами або приймаючими сім'ями, становила 14 % та залишилася майже незмінною порівняно з двома попередніми роками. 12 % ВПО мешкають у власному житлі, 4 % продовжують проживати в гуртожитках і 3 % – у Центрах колективного проживання ВПО. 33 % ВПО повідомили, що змінювали помешкання принаймні один раз до нинішнього місця проживання. Висока ціна житла була основною причиною переїзду в інше помешкання, про що повідомили 57 % ВПО [3].

Багато внутрішньо переміщених осіб повідомляють про труднощі під час пошуку житла, які в багатьох випадках полягають у небажанні орендодавців здавати їм житло або збільшенні орендної плати. Крім того, багато орендодавців відмовляються офіційно підписувати угоди про оренду з внутрішньо переміщеними особами, що позбавляє їх доступу до державної соціальної підтримки, зокрема субсидії на оплату комунальних послуг.

Зважаючи на вищевикладене, недостатній рівень доступу до якісного житла має безпосередній вплив на тенденції до переміщення та випадки повернення на тимчасово окуповані території або в зону ведення бойових дій.

Забезпечення постійним житлом внутрішньо переміщених осіб і надання їм комфортних умов для життя є одним із найбільш нагальних питань, які безпосередньо стосуються реалізації права цієї категорії осіб, та є ключовим моментом в інтеграції переселенців до місце-

вих громад. Тому необхідно зосередити зусилля на вирішенні питання фізичної та фінансової доступності житла.

Одним з ефективних шляхів розв'язання житлової проблеми може стати будівництво нових будинків, відновлення закинутих військових містечок, довгобудів. Паралельно мають бути розроблені моделі надання житла в оренду чи власність на пільгових умовах за умови прозорого бюджетного фінансування та прямого кредитування і допомоги міжнародних фінансових установ під міжнародним контролем.

Серед актуальних на сьогоднішній день проблем, з якими стикаються ВПО, також є припинення пенсійних виплат та встановлення дискримінаційних умов в їх отриманні. Право на пенсію – це конституційне право громадянина і факт внутрішнього переміщення громадянина не може обмежувати ці права.

Проблемам із виплатою пенсій передувало прийняття Кабінетом Міністрів України постанови «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» №365 від 8 червня 2016 р. (Постанова № 365), у якій було затверджено: «Порядок призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» та «Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування», якими був встановлений прямий зв'язок між здійсненням соціальних виплат і належністю особи до категорії внутрішньо переміщеної – що підтверджується довідкою, виданою згідно з «Порядком оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи», від 01.10.2014 №509, з внесенням відомостей до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб.

Контроль за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам здійснюють структурні підрозділи з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах рад, шляхом відвідування не рідше ніж одного разу на шість місяців фактичного місця проживання/перебування внутрішньо переміщеної особи, про що складається акт обстеження матеріально-побутових умов сім'ї.

Якщо в Єдиній інформаційній базі даних про внутрішньо переміщених осіб є інформація щодо проходження особою фізичної ідентифікації в публічному акціонерному товаристві

«Державний ощадний банк України», чергова перевірка у відповідному періоді не проводиться [2].

Зокрема, проблеми з виплатами у пенсіонерів-переселенців виникають, коли вони з певних причин повертаються на непідконтрольну територію і залишаються там більше, ніж на два місяці. В цьому випадку вони втрачають статус внутрішньо переміщених осіб, і як наслідок, перебуваючи в окремих районах Донецької і Луганської областей, не можуть претендувати на пенсії в Україні. Єдина можливість для них зберегти право на пенсію - не пізніше ніж на 59-й день перетнути лінію розмежування, «відмітившись» на підконтрольній українській владі території. Втім, нерідкі випадки, коли комісія приймає рішення про припинення пенсійних виплат переселенцям, які взагалі не виїжджали в окуповані території і, відповідно, не порушували норму закону про двомісячний термін. В результаті налякані пенсіонери бояться виїжджати за межі свого місця проживання на підконтрольній території. В такий спосіб порушується конституційне право людей на свободу пересування.

За період 2018 року до Уповноваженого надійшло 905 повідомлень про порушення прав ВПО та мешканців тимчасово окупованих територій, з яких понад 60% від загальної кількості стосувалися припинення пенсійних виплат та інших видів грошової допомоги, що свідчить про системну проблему у забезпеченні прав цієї категорії осіб на соціальний захист.

Зокрема, через процедуру верифікації та ідентифікації у травні 2018 року понад 160 тис. пенсіонерам-переселенцям було припинено виплату пенсії. При цьому, як було з'ясовано, у 70% цих випадків інформація про відсутність тривалий час ВПО за фактичним місцем проживання не підтвердилась [5]. Така ситуація свідчить про безпідставність припинення пенсійних виплат і порушення гарантованого Конституцією України права цих осіб на соціальний захист.

Наразі негативна практика позбавлення пенсій набула дуже значних масштабів і особливо боляче стосується категорії осіб похилого віку, людей з інвалідністю. Через свій вік і стан здоров'я більшість з них не здатні долати несприятливі для себе ситуації і гостро потребують допомоги, оскільки отримання пенсій є єдиним джерелом їх існування.

З 22 листопада 2014 р. набрав чинності Закон «Про забезпечення прав і свобод вну-

трішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р. №1706-VII (Закон), яким відповідно до Конституції та законів, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, закріплені гарантії для внутрішньо переміщених осіб. Інші нормативно-правові акти у сфері цих правовідносин застосовуватися виключно за умови, якщо вони не суперечать цьому Закону.

Відповідно до ст. 49 Закону виплата пенсії за рішенням територіальних органів Пенсійного фонду або за рішенням суду припиняється: якщо пенсія призначена на підставі документів, що містять недостовірні відомості; на весь час проживання пенсіонера за кордоном, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України; у разі смерті пенсіонера; у разі неотримання призначеної пенсії протягом 6 місяців підряд; в інших випадках, передбачених законом.

Отже, припинення виплати пенсії можливе лише за умови прийняття пенсійним органом відповідного рішення і лише з підстав, визначених ст. 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Сьогодні механізму відновлення виплати пенсії не розроблено, що порушує право вказаної категорії осіб на пенсійне забезпечення та призводить до соціальної напруги.

З метою забезпечення права ВПО на соціальний захист на рівні інших громадян на сьогодні постає необхідність розірвати залежність виплати пенсій та/або інших державних допомог пенсіонерам-переселенцям від реєстрації їх як внутрішньо переміщених осіб. З огляду на те, що відбувалось безпідставне припинення пенсійних виплат, а також відмова у виплаті пенсій за минулий період, ВПО змушені були поновлювати свої права через суд.

Вищу юридичну силу Конституції України, профільних законів та практики Європейського суду з прав людини над дискримінаційними нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України вже неодноразово доведено у судах різних інстанцій у питаннях нарахування та виплати пенсій переселенцям та мешканцям окупованих територій.

Станом на 11 грудня 2018 року національними судами винесено понад 15 тисяч рішень у справах, які стосуються положень Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня



2014 р. № 1706-VII, з них: 4,5 тис. рішень винесено у справах щодо припинення пенсійних виплат ВПО на підставі положень порядків, затверджених Постановою № 365. Після ухвалення 3 травня 2018 р. Верховним Судом України рішення за результатами розгляду зразкової справи № 805/402/18-а, залишеного без змін рішенням Великої Палати Верховного Суду від 4 вересня 2018 р., суди під час розгляду аналогічних справ в абсолютній більшості задовольняють позовні вимоги, визнаючи дії або рішення органів Пенсійного фонду України неправомірними. Проте рішення судів не виконуються, що призводить до зневаги чинним урядом конституційних прав громадян України та резолюцій Організації Об'єднаних Націй, прийнятих на користь вказаної категорії осіб.

Велика Палата Верховного Суду у справі про визнання неправомірним припинення виплат призначеної пенсії констатує «Право на пенсію та її одержання не може пов'язуватися з місцем проживання людини. Правовий зв'язок між державою і людиною, який передбачає взаємні права та обов'язки, підтверджується фактом набуття громадянства».

Розірвавши залежність пенсій від реєстрації як ВПО, держава забезпечить можливість реалізації права на пенсію для всіх осіб, які постійно проживають на неконтрольованій території та мають право отримувати пенсію на контрольованій території через українські банки без непотрібних перепон. Розірвання зв'язку між доступом до пенсій та реєстрацією як ВПО знімає надмірне навантаження з департаментів соціального захисту та зменшить витрати державного бюджету, пов'язані із верифікацією. Крім того, це покращить якість даних щодо внутрішнього переміщення, що сприятиме державному плануванню в сфері надання допомоги ВПО.

**Висновки і пропозиції.** Окреслення та розроблення підходів до вирішення проблем ВПО має спиратись на те, що неоднорідна динаміка подій на сході країни унеможлиблює швидке і безпечно повернення десятків тисяч людей до своїх домівок.

Більшість заходів, що вживались досі, були заходами нагального реагування. Тепер потрібно шукати довгострокові рішення, спрямовані на забезпечення житлом, працевлаштування, соціальну інтеграцію ВПО, реалізацію позитивного потенціалу вимушеної внутрішньої міграції населення з урахуванням особливос-

тей окремих регіонів та уроків міжнародного досвіду.

Пріоритетним у політиці щодо ВПО має стати адаптація та соціально-економічна інтеграція. А також вдосконалення обліку та реєстрації даної категорії населення, створення відповідної нормативно-правової бази, яка б адекватно відповідала на вимоги сучасного стану державної політики, та підвищенні ефективності роботи з вимушеними мігрантами не лише у питаннях соціально-економічних проблем, а у врахуванні психологічного фактору, який у таких ситуаціях відіграє важливу роль.

Слід інформувати та залучати всі групи ВПО чи їхніх представників до місцевого самоуправління у громадах компактного проживання, до вирішення усіх актуальних для них питань, включно із житловою проблемою, для ухвалення відповідальних та усвідомлених рішень.

Нині маємо практику місцевих та апеляційних судів, які в цілому стверджують порушення прав людини в разі припинення пенсійних виплат через підстави, які передбачені підзаконними нормативними актами. Майбутній розвиток правового поля з цього питання, безперечно, повинен відбуватися в чіткій відповідності із загальними принципами Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. А судова практика має зайвий раз звернути увагу влади на недосконалість чинного законодавства у відношенні до громадян, які опинилися в скрутному становищі.

Встановлення на законодавчому рівні уніфікованих підходів щодо забезпечення належної та повної реалізації прав внутрішньо переміщених осіб дасть можливість внутрішньо переміщеним особам користуватися правом на пенсійне та соціальне забезпечення без обмежень порівняно з іншими особами.

До сьогодні в Україні була відсутня чітка стратегія комплексної державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб із чітко обґрунтованими цілями, завданнями, пріоритетами, критеріями її оцінювання, науково обґрунтованими програмами тощо. Наукове осмислення і вирішення цих та інших проблем державної політики вимагає, передусім, безперервної загальнотеоретичної розробки, практичної реалізації з врахуванням особливостей територій розселення внутрішньо переміщених осіб із зони збройного конфлікту. В цьому контексті доречним є вивчення зарубіжного досвіду шляхів вирішення проблем ВПО.

**Список використаної літератури:**

1. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 706-VII (із зм. і доп.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
2. Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання / перебування. *Кабінет Міністрів України* від 8 червня 2016 р. № 365. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2016-%D0%BF>.
3. Звіт Національної системи моніторингу Міжнародної організації з міграції «Ситуації з внутрішньо переміщеними особами», Раунд 12, від 22 грудня 2018 року. URL: [http://iom.org.ua/sites/default/files/nms\\_round\\_12\\_ukr\\_screen.pdf](http://iom.org.ua/sites/default/files/nms_round_12_ukr_screen.pdf).
4. П'ять років переміщення: Проблеми та успіхи інтеграції у громади. Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, від 12 квітня 2019 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/pyat-rokiv-peremishchennya-problemi-ta-uspihi-integraciyi-u-gromadi>.
5. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2018 рік. URL: <http://www.univ.kiev.ua/content/upload/2019/-697223196.pdf>.

---

**Shevchuk O. R., Pryshliak R. Five years of movement: the problems of legal regulation and social protection of internally displaced persons in Ukraine**

*The article analyzes two of the most pressing problems of internally displaced persons that arise during the exercise of their constitutional right to housing and the right to pension provision. It is concluded that the current model of solving their problems, which creates a source of social conflict, is ineffective. Most of the measures taken so far have been spontaneous. It is now necessary to look for long-term solutions aimed at providing housing, jobs, social adaptation to IDPs, realizing the positive potential of forced internal migration of the population, taking into account the specificities of individual regions and international experience.*

*Adaptation and socio-economic integration should be a priority in IDP policy. As well as improving the registration and registration of this category of population, creating an appropriate legal framework that would adequately meet the requirements of the current state of migration policy, and improving the efficiency of work with forced migrants not only in matters of socio-economic problems, but also in the consideration of psychological factors which plays an important role in such situations.*

*All IDP groups or their representatives should be informed and involved in local self-government in their compact communities, in addressing all relevant social issues, including housing, in order to make responsible and legitimate decisions.*

*In order to stimulate IDP displacement in rural areas, it is advisable to consider at the state level the allocation of the necessary funds to provide additional support for displaced persons.*

*The analysis revealed possible ways to improve current legislation governing these problems.*

**Key words:** *Internally Displaced Person (IDP), temporary occupation, social and psychological problems, adaptation, temporary and social housing, pension.*

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-23>**Н. С. Андрійченко**аспірантка кафедри адміністративного,  
господарського права та фінансово-економічної безпеки  
Сумського державного університету

## МЕХАНІЗМ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ<sup>1</sup>

*Стаття присвячена дослідженню механізму оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. Розкрито сутність категорії «механізм», а також поняття «механізм правового регулювання» та «механізм адміністративно-правового регулювання». Розглянуто запропоновані у науковій доктрині підходи до розуміння структури механізму адміністративно-правового регулювання. Зроблено висновок про те, що механізм оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України включає норми права, юридичні факти, правовідносини, правову культуру суб'єктів правовідносин, протиправну поведінку та санкції за порушення норм права. Встановлено, що сьогодні немає норм права, які б закріплювали критерії оцінювання діяльності зазначених правоохоронних органів. Обґрунтовано необхідність визначення на законодавчому рівні критеріїв оцінювання діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. Серед таких критеріїв виділено рівень довіри громадян, латентність фінансово-економічних злочинів, професіоналізм співробітників, стан взаємодії з іншими правоохоронними органами, органами влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, громадянами, економічність діяльності, рівень корумпованості. Крім створення нових норм, запропоновано удосконалити положення Закону України «Про Національну поліцію» в частині оцінювання діяльності органів поліції, а також порядок проведення атестації співробітників підрозділів податкової міліції ДФС України. З метою удосконалення правовідносин щодо оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України доведено необхідність створення спеціальної служби за прикладом Північної Ірландії та Великої Британії (за винятком Шотландії) та сформульовано засади формування її складу.*

**Ключові слова:** ефективність, правоохоронні органи, адміністративно-правове регулювання, механізм, критерії оцінювання, суб'єкти оцінювання.

**Постановка проблеми.** Зростання рівня фінансово-економічної злочинності в державі ставить перед вищими органами влади питання вже не просто формального реформування правоохоронних органів, які забезпе-

чують фінансово-економічну безпеку України, а вдосконалення механізму оцінювання ефективності їх діяльності з подальшим прийняттям відповідних управлінських рішень за результатами такої оцінки, оскільки часто правоохоронний орган функціонує неефективно через неналежну організаційну структуру, нестачу ресурсів, слабку взаємодію з іншими правоохоронними органами, у т. ч. зарубіжних держав,

<sup>1</sup> Виконано в рамках проекту «Система критеріїв зовнішнього моніторингу діяльності єдиного правоохоронного органу у сфері забезпечення фінансової та економічної безпеки держави» (№ 118u003575)

органами влади, місцевого самоврядування, пересічними громадянами. Зважаючи на це, саме процес оцінювання має забезпечити узагальнення, обробку достовірної інформації про діяльність правоохоронних органів, котрі захищають фінансово-економічні інтереси держави від протиправних посягань, і формулювання відповідного висновку про його ефективність чи неефективність. Оскільки протидія та боротьба з фінансово-економічною злочинністю є одним із нагальних питань, актуальність дослідження, присвяченого удосконаленню механізму оцінювання ефективності правоохоронних органів, які здійснюють таку діяльність, не викликає сумнівів.

Водночас аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про відсутність комплексних досліджень, присвячених механізму оцінювання ефективності правоохоронних органів як загалом, так і тих, що є суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки України. Тим не менш, окремі аспекти механізму правового регулювання суспільних відносин вивчали Л.Р. Біла, С.В. Бобровник, С.В. Ківалов, Ю.В. Кривицький, О.М. Куракін, Ю.С. Шемшученко. На оцінювання ефективності правоохоронних органів звертали увагу А.М. Куліш, А.Г. Нікуліна, І.М. Паньонко, О.М. Рєзнік, А.П. Тітаренко та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні на законодавчому рівні та у науковій доктрині немає визначення поняття «механізм оцінювання ефективності правоохоронних органів України». Більш пересічним є розуміння поняття «механізм правового впливу», «механізм правового регулювання», а тому слід звернути увагу на зазначені поняття та їх структуру, щоб розкрити сутність механізму оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.

Загалом сама категорія «механізм» показує, як саме здійснюється правове опосередкування суспільних відносин і як суспільні відносини, зокрема й ті, що складаються в адміністративно-публічній сфері, стають правовідносинами [1, с. 57]. Ю.В. Кривицький звертає увагу на те, що категорія «механізм правового регулювання» пов'язана з категорією «правове регулювання». Зокрема, правове регулювання – це динамічний процес дії права на суспільні відносини, тоді як його механізм є системою правових засобів, які забезпечують дієвість і ефективність цього процесу. Механізм правового

регулювання розглядається як частина правового регулювання, котра дозволяє відмежувати правове регулювання від правового впливу й об'єднує в собі правові засоби, які використовуються на стадіях правового регулювання [2, с. 75–76].

Однак не всі науковці підтримують таку позицію. О.М. Куракін стверджує, що ототожнення механізму правового регулювання із системою правових засобів не дає можливості звернутися до процедурного характеру його процесу. Відповідно під механізмом правового регулювання слід розуміти нормативно-організований, послідовно здійснюваний комплексний процес, спрямований на результативне втілення правових норм у життя за допомогою адекватних правових засобів, оскільки саме такий підхід дозволяє показати динамічний, системний і комплексний характер механізму правового регулювання, його логічну завершеність, підкреслити значимість правових засобів для досягнення мети механізму правового регулювання та зробити акцент на його чіткій внутрішній організації [3, с. 22]. На думку С.В. Ківалова та Л.Р. Білої, механізм адміністративно-правового регулювання включає: адміністративно-правові норми; адміністративно-правові відносини: об'єкт, суб'єкт, зміст [4, с. 14–17]. Зазначений підхід не єдиний, Ю.С. Шемшученко та С.В. Бобровник вважають, що його складовими частинами є: норми права; юридичні факти; правовідносини; акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин; правові санкції щодо порушників норм права [5, с. 40–41].

Ще ширшим є підхід О.М. Куракіна до визначення елементів механізму правового регулювання, серед яких: норми права; нормативні акти; юридичний факт; правовідносини; тлумачення норм права; реалізація норм права; правосвідомість суб'єктів правовідносин; правова культура суб'єктів правовідносин; правомірна поведінка суб'єктів правовідносин; протиправна поведінка та юридична відповідальність [6, с. 47]. Слід зазначити, що, незважаючи на запропонований детальний перелік елементів механізму правового регулювання, ми не погоджуємося з наведеною позицією, адже її можна суттєво спростити. Очевидно, що норми права мають юридичну силу лише у разі їх формального вираження у відповідному акті. Зважаючи на це, вважаємо недоцільним виділяти нормативні акти як окремих

елемент, оскільки вони є формою вираження сутності правових норм.

Крім того, слід об'єднати такі елементи механізму правого регулювання, як правова культура, правосвідомість і правомірна поведінка суб'єктів правовідносин в один елемент – правову культуру. Варто звернути увагу на те, що тлумачення та реалізація норм права здійснюється в межах правовідносин, а тому немає необхідності виділяти їх окремо як елемент механізму правового регулювання. Отже, механізм оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України включає: норми права, формально виражені у законах і конкретизовані у підзаконних актах, у т. ч. відомчих актах правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави; юридичні факти; правовідносини (об'єкт, суб'єкт, зміст); правову культуру суб'єктів правовідносин; протиправну поведінку та санкції за порушення норм права.

Насамперед пропонуємо звернути увагу на норми, які регламентують оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, оскільки на законодавчому та підзаконному рівні немає переліку критеріїв такої оцінки, що ставить питання про необхідність визначення критеріїв, які мають братися до уваги у визначенні ефективності правоохоронного органу. Результати соціологічного дослідження демонструють, що серед відповідей на питання: «Зазначте, будь-ласка, за яким основним критерієм повинна здійснюватися оцінка роботи правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави?» переважає акцент на показниках соціального характеру – довірі, безпеці, користі для держави, профілактиці (табл. 1) [7].

Зважаючи на результати наукових, соціологічних досліджень, положення законодавства України, що регламентує оцінювання діяльності правоохоронних органів, ми пропонуємо закріпити на законодавчому рівні такі критерії оцінювання ефективності діяльності зазначених суб'єктів: 1) рівень довіри громадян до правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України; 2) латентність фінансово-економічних злочинів у державі; 3) професіоналізм співробітників правоохоронних органів України: дотримання ними

вимог законодавства, скоєння правопорушень, за які передбачена юридична відповідальність; 4) стан взаємодії правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України між собою, з органами влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, громадянами; 5) економічність діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України; 6) рівень корупційності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.

Так, І.М. Паньонко ще у 2014 р. зазначала, що одним із завдань правоохоронних органів для переходу їх діяльності на новий рівень є підвищення довіри громадян до таких органів [8]. Зростання довіри громадян до органів кримінального переслідування є передумовою для посилення їх повноважень і спонукає громадян пропонувати їм допомогу з виявлення та розслідування злочинів. І навпаки, низький рівень довіри громадян породжує безкарність і заважає суспільству співпрацювати, що негативно впливає на ефективність правоохоронних органів [9].

А.П. Титаренко зазначає, що, якщо ефективність профілактики є співвідношенням витрат на проведення превентивних заходів із отриманими результатами, то довіра громадян

Таблиця 1

**Важливі для оцінки діяльності критерії, наведені у відкритих відповідях респондентів**

1.	Безпека громадян
2.	Безпека діяльності бізнесу
3.	Довіра суб'єктів господарювання
4.	Довіра суб'єктів фінансово-економічної діяльності до правоохоронних органів
5.	Економічний ефект
6.	Ефективність за відповідними показниками
7.	За рівнем зменшення або збільшення кількості розкриття злочинів
8.	Кількість попередженої та відшкодованої шкоди державі у грошовому еквіваленті
9.	Кількість розкритих фінансово-економічних злочинів або кількість судових рішень про притягнення до юридичної відповідальності за такі злочини
10.	Місце України у світових рейтингах
11.	Наповнення державного бюджету
12.	Результати винесених судами вироків
13.	Рівень злочинності
14.	Тенденція до зменшення правопорушень у сфері фінансово-економічної безпеки

є фактором, який знижує матеріальні, технічні затрати в боротьбі зі злочинністю [10, с. 168]. Більше того, результати соціологічних досліджень свідчать про те, що підвищення рівня довіри громадян до кримінальної юстиції є ключовим фактором зниження латентних злочинів, відсоток яких має бути критерієм оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.

Крім офіційного використання громадської думки як інструменту оцінки діяльності правоохоронних органів, також слід вжити заходів для підвищення довіри громадян, зокрема: 1) покращити взаємодію між органами кримінальної юстиції та громадськістю, підвищити обізнаність громадян шляхом надання регулярної та доступної інформації про діяльність органів кримінальної юстиції; 2) підвищити спроможність органів кримінальної юстиції щодо взаємодії з громадськістю; 3) налагодити використання технологій для забезпечення громадянам електронного доступу до інформації, зменшити корупційну складову частину в органах кримінальної юстиції шляхом підвищення прозорості їх діяльності; 4) покращити координацію та взаємодію між органами кримінальної юстиції для обмеження взаємних звинувачень у некомпетентності та неефективності діяльності; 5) посилити внутрішній контроль для зниження неправомірних дій і порушень із боку працівників кримінальної юстиції та зробити доступними для громадян висновки про вжиті заходи [9].

Доцільність існування довіри громадян як критерію оцінювання діяльності правоохоронних органів, які є суб'єктами забезпечення фінансово-економічної безпеки України, підтверджується і результатами соціологічного дослідження 2019 р. Так, на запитання: «Чи

згодні ви з тим, що для оцінки роботи правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави мають використовуватися результати опитування населення щодо оцінки діяльності органу?» 39,02% респондентів обрали позицію «швидше згодні», а 36,59% – «згодні» (рис. 1).

Чимало науковців робить висновок, що сьогодні помилковим є твердження, за яким на рівень довіри громадян впливає можливість органів поліції ефективно контролювати стан злочинності, а тому основою для формування громадської довіри до правоохоронних структур є справедливість і законність їх діяльності. Доктринальні джерела радянської доби свідчать, що законність – це вимоги не лише суворого, неухильного дотримання, виконання норм позитивного права, але й ефективної роботи правоохоронних органів [11]. Усвідомлення громадянами того, що правоохоронний орган діє на підставах і в межах закону, не порушує законні права, свободи та інтереси осіб, сприяє формуванню позитивної публічної оцінки його діяльності [12]. Зокрема, помітною є закономірність, за якою чим професійніше поліція виконує свої завдання та функції, тим вищий рівень громадської довіри до неї [13, с. 231–232].

Вказане підтверджує доцільність виділення критеріїв оцінювання ефективності законності та професіоналізму співробітників правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. Аналіз правопорушень, скоєних співробітниками правоохоронних органів, свідчить про тенденцію до їх зростання, зокрема йдеться про затримання осіб без дозволу слідчого судді (2015 р. – 11 699, 2016 р. – 9 565, 2017 р. – 12 549) або ж незаконне утримання осіб під вартою співробітниками органів поліції (2014 р. – 37, 2015 р. – 42, 2016 р. – 63, 2017 р. – 64) [14]. Не можна не звернути увагу, що у 2016 р. кількість скарг юридичних осіб на рішення, дії, бездіяльність співробітників СБУ була однією з найвищих порівняно з іншими правоохоронними органами [15, с. 156]. Не останнє місце серед правопорушень, які вчиняються співробітниками правоохоронних органів, належить корупційним правопорушенням і правопорушенням, пов'язаним із корупцією. Зважаючи на це, доцільно говорити про такий критерій оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, як корумпованість.



Рис. 1

Слід погодитися з науковцями, котрі підходять до розуміння поняття «корупція у правоохоронних органах» комплексно, роблячи висновок, що не всі співробітники правоохоронних органів є корумпованими. Значна їх кількість не залучена до корупційної діяльності, однак такі особи можуть знати про факти корупції в межах правоохоронної структури, але не повідомляти іншим особам чи органам про них [16, с. 448]. Це свідчить про те, що стан корупції у правоохоронних органах виходить за межі офіційної статистики, адже скоєння корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних із корупцією, не дозволяє відобразити реальну картину, зважаючи на неможливість кількісно визначити співробітників правоохоронних органів, які є пасивними суб'єктами корупційних схем.

Крім того, сьогодні стан боротьби з корупцією серед працівників Національної поліції України, СБУ, НАБУ, податкової міліції громадяни оцінюють доволі критично (рис. 2). Очевидно, що кожен четвертий з опитаних експертів не зміг сформулювати оцінку щодо боротьби з корупцією в підрозділах податкової міліції ДФС України, а це свідчить про не надто активну роботу цієї структури не лише в боротьбі з корупцією, але й у напрямку інформування громадськості.

Такий незадовільний стан боротьби з корупцією в правоохоронних органах знижує довіру громадян до зазначених структур, тоді як взаємодія між ними є дієвим інструментом мінімізації такого негативного явища і може виявити слабкі сторони діяльності правоохоронних

органів, підвищити її прозорість і покращити національне антикорупційне законодавство [17, с. 83].

Таким чином, запропоновані нами критерії оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України є взаємопов'язаними та взаємозумовленими, що підтверджує обґрунтованість визначення на законодавчому рівні саме такого переліку критеріїв. Вважаємо за доцільне перед їх закріпленням провести громадське обговорення й опитування серед співробітників правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України з метою ознайомлення з новими критеріями оцінювання їх діяльності, надання можливості висловити зауваження, пропозиції, а також їх доопрацювання. Лише за таких умов можна врахувати думку співробітників правоохоронних органів України, виявити ризики оцінювання виконання ними завдань і функцій за певними критеріями, уникнути конфліктних ситуацій.

Суттєвою проблемою законодавства України, яка зумовлює низку юридичних колізій, є велика кількість нормативних актів, тож ми вважаємо недоцільним приймати окремий законодавчий акт з оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. Але, оскільки пропонується утворити єдиний правоохоронний орган (Фінансову поліцію чи Національне бюро фінансової безпеки), вважаємо обґрунтованим закріпити перелік критеріїв

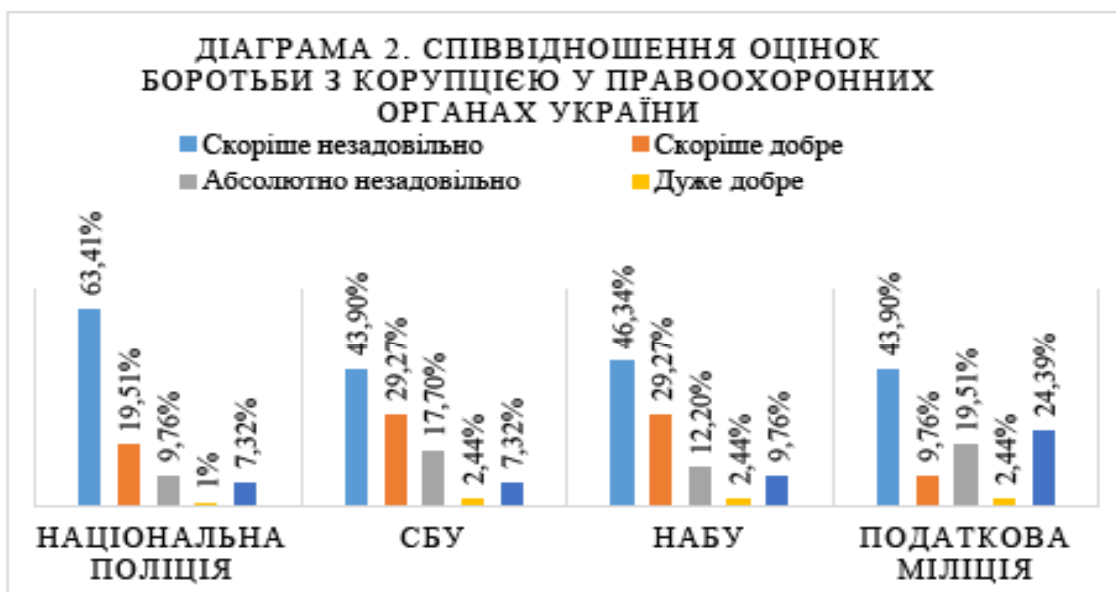


Рис. 2

оцінювання у спеціальному нормативному акті, що визначатиме засади його створення та діяльності.

Говорячи про удосконалення механізму правового регулювання оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, вважаємо за необхідне також внести зміни до вже чинних актів. Так, у Законі України «Про Національну поліцію» замість положення «рівень довіри громадян до органів поліції є основним критерієм оцінювання її діяльності» закріпити «рівень довіри громадян враховується в оцінюванні діяльності органів поліції», адже, як було зазначено, рівень довіри громадян до правоохоронних структур без аналізу інших показників їх діяльності не є практично значущим. Крім законодавчих актів, законодавцеві особливу увагу варто звернути на порядок проведення атестації співробітників підрозділів податкової міліції ДФС України, оскільки сьогодні він регламентується підзаконним актом 1998 р. Як зауважують Н.А. Дубина й О.В. Тарута, норми права не можуть здійснювати ефективний вплив, залишаючись у незмінному вигляді тривалий час. Із цього випливає, що їх необхідно постійно удосконалювати відповідно до сучасного стану суспільних відносин шляхом внесенням змін у чинні нормативні акти або скасування застарілих і прийняття нових [18. с. 25].

Переходячи до змісту правовідносин, які виникають, змінюються та припиняються з приводу оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, вважаємо за доцільне створити службу за прикладом Північної Ірландії та Великої Британії (за винятком Шотландії), котра має бути обов'язково наділена повноваженнями щодо участі у розробці переліку питань для соціологічного дослідження, яке проводиться з метою визначення рівня довіри громадян до правоохоронних органів, визначення вибірки, необхідної для максимального охоплення думки громадян різного віку та професії. Водночас в умовах реформування органів влади в Україні, високого рівня корупції та бюрократії постає логічне питання щодо статусу нового суб'єкта, зокрема чи це має бути незалежна служба чи підрозділ вже наявних органів влади, хто здійснюватиме керівництво ним, яким чином буде контролюватися та фінансуватися його діяльність тощо.

Так, А.Г. Нікуліна, досліджуючи оцінювання діяльності органів Національної поліції України, пропонувала створити комісію, до якої б увійшли представники адвокатури, поліції, колишні співробітники правоохоронних органів та експерти. Зазначену пропозицію науковець обґрунтувала тим, що досвід атестаційних і поліцейських комісій вже продемонстрував, що це дієвий механізм, через який громадськість реально може впливати на прийняття управлінських рішень [19, с. 177]. Хоча із цим складно погодитися, адже відповідно до Звіту про діяльність поліцейських комісій за 2018 р. недостатня кількість представників громадськості – якраз одна з актуальних проблем зазначених структур [20]. Крім того, А.Г. Нікуліна не звертає уваги на засади функціонування спеціальної комісії, а тому її пропозиція потребує уточнення.

Зважаючи на положення Проекту Закону України «Про Національне бюро фінансової безпеки України» від 19 березня 2018 р. [21], вважаємо, що їх слід врахувати у визначенні складу спеціальної служби для оцінювання його ефективності. Оскільки передбачається підзвітність бюро парламенту та главі держави, представники до складу служби мають бути делеговані Верховною Радою України та Президентом України. У формуванні складу комісії повинні брати участь Директор Національного бюро фінансової безпеки України та керівники його територіальних органів, обов'язком останніх має бути й відбір і делегування представників громадськості до складу нової служби. За конкурсом має забезпечуватися відбір експертів, соціологів, без кваліфікації яких неможливо буде визначити економічний ефект від діяльності бюро і рівень громадської довіри до зазначеної правоохоронної структури.

Саме ж соціологічне дослідження, метою якого є встановлення рівня громадської довіри до правоохоронних органів, має включати опитування пересічних громадян і осіб, котрі взаємодіяли з правоохоронними органами за останній час. Вузкий фокус лише на пересічних громадянах не дозволить повноцінно з'ясувати проблеми діяльності правоохоронних органів, оперативно відреагувати, усунути їх. Тому створена служба має систематично збирати, обробляти, перевіряти інформацію для оцінювання ефективності бюро. Атестація співробітників бюро є компетенцією не служби, а атестаційної комісії. Метою такої атестації має бути не вирішення питання про призначення на вищу,



нижчу посади чи звільнення, а оцінка професійного рівня співробітника, мотивації до виконання своїх обов'язків. В аспекті проведення атестації співробітників слід змінити і методику її проведення: усунути суб'єктивний критерій у заповненні атестаційного листа на співробітника, передбачити його залучення до оцінювання результатів своєї діяльності.

**Висновки та пропозиції.** Для удосконалення механізму оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України необхідно: 1) закріпити на законодавчому рівні критерії оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України та внести зміни до чинних законів і підзаконних актів, які стосуються оцінювання ефективності зазначених суб'єктів; 2) з метою здійснення постійної оцінки ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України створити службу за прикладом Північної Ірландії та Великої Британії та закріпити порядок формування її складу; 3) змінити мету та фокус визначення рівня довіри громадян до правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України, атестації їх співробітників тощо.

#### Список використаної літератури:

- Административное право России : учебник / ред. В.Я. Кикоть, П.И. Кононов, И.Ш. Килясханов. Москва : ЮНИТИДАНА. 2012. 759 с.
- Кривицький Ю.В. Механізм правового регулювання в сучасній теорії права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 74–79.
- Куракін О.М. Поняття механізму правового регулювання в семантичному розрізі. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. № 1. С. 20–22.
- Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України : навчально-методичний посібник. Одеса : Юрид. л-ра. 2002. 312 с.
- Юридична енциклопедія : в 6 т. / відп. ред. : Ю.С. Шемшученко. Київ : Українська енциклопедія. 2003. Т 5. 736 с.
- Куракін О.М. Структура механізму правового регулювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 35. Ч. 2. Т. 1. С. 46–49.
- Звіт про результати соціологічного дослідження «Оцінювання діяльності правоохоронних органів України як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави». Суми, 2019. 30 с.
- Паньонко І.М. Причини та заходи щодо реформування правоохоронних органів. 2014. URL: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/26490/1/35-195-20.pdf>.
- Public trust in the criminal justice system – an instrument for penal police assessment. Policy Brief. № 29. May 2011. URL: <https://www.esiweb.org>.
- Титаренко А.П. Общественное доверие к полиции как фактор, способствующий индивидуальной профилактической работе с гражданами. *Вестник Томского государственного университета*. 2015. № 393. С. 167–170.
- Tyler, T.R. Public trust and confidence in legal authorities: What do majority and minority group members want from the law and legal institutions? *Behavioral Sciences and the Law*. 2001. DOI: 10.1002/bsl.438.
- Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Словарь русского языка. Москва : Рус. яз., 1991. 916 с.
- Olutola A.A., Paul O. Bello Dr. An exploration of the factors associated with public trust in the South African police service. *International Journal of economics and finance studies*. 2016. Vol. 8. № 2. P. 219–236.
- Стан дотримання конституційних прав громадян правоохоронними органами. 2018. URL: <https://antydot.info/analytics/stan-dotrymannya-konstytutsijn-uh-prav-hro-madyan-pravoohoronnyumu-orhanamy/>.
- Andriichenko N. The issues of the protection of human and citizens' economic rights and freedoms by the Security Service of Ukraine as a subject of the protection of state's financial system. *Human rights: theory and practice: collection of scientific papers*. London, 2017. P. 155–158.
- McCafferty F.L., Souryal S., McCafferty M.A. The Corruption Process of a Law Enforcement Officer: A Paradigm of Occupational Stress and Deviancy. *J Am Acad Psychiatry Law*. 1998. Vol. 26. № 3. P. 433–458.
- Kulish A.M., Rieznik O.M., Andriichenko N.S. Political corruption in Ukraine: monography. Germany, 2018. 96 p.
- Дубина Н.А., Тарута О.В. Проблеми ефективності законодавства України. *Право і безпека*. 2015. № 2 (57). С. 23–27.
- Нікуліна А.Г. Адміністративно-правовий статус органів досудового розслідування Національної поліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми : СумДУ. 2017. 241 с.
- Поліцейські комісії в Україні: Звіт за результатами дослідження. 2018. URL: <https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-102717344>.
- Проект Закону України «Про Національне бюро фінансової безпеки України» від 19 березня 2018 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63676](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63676).

**Andriichenko N. S. The mechanism of law enforcement agencies as subjects providing financial and economic security of Ukraine effectiveness evaluation**

*The article is devoted to the study of the mechanism of law enforcement agencies as subjects providing financial and economic security of Ukraine effectiveness evaluation. The essence of the category "mechanism", as well as the concepts of "mechanism of legal regulation" and "mechanism of administrative-legal regulation" are revealed. The existing approaches in the scientific doctrine to the understanding of the structure of the mechanism of administrative-legal regulation are considered. It is concluded that the mechanism of law enforcement agencies as subjects providing financial and economic security of Ukraine effectiveness evaluation includes the norms of law, legal facts, legal relations, legal culture of subjects of legal relations, unlawful conduct and sanctions for violation of the law. It is established that at present there are no rules of law that would fix the criteria for evaluating the activity of these law enforcement agencies. Therefore, the necessity to determine on a legislative level the criteria for evaluation the law enforcement agencies as subjects providing financial and economic security of Ukraine effectiveness is substantiated. Among these criteria the level of citizens trust, the latency of financial and economic crimes, professionalism of law enforcement agencies employees, the state of interaction with other law enforcement agencies, authorities, local self-government, enterprises, institutions, organizations, citizens, economic activity, level of corruption are highlighted. In addition to the creation of new norms, it is proposed to improve the provisions of the Law of Ukraine "On National Police" regarding the evaluation of the police activities, as well as the procedure for conducting attestation of the tax police employees. In order to improve legal relations regarding the evaluation of law enforcement bodies as subjects providing financial and economic security of Ukraine effectiveness, the necessity of creating a special service, based on the example of Northern Ireland and the United Kingdom (with the exception of Scotland), has been proved, and the principles of its formation have been formulated.*

**Key words:** *effectiveness, law-enforcement agencies, administrative-legal regulation, mechanism, criteria of evaluation, subjects of evaluation.*

УДК 347.95

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-24>**В. Е. Гедульянов**здобувач кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки  
Університету державної фіскальної служби України

## ЗАПРОВАДЖЕННЯ ТЕРМІНА «ПОРУШЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА» ЯК ОДИН ІЗ НАПРЯМІВ ГАРАНТУВАННЯ ТЕРМІНОЛОГІЧНОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ

*Стаття присвячена визначенню узагальнюючої, універсальної теоретико-правової конструкції, в якій має бути відображено суспільну шкідливість корупційного діяння. Такою універсальною формулою може бути словосполучення «порушення антикорупційного законодавства», що містить дві ключові категорії: «порушення» й «антикорупційне законодавство». Категорія «порушення» розкривається у широкому значенні як протилежна за сутністю категорії «правомірне поведінка». Наведено конкретні пропозиції щодо внесення змін до законодавства.*

*Проаналізовано приписи Закону України «Про запобігання корупції», Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України на предмет відповідності, якими передбачено обмеження, вимоги, заборони вчинення певних дій, а також адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Ознака суспільної шкідливості свідчить про доцільність проведення подальшого наукового аналізу таких протиправних явищ, як «корупційне правопорушення», «правопорушення, пов'язане з корупцією», «адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією», «корупційний злочин». Хоча Законом України «Про запобігання корупції» і закріплено концепт корупції, проте антикорупційне законодавство України не обмежено профільним законом, а у приписах, зокрема, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України передбачено склади порушень чинного антикорупційного законодавства, що виходять за межі концепту «корупція» за Законом України «Про запобігання корупції». Такий стан правового регулювання визначає необхідність пошуку нової універсальної теоретичної формули, яка є узагальнюючою.*

*Такою узагальнюючою формулою може бути словосполучення «порушення антикорупційного законодавства», оскільки воно містить дві ключові категорії: «порушення» й «антикорупційне законодавство». Таким чином, запровадження запропонованої теоретико-правової конструкції у чинне законодавство зумовлює необхідність викладу ст. 27-1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII у такій редакції: «Законами, кодексами може бути встановлено юридичну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, та корупційні злочини».*

**Ключові слова:** запобігання, корупція, антикорупційне законодавство, корупційне правопорушення, правопорушення, пов'язане з корупцією.

**Постановка проблеми.** Забезпечення термінологічної визначеності у чинному законодавстві, особливо з питань запобігання корупції, зумовлено реалізацією принципу верховенства права у правозастосовній діяльності правоохоронних органів. Конституцією України прямо закріплено правову вимогу діяти органам, в т. ч. виконавчої та судової влади, у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (ст. 6), на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами

України (ст. 19) [1]. Під час застосування чинного законодавства, виходячи з приписів Основного Закону, виникають проблеми щодо визначення належності діяння, яке містить ознаки корупції, до злочину або адміністративного проступку. Прийняття Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII [2], з одного боку, з іншого – гарантування законності при застосуванні підстав і здійсненні процедур правозастосовної юрисдикційної діяльності зумовлює необхідність проведення критичного аналізу чинного

законодавства на предмет відповідності термінів їх юридичному змісту.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Системний науковий пошук засобів і заходів протидії корупції як вкрай негативному соціальному явищу здійснювався вченими у царині кримінального права, кримінального процесу, кримінології Л.І. Аркушею, А.П. Закалюком, М.І. Камликом, І.П. Козаченком, В.В. Лунєєвим, М.І. Мельником, М.І. Хавронюком та ін. Водночас чинне законодавство зумовлює трансформацію наукових підходів у напрямі пошуку превентивних заходів і засобів запобігання корупції, за умови гарантування чіткості базових термінів, юридичне закріплення яких створює підґрунтя належного правозастосування. Вказане зумовлює поглиблену увагу до робіт з адміністративного права і процесу, в яких аналізувалися питання вдосконалення антикорупційного законодавства у їх системному значенні, зокрема праць С.М. Алфьорова, В.Д. Гвоздецького, Д.Г. Заброди, С.О. Шатрави та інших вчених.

**Мета статті** – обґрунтування універсальної теоретико-правової конструкції, в якій має бути відображено суспільну шкідливість корупційного діяння.

**Виклад основного матеріалу.** Першою ознакою адміністративного правопорушення є суспільна шкідливість дії чи бездіяльності, яка означає, що така дія заподіює або створює загрозу заподіяння шкоди об'єктам адміністративно-правової охорони, передбаченим у ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [3, с. 172].

Розкриваючи зміст суспільної шкідливості, доцільно звернутися до юридичних енциклопедичних видань, де зазначено, що суспільна шкідливість (небезпека) – характеристика, яка відображає саму сутність правопорушення (у широкому значенні цієї категорії) як правової аномалії. Суспільна шкідливість виявляється в масовості, типовості проявів, що завжди пов'язані з посяганням на процес нормального розвитку суспільства, його пріоритети та цінності, обмеженням приватних і публічних інтересів, заподіюванням шкоди правам і свободам людини, деформацією правопорядку загалом. Правопорушення, підкреслює С.М. Олейников, має місце і тоді, коли вони не завдало реальної шкоди, але поставило соціальні цінності під загрозу [4, с. 574].

Суспільна шкідливість корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень полягає у тому,

що вони посягають на суспільні відносини щодо встановленого порядку реалізації функцій держави та місцевого самоврядування, завдають шкоду реалізації прав і свобод громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб у відносинах, у яких беруть участь суб'єкти, наділені владними повноваженнями.

Вказуючи на суспільну шкідливість корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень, необхідно здійснити відмежування від суспільної небезпеки як характеристики наслідків вчиненого проступку. Такі наслідки стосуються заподіяння істотної шкоди (матеріальної – майнової чи фізичної, нематеріальної – політичної, організаційної, моральної тощо) або створення реальної загрози її заподіяння суб'єктам суспільних відносин. Визначено кількісну і якісну ознаки суспільної небезпеки злочину, які в сукупності визначають тяжкість посягання загалом. Якісна ознака називається характером суспільної небезпеки, а кількісна – її ступенем. Характер визначається суспільною цінністю об'єкта злочину (родового і безпосереднього), на який посягає злочинець. Ступінь суспільної небезпеки зумовлюється розміром завданої шкоди, способом вчинення злочину, місцем, обстановкою та стадіями вчинення, формою вини, мотивом і метою, а також ознаками, що характеризують особу винного [5, с. 899–900].

Серед критеріїв визначення ступеня шкідливості називають: значущість для суспільства об'єкта протиправного посягання – захищених правом благ, цінностей (громадського порядку, конституційного ладу); розмір завданої шкоди (значущий чи незначущий), який визнається законом як кримінальний злочин або цивільна провина; спосіб, час і місце вчинення діяння (вчинок безпечний чи небезпечний для оточуючих); особу порушника, стійку деформацію його правосвідомості (відкрито негативне ставлення особи до правопорядку чи її ситуативну помилку); форму вини та рецидивність протиправних вчинків [4, с. 574].

Якщо врахувати критерії визначення ступеня шкідливості у характеристиці суспільної шкідливості як першої ознаки корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення, стає можливим розмежування серед вказаних правопорушень тих, за які має бути передбачено адміністративну або кримінальну відповідальність.

Так, про суспільну шкідливість можна говорити стосовно адміністративних правопору-

шень, пов'язаних із корупцією, юридичні склади яких встановлено статтями, розташованими у Розділі 13-А КУпАП [6]. Передбачено адміністративну відповідальність за порушення: обмежень щодо суміщення та сумісництва з іншими видами діяльності (ст. 172-4); встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5); вимог фінансового контролю (ст. 172-6); вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7); за незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень (ст. 172-8); невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9); порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаним із маніпулюванням офіційним спортивним змаганням (ст. 172-9-1); порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля (ст. 172-9-2).

Якщо порівняти об'єкт перелічених адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, та норми статей Розділів IV, V Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII [2], де наведено перелік обмежень, вимог і заборон, визначених у межах здійснення діяльності щодо запобігання корупційним і пов'язаним із корупцією правопорушенням, а також запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, можна стверджувати, що порушення переважної більшості встановлених обмежень, вимог і заборон передбачає й інші види юридичної відповідальності.

Із нормами КУпАП, якими передбачено адміністративну відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, кореспондуються такі норми Розділів IV, V Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII:

– ст. 25 «Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності» Закону України «Про запобігання корупції» – кореспондується зі ст. 172-4 КУпАП, якою встановлено адміністративну відповідальність за порушення обмежень щодо суміщення та сумісництва з іншими видами діяльності;

– ст. 23 «Обмеження щодо одержання подарунків» Закону України «Про запобігання корупції» – ст. 172-5 КУпАП, де передбачено адміністративну відповідальність за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків;

– п. 1 ст. 28 «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» Закону України

«Про запобігання корупції», якою передбачено зобов'язання щодо осіб, зазначених у п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, вживати заходи щодо недопущення виникнення та врегулювання реального, потенційного конфлікту інтересів; повідомлення про такий конфлікт, встановлено заборону вчиняти дії та приймати рішення в умовах реального конфлікту інтересів (п. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII [2]) – ст. 172-7 КУпАП, якою встановлено адміністративну відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;

– п. 2 ч. 1 ст. 26 «Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування», якою передбачено заборону розголошення або використання у своїх інтересах інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом (п. 2 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII [2]) – ст. 172-8 КУпАП, якою встановлено адміністративну відповідальність за незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень.

Юридична кваліфікація діяння, яке містить ознаки, передбачені ст. 22 Закону України «Про запобігання корупції», котрою визначено заборони порушення обмежень щодо використання службового становища та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у т. ч. використання будь-якого державного чи комунального майна або коштів у приватних інтересах, має здійснюватися з урахуванням предмета протиправної дії.

Так, наприклад, у мотивувальній частині Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 15 березня 2019 р. № 826/16591/16 було виділено предмет завданої протиправними діями посадових осіб Служби зовнішньої розвідки України шкоди, яка у п'ятсот і більше разів перевищує розмір мінімальної заробітної плати, встановленої законом на час вчинення злочину, у зв'язку з чим і враховуючи підсудність, визначену ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України, запропоновано направити матеріали службового розслідування до Національного антикорупційного бюро України для розгляду питання про внесення відповідних

відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань [7].

Говорячи про особливості правового регулювання відповідальності за корупцію, доцільно навести думку М.І. Хавронюка щодо застосування норми ч. 1 ст. 21 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», якою було встановлено види відповідальності за корупційні правопорушення. Вчений наголошував, що, застосовуючи законодавство щодо відповідальності за корупційні правопорушення, слід керуватися положеннями:

– Кримінального кодексу України, Кримінально-процесуального кодексу України – для визначення порядку притягнення до кримінальної відповідальності;

– КУпАП та іншими законами – для визначення порядку притягнення до адміністративної відповідальності;

– певними положеннями Цивільного кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України – для визначення порядку притягнення до цивільно-правової відповідальності;

– певними положеннями Кодексу законів про працю України, Законів «Про державну службу», «Про дипломатичну службу» тощо, статутів і положень про дисципліну, затверджених законами – для визначення порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності [8, с. 220].

Наведена думка актуальна і за умови чинності Закону України «Про запобігання корупції», ст. 65 якого передбачено відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Ч. 1 вказаної статті встановлено, що особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за вчинення корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень, притягуються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому законом.

Проведений порівняльний аналіз статей Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII, якими передбачено заборони, вимоги й обмеження з метою запобігання корупційним і пов'язаним із корупцією правопорушенням, а також запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, і статей Глави 13-А КУпАП дозволяє виявити приписи Глави 13-А КУпАП, з якими не передбачено кореспондування норм Закону України «Про

запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. Вказане стосується статей, якими встановлено адміністративну відповідальність за порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6 КУпАП [6]), невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9 КУпАП [6]), порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаним із маніпулюванням офіційним спортивним змаганням (ст. 172-9-1 КУпАП [6]), порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля (ст. 172-9-2 КУпАП [6]). Вказане означає, що, незважаючи на те, що Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII закріплено концепт корупції, корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних із корупцією, КУпАП передбачено перелік адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, ширший за перелік обмежень, вимог і заборон, встановлених Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII.

На усунення цієї прогалини спрямована пропозиція щодо викладу ст. 27-1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII у такій редакції: «Законами, кодексами можуть бути встановлено юридичну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, та корупційні злочини».

Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII встановлено заборони, недотримання яких тягне цивільно-правову відповідальність. Вказане стосується заборони щодо осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 3 цього Закону, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами – підприємцями у разі, якщо такі функції стосувались контролю, нагляду або прийняття управлінських рішень щодо юридичних або фізичних осіб – підприємців (термін такої заборони встановлено один рік) або здійснювати представницькі функції, якщо іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності (п. 1, 3 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII [2]).

Важливо відзначити, що у Законі України «Про запобігання корупції» передбачено не тільки перелік обмежень, вимог і заборон, а й заходи, які необхідно негайно вжити уповноваженим особам для запобігання вчиненню окремих правопорушень, пов'язаних із корупцією. Вказане стосується, зокрема, ст. 24, де встановлено заходи, спрямовані на запобігання одержання неправомірної вигоди або подарунка, та поводження з ними [2]; ст. 27, якою визначено обмеження щодо спільної роботи близьких осіб [2], та ін.

Категорія «антикорупційне законодавство» охоплює не тільки законодавство у сфері запобігання корупції, але й законодавство, яким встановлено юридичну відповідальність (зокрема адміністративну і кримінальну) за вчинення адміністративних корупційних правопорушень чи корупційних злочинів.

Слід навести п. 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 2019 р. № 1-р/2019, де вказано, що «одним із головних елементів принципу верховенства права, закріпленого в ч. 1 ст. 8 Основного Закону України, є юридична визначеність. Конституційний Суд України наголошував на важливості вимоги визначеності, ясності та недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці та неминуче призводить до сваволі (абзац 2 пп. 5.4 п. 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005)» [9]. Хоча саме вказане Рішення суспільством не сприйнято, правова позиція щодо мотивування необхідності дотримання вимоги юридичної визначеності є такою, яку слід використовувати у наукових дослідженнях і нормотворчості. Тож із метою забезпечення юридичної визначеності й усунення прогалин у чинному законодавстві доцільно запропонувати термін «порушення антикорупційного законодавства» не тільки як суто теоретичний, але й такий, яким доцільно доповнити Закон України «Про запобігання корупції», а саме – абзац 9 ч. 1 ст. 1:

*Отже, порушенням антикорупційного законодавства доцільно вважати протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, що стосується вчинення корупційного правопорушення (проступку, злочину), відповідальність за яку передбачена чинним законодавством.*

З урахуванням цієї пропозиції абзаци 9–16 стають абзацами 10–17.

**Висновки і пропозиції.** Отже, проведений аналіз приписів Закону України «Про запобігання корупції», Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, якими передбачено обмеження, вимоги, заборони щодо вчинення певних дій, а також адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, на предмет відповідності ознаці суспільної шкідливості свідчить про доцільність проведення подальшого наукового аналізу таких протиправних явищ, як «корупційне правопорушення», «правопорушення, пов'язане з корупцією», «адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією», «корупційний злочин». Хоча Законом України «Про запобігання корупції» і закріплено концепт корупції, проте антикорупційне законодавство України не обмежено профільним законом, а у приписах, зокрема Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінальному кодексу України, передбачено склади порушень чинного антикорупційного законодавства, що виходять за межі концепту «корупція» за Законом України «Про запобігання корупції». Такий стан правового регулювання визначає необхідність пошуку нової універсальної теоретичної формули, яка є узагальнюючою.

Такою узагальнюючою формулою може бути словосполучення «порушення антикорупційного законодавства», оскільки воно містить дві ключові категорії: «порушення» й «антикорупційне законодавство». Категорія «порушення» розкривається у широкому значенні як протилежна за сутністю категорії «правомірна поведінка».

Запровадження запропонованої теоретико-правової конструкції у чинне законодавство зумовлює необхідність викладу ст. 27-1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII у такій редакції: «Законами, кодексами може бути встановлено юридичну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, та корупційні злочини».

#### **Список використаної літератури:**

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141 (зі змінами).
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056 (зі змінами).

3. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
4. Олейников С.М. Правопорушення. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол. : О.В. Петришин та ін. ; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. 952 с.
5. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2012. 1020 с.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122 (зі змінами).
7. Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 15 березня 2019 р. № 826/16591/16. *Інформаційно-аналітична база Verdictum станом на 15 квітня 2019 р.*
8. Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Київ : Атіка, 2011. 424 с.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) ст. 368-2 Кримінального кодексу України від 26 лютого 2019 р. № 1-р/2019. *Закон і Бізнес*. 2019. № 9.

***Hedulianov V. E. Implementing the term of “anti-corruption legislation violation” as one of the terms of guarantee of terminological determination***

*The article is devoted to the definition of a generalizing, universal theoretical and legal construct, in which the social harm of a corrupt act should be reflected. Such a universal formula proposes the phrase “violation of anti-corruption legislation”, which includes two key categories of “violation” and “anti-corruption legislation”. In this case, the category of “violation” is revealed in the broad sense – as the opposite of the essence of the category “lawful behavior”. Specific proposals for amending the legislation are proposed.*

*The analysis of the provisions of the Law of Ukraine “On the Prevention of Corruption”, the Code of Ukraine on Administrative Offenses, the Criminal Code of Ukraine for the subject of compliance, which provides for restrictions, requirements, prohibitions on certain actions, as well as administrative offenses related to corruption, regarding the sign of public harm indicates the expediency of conducting further scientific analysis of such unlawful phenomena as: “corruption offense”, “corruption offense”, “an administrative offense related to corruption”, “corruption crime”. Although the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption” and the concept of corruption are fixed, the anticorruption legislation of Ukraine is not restricted by the law of the law, and in the regulations, in particular, the Code of Ukraine on Administrative Offenses, the Criminal Code of Ukraine, the composition of violations of the anti-corruption legislation that goes beyond the concept is provided “corruption” under the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”. Such a state of legal regulation determines the need for a new universal theoretical formula that is generalizable.*

*Such a generalization formula proposes the phrase “violation of anti-corruption legislation”, since it contains two key categories of “violation” and “anti-corruption legislation”. Thus, the introduction of the proposed theoretical and legal structure in the current legislation makes it necessary to supplement the Law of Ukraine “On the Prevention of Corruption” of 14.10.2014 № 1700-VII in Article 27-1 in the following wording: “Laws, codes may establish legal liability for offenses, related to corruption and corruption crimes”.*

**Key words:** *prevention, corruption, anti-corruption legislation, corruption offense, offense related to corruption.*



УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-25>**Р. В. Гречанюк**кандидат юридичних наук,  
провідний науковий співробітник  
Національної академії прокуратури України

## ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

*У статті на основі аналізу наукових, а також нормативно-правових джерел здійснено наукову розробку принципів адміністративної діяльності в антикорупційних органах України. Зазначено, що питання адміністративної діяльності незалежно від сфер її існування в сучасній правовій науці знаходиться на етапі первинної дискусії, адже сама концепція адміністративної діяльності потребує обговорення й обґрунтування. Констатується відсутність наукових розробок питань адміністративної діяльності антикорупційних органів. Під принципами адміністративної діяльності антикорупційних органів пропонується розуміти стандарти та правила, що є частиною ідентифікуючої основи функціонування антикорупційного органу, в яких концентруються базові ідеї, вихідні начала, закріплені в правових нормах, які визначають систему адміністративних процедур, спрямованих на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів, побудову структури цих органів та операційного менеджменту в них, налагодження співпраці з іншими зацікавленими суб'єктами, необхідних для їхнього сталого ефективного функціонування з метою досягнення завдань і реалізації їхніх функцій.*

*За допомогою визначення принципів на законодавчому рівні відбувається закріплення стандартів правового регулювання певної царини або діяльності, проте сформувати їхню вичерпну систему, зважаючи на динамічність публічних або суспільних процесів, неможливо. Натомість структурування цих принципів дозволяє знайти спільні характеристики в організації, побудові та виконавчо-розпорядчій діяльності антикорупційних органів. Проблема формування принципів адміністративної діяльності відбувається в розрізі дискусії про природу, характер і зміст останньої, відповідно, також не може розглядатися науково доведеним фактом, адже гіпотеза, що висувається, потребує глибшого аналізу, наукового обговорення, доведення.*

**Ключові слова:** адміністративна діяльність, антикорупційна діяльність, запобігання корупції, протидія корупції, адміністративні процедури, антикорупційні органи, принципи.

**Постановка проблеми.** Розбудова системи антикорупційних органів, що останніми роками відбувається в Україні, призвела до формування нових інституцій, головним призначенням яких є запобігання та протидія корупції як одному з найнебезпечніших і найшкідливіших явищ. Потреба у їхньому утворенні також зумовила необхідність їхнього формування як високоефективних суб'єктів, що за допомогою новітніх технологій, форм і методів діяльності здатні досягати сформованих законом цілей і реалізовувати визначені функції. Інституціоналізація системи антикорупційних органів повинна відбуватися на нормах спеціалізованого законодавства, котре, серед іншого, визначає систему основоположних засад, на яких ця діяльність будується. Адміністративна діяльність – категорія, що в сучасній правовій науці знаходиться

в стані обговорення та наукового обґрунтування. Це пов'язано насамперед з усталеним її розумінням як частини поліцейської діяльності. Однак останнім часом можна побачити дедалі більше наукових розробок, присвячених побудові розуміння категорії адміністративної діяльності як системної виконавчо-розпорядчої, внутрішньоорганізаційної діяльності, спрямованої на забезпечення досягнення завдань окремо взятого органу. Не є винятком і антикорупційні органи України, які також організовують власну діяльність через адміністративні процедури управлінського змісту, що вимагає від них дотримання та запровадження найкращих стандартів, які повинні стати запобіжником від зловживань і одночасно гарантією еволюційного шляху розвитку цих органів. Саме тому дослідження принципів адміністративної діяльності

антикорупційних органів видається нам важливим завданням правової науки та визначає актуальність цієї статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розробка правового забезпечення адміністративної діяльності антикорупційних органів залишається важливим завданням правової науки. Потрібно відзначити праці О. Бандурки, В. Білоуса, А. Галая, І. Грабця, В. Драгана, Д. Заброди, З. Загинеї, В. Колпакова, І. Козьякова, М. Мельника, Н. Рибалки, С. Рогульського, Р. Тучак, М. Хавронюка, О. Шемякіна, О. Ярмиша, Н. Ярмиш та ін. Проте аспект правового забезпечення принципів адміністративної діяльності антикорупційних органів залишається недостатньо дослідженим.

**Метою статті** є дослідження принципів адміністративної діяльності антикорупційних органів України.

**Виклад основного матеріалу.** Загалом, питання про принципи – не нове для науки, навіть більше, це питання є обов'язковим базовим елементом розгляду правового регулювання певних суспільних відносин, особливо в публічно-правовій сфері. Це пов'язано з тим, що, на відміну від приватно-правової, публічно-правова сфера вимагає встановлення чітких меж і засад, на яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин, і відхилення від них може спричинити негативні наслідки.

З цього приводу справедливою є думка про те, що принципи мають ключове значення ефективного та раціонального регулювання адміністративно-процедурних відносин із погляду методології, а також правильного застосування відповідних правових норм. Вони є тим каркасом, що допомагає не схибити як у правотворчості, так і в правозастосуванні [1, с. 32].

К.С. Бельський, досліджуючи принципи, зазначає, що принципи здебільшого включаються в кожен із трьох складових частин адміністративного права (управлінське право, поліцейське право, право адміністративної юстиції), забезпечуючи всередині підгалузі реалізацію інших адміністративно-правових норм [2, с. 23].

І.В. Криворучко констатує, що вчені в галузі науки державного управління виокремлюють два підходи, відповідно до яких принципи розуміються: 1) як закономірності; 2) як керівні (основоположні) правила, ідеї, положення. Науковці вважають, що принципи мають бути зафіксовані нормами права. У правовій науці спостерігається поняття принципу як осново-

положної (засадничої) ідеї, визначеної в нормі права чи такої, що впливає зі змісту правового регулювання та є відображенням як специфіки становлення та розвитку права, так і суспільних відносин загалом. Принципи адміністративної процедури згадана авторка пропонує розуміти як основоположні (засадничі) ідеї, вимоги, що, будучи закріплені в актах законодавства, визначають і характеризують зміст адміністративної процедури, відображають закономірності її становлення і напрями розвитку [3, с. 24]. Загалом погоджуючись із зазначеним підходом, ми можемо констатувати, що для формування основоположних засад адміністративної діяльності важливе значення має її сфера, адже специфікація цієї діяльності відбувається саме через її царину. Тому для прикладу приведемо визначення принципів адміністративної діяльності різних правоохоронних органів.

Принципи адміністративної діяльності ДПтС України В.Ф. Пузирним визначаються як методологічна основа, яка дозволяє ідентифікувати особливість цього виду діяльності через керівні ідеї, базові, вихідні, основні правила, стандарти, що закріплюються у нормах, які забезпечують управління, адміністративно-юрисдикційні, адміністративні контрольно-наглядові заходи у сфері виконання покарань, а також інтеграцію служби виконання покарань до загальнодержавної системи органів державної влади [4, с. 148].

Досліджуючи принципи адміністративної діяльності органів прокуратури, О.Г. Мартинюк визначив їх як вихідні ідеї, що формують підґрунтя для ефективного функціонування усієї системи прокуратури та є основою для здійснення адміністративних процедур, спрямованих на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів, процесів кадрового менеджменту в цій системі, взаємодії з іншими публічними та неурядовими інституціями, забезпечення реалізації адміністративно-юрисдикційних процесів в органах прокуратури, а також реалізації ними конституційних функцій [5, с. 88].

Д.В. Приймаченко, досліджуючи також особливий вид адміністративної діяльності (у митній сфері), зазначав, що принципи адміністративної діяльності є проявом і закріпленням закономірностей змісту адміністративної діяльності, вони визначають її сутність, характер і сприяють ефективній реалізації матеріальних і процесуальних норм, що містяться в законодавстві. Принципи адміністративної діяльно-

сті динамічні за змістом і формою. Вони формуються у зв'язку з конкретними політичними та соціально-економічними умовами, відображаючи рівень використання позитивних закономірностей суспільного розвитку. Безпосередньо на практиці принципи юридично закріплюються у формі правових норм, що є загальними положеннями, на яких повинна ґрунтуватися адміністративна діяльність. Тому принципи мають значення правових вимог, обов'язкових для виконання та дотримання [6, с. 207]. Отже, проблема характеристики принципів адміністративної діяльності щодо діяльності окремих правоохоронних органів не є новою і дає можливість зробити власні узагальнення, специфіковані до функціонування антикорупційних органів. Отже, *під принципами адміністративної діяльності антикорупційних органів слід вважати стандарти та правила, що є частиною ідентифікуючої основи функціонування антикорупційного органу, в яких концентруються базові ідеї, вихідні начала, закріплені в правових нормах, котрі визначають систему адміністративних процедур, спрямованих на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів, побудову структури цих органів та операційного менеджменту в них, налагодження співпраці з іншими зацікавленими суб'єктами, необхідні для їхнього сталого ефективного функціонування з метою досягнення завдань і реалізації їхніх функцій.*

Подальший розгляд принципів здійснимо шляхом зіставлення засад, визначених в антикорупційному законодавстві, для діяльності суб'єктів протидії корупції зі сформованих у правовій науці засад адміністративної діяльності.

Отже, незважаючи на те, що Закон України «Про запобігання корупції» визначає правові й організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [7], він не містить вказівки на систему принципів діяльності антикорупційних органів. Натомість система правового регулювання функціонування антикорупційних органів містить відсилочну норму до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», який у ст. 2 «Принципи діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади» передбачає, що діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини та громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності. Міністерства діють за принципом єдиноначальності. Інші центральні органи виконавчої влади діють за принципом єдиноначальності, якщо інше не передбачено законом. Підприємства, установи й організації, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, не можуть здійснювати владні повноваження, крім випадків, визначених законом [8]. Поряд із цим Закон «Про запобігання корупції» в частині правового регулювання Національного агентства з питань запобігання корупції робить відсилку до Закону України «Про державну службу». Ст. 4 цього закону «Принципи державної служби» передбачає, що державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів: 1) верховенства права; 2) законності; 3) професіоналізму; 4) патріотизму; 5) доброчесності; 6) ефективності; 7) забезпечення рівного доступу до державної служби; 8) політичної неупередженості; 9) прозорості; 10) стабільності [9]. Аналіз цих принципів дозволяє говорити про їхню системну спрямованість на забезпечення належної організації проходження публічної служби в Україні з урахуванням важливості цього безперервного, сталого та якісного процесу, спрямованого на забезпечення сервісності держави. Також слід зауважити на можливості використання окремих принципів публічної служби у формуванні системи принципів діяльності антикорупційних органів.

Ст. 3 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» визначає, що основними принципами діяльності Національного бюро є: 1) верховенство права; 2) повага та дотримання прав і свобод людини і громадянина; 3) законність; 4) безсторонність і справедливість; 5) незалежність Національного бюро і його працівників; 6) підконтрольність і підзвітність суспільству та визначеним законом державним органам; 7) відкритість для демократичного цивільного контролю; 8) політична нейтральність і позапартійність; 9) взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями [10].

Закон України «Про Національну поліцію» питання принципів виніс в окремий розділ і передбачив таку їх систему: верховенства

права; дотримання прав і свобод людини; законності; відкритості та прозорості; політичної нейтральності; взаємодії з населенням на засадах партнерства; безперервності [11].

Узагальнення цих принципів дозволяє розподілити їх на умовні групи:

Принципи забезпечення законності та верховенства права (верховенства права; поваги та дотримання прав і свобод людини та громадянина; законності; презумпції невинуватості тощо).

Принципи-стандарти організації та діяльності (професіоналізму, добросовісності, відкритості, прозорості, політичної нейтральності, підконтрольності та підзвітності суспільству тощо).

Принципи-процедури функціонування (безперервності, взаємодії з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями тощо).

Згадані вище групи принципів є підґрунтям формування системи спеціальних (особливих) принципів адміністративної діяльності антикорупційних органів.

Наука управління сформувала таке бачення системи принципів:

– загальні, до яких зараховують принципи системності, об'єктивності, саморегуляції, зворотного зв'язку, додатковості, оптимальності, інформаційної достатності, еволюціонізму, імовірності, демократизму, гласності, змагальності, провідної ланки, стимулювання;

– окремі, серед яких розрізняють принципи, що застосовуються в різних підсистемах чи сферах суспільства (економічній, соціально-політичній, духовній), і принципи, які використовуються для аналізу різних суспільних явищ, організацій, інститутів;

– організаційно-технічні, до кола яких належать принципи єдиначальності, поєднання регіонального та місцевого управління, конкретності, поділу праці, скалярний принцип, принцип ієрархії, єдності розпорядництва, одного начальника, делегування повноважень, діапазону управління [12, с. 166–187].

С.В. Чирик, досліджуючи принципи адміністративної діяльності патрульної поліції, доводив, що найбільш прийнятною і практично значущою є їх класифікація за змістом і сферою поширення на: загальноправові принципи – характерні для всіх галузей національного права, у т. ч. адміністративного; міжгалузеві принципи – закріплені в нормах кількох галузей права, зазвичай близьких за змістом;

галузеві принципи – закріплені нормами лише адміністративного права [13, с. 10].

Д.В. Приймаченко, досліджуючи адміністративну діяльність митних органів, зазначав, що в адміністративній діяльності можна виявити дію закономірностей двох типів: властивих управлінській і процесуальній діяльності та, відповідно, дві групи принципів. Перша група – це принципи, що відображають загальні закономірності управління, які діють під час урегулювання правових відносин. Друга група – принципи, що відображають специфіку дії адміністративно-процесуальних закономірностей у процесі правотворчої та правозастосовної діяльності [6, с. 209]. Згадані напрацювання вчених дають можливість сформувати власну систему принципів адміністративної діяльності, яка б відображала закономірності формування імперативних стандартів у сфері антикорупційної діяльності.

Отже, принципами адміністративної діяльності антикорупційних органів, зважаючи на наше розуміння самої категорії адміністративної діяльності досліджуваних органів, ми вважаємо:

Принципи організаційно-управлінських процесів адміністративної діяльності (плановості; сталості; функціональності; нормативної урегульованості; розподілу повноважень; зумовленості визначеним результатом).

Принципи адміністративно-юрисдикційної діяльності в антикорупційних органах (презумпції невинуватості; безумовного дотримання процедури; всебічного встановлення обставин; невідворотності відповідальності; співмірності провини та стягнення; наявності механізмів апелювання і дотримання законності процесу).

Принципи взаємодії антикорупційних органів з іншими зацікавленими суб'єктами (зацікавленості у спільній діяльності; оптимального визначення інструментів і механізмів взаємодії; системності; поєднання публічних і непублічних форм спільної діяльності; залучення якнайширшого кола суб'єктів співпраці; взаємної довіри).

Принципи публічно-сервісних процедур антикорупційних органів (обмеженого переліку сервісних можливостей антикорупційних органів; включення до обов'язкової системи превентивних заходів у публічній службі; залученості до кадрових процесів публічної служби).

Питання принципів завжди було і буде залишатися актуальним з огляду на його концептуальність і методологічне значення. Проте

потрібно констатувати, що це питання має переважно науковий, подекуди дискусійний характер. Застосування у практичній діяльності того чи іншого принципу є достатньо ускладненим через їхню спрямовуючу та стандартизуючу природу, що означає існування певного маркера й орієнтиру, який закладається в основу діяльності, проте якщо цього маркеру не досягнуто, складно притягнути кого-небудь за це до відповідальності. Саме тому формування системи принципів повинно здійснюватися шляхом кореляційного зв'язку між нормами-принципами, нормами-процедурами та нормами-гарантіями.

За допомогою визначення принципів на законодавчому рівні відбувається закріплення стандартів правового регулювання певної царини або діяльності, проте сформувавши їхню вичерпну систему, зважаючи на динамічність публічних або суспільних процесів, неможливо. Натомість структурування цих принципів дозволяє знайти спільні характеристики в організації, побудові та виконавчо-розпорядчій діяльності антикорупційних органів.

Проблема формування принципів адміністративної діяльності відбувається в розрізі дискусії про природу, характер і зміст останньої, відповідно, також не може розглядатися науково доведеним фактом, адже гіпотеза, що висувається, потребує глибшого аналізу, наукового обговорення, доведення.

#### Список використаної літератури:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с
2. Бельский К.С. О предмете и системе науки административного права. *Государство и право*. 1998. № 10. С. 18–26.
3. Криворучко І.В. Визначення поняття принципів адміністративної процедури в науці державного управління. *Вісник НАДУ при Президенті*

4. *тові України*. 2016. № 1. С. 20–25. URL: [http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2016/05/Du\\_2016\\_1\\_03.pdf](http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2016/05/Du_2016_1_03.pdf).
5. Пузирний В.Ф. Концептуальні засади адміністративної діяльності органів та установ Державної пенітенціарної служби України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія прокуратури України. Київ, 2015. 417 с.
6. Мартинюк О.Г. Адміністративна діяльність органів прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тернопільський національний економічний університет. Тернопіль, 2018. 212 с.
7. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія державної податкової служби України. Ірпінь, 2007. 477 с.
8. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
9. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
10. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page>.
11. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 47. Ст. 2051.
12. Про Національну поліцію : Закон від 02 липня 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
13. Общая теория управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук, А.А. Беляев, К.И. Варламов, А.П. Иванов ; редкол. : А.А. Беляев и др. Москва, 1994. 300 с.
14. Чирик С.В. Принципи адміністративної діяльності патрульної поліції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2018. 16 с.

#### Hrechaniuk R. V. Principles of the administrative activity of anti-corruption bodies of Ukraine

*In the article on the basis of the analysis of scientific as well as normative and legal sources the scientific development of the principles of administrative activity in anti-corruption bodies of Ukraine was carried out. It is noted that the issue of administrative activity, regardless of its spheres of existence in modern legal science, is at the stage of the primary discussion, since the very concept of administrative activity requires substantial discussion and substantiation. There is a lack of scientific developments in the issues of administrative activity of anti-corruption bodies. Under the principles of administrative activity of anti-corruption bodies, it is proposed to consider standards and rules that are part of the identification basis of the functioning of an anti-corruption body, in which the basic ideas, the initial principles, which are enshrined in legal norms, which determine the system of administrative procedures aimed at the organization of internal organization processes,*

*the construction of these structures bodies and operational management in them, establishment of cooperation with other stakeholders, necessary for their st malfunctioning in order to achieve the objectives and implement their functions. By defining the principles at the legislative level, it is impossible to consolidate the standards of legal regulation of a particular area or activity, but it is impossible to form their exhaustive system, given the dynamism of public or public processes. Instead, the structuring of these principles allows us to find common characteristics in the organization, construction and executive and regulatory activities of anti-corruption bodies. The problem of forming the principles of administrative activity takes place in the context of the discussion of nature, the nature and content of the latter, and, accordingly, also at the present time cannot be considered a scientifically acknowledged fact, since the hypothesis that is advanced requires a deeper analysis, scientific discussion, and proof.*

**Key words:** *administrative activity, anti-corruption activity, prevention of corruption, counteraction to corruption, administrative procedures, anti-corruption bodies, principles.*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-26>**Л. О. Золотухіна**кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

## ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЯК ГАРАНТІЯ ЗАХИСТУ ПУБЛІЧНОГО ІНТЕРЕСУ

*У статті автором досліджуються особливості застосування заходів адміністративної відповідальності як гарантії захисту публічного інтересу. Обґрунтовано, що адміністративно-правовий механізм захисту публічних інтересів є теоретичною конструкцією, «ідеальною моделлю», що схематично відображає нормативне підґрунтя, суб'єктний склад і формальний порядок здійснення адміністративно-правових заходів у полі превентивної охорони та захисту і відновлення порушених публічних інтересів. Автором підкреслено, що захисна публічно-адміністративна діяльність прямо пов'язана із застосуванням примусових методів; її різновидами виступають контрольна-наглядова та превентивна діяльність. Комплексність і складність адміністративно-правового механізму захисту публічного інтересу відбивається на необхідності конкретизації зазначених структурних елементів досліджуваного механізму стосовно певних публічних інтересів, що потребують захисту. Досліджено проблеми застосування заходів адміністративної відповідальності як інструменту захисту публічного інтересу, які полягають насамперед у необхідності визнання суб'єктами адміністративної відповідальності не лише фізичних, а і юридичних осіб і доцільності загального перегляду встановлених законодавством санкцій за правопорушення у досліджуваній сфері, як і їх корекції в частині розмірів штрафу для відповідності вимогам сьогодення. Наголошено на ключовій, визначальній ролі ефективного і налагодженого механізму притягнення до адміністративної відповідальності у загальній системі правового захисту публічних інтересів. Підкреслено, що, виконуючи профілактично-превентивну, виховальну, відновлювальну і карну функції, інститут адміністративної відповідальності становить базис ефективного функціонування всього адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічних інтересів.*

**Ключові слова:** адміністративний захист, адміністративні правовідносини, адміністративна відповідальність, ознаки, поняття, публічне управління, публічний інтерес.

**Постановка проблеми.** Проблематика адміністративної відповідальності ніколи не залишалася осторонь дослідницької уваги. У різні роки на порядок денний залежно від суспільного запиту висувалися такі аспекти цієї тематики, як загальне поняття адміністративної відповідальності, її ознаки та специфічне місце серед інших видів юридичної відповідальності, структура та процесуальні особливості, а також трансформації кола її суб'єктів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значний внесок у розробку зазначених питань зробили такі вітчизняні вчені, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Т.О. Коломoeць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.І. Миколенко та ін. Наше наукове завдання полягає в тому, щоб на засаді теоретичних розробок, здійснених указаними

вченими, провести діагностику сучасного стану реалізації адміністративної відповідальності у сфері захисту публічних інтересів і виявити аспекти, що потребують доопрацювання з боку адміністративно-правової науки.

**Мета статті** полягає у здійсненні характеристики застосування заходів адміністративної відповідальності як гарантії захисту публічного інтересу.

**Виклад основного матеріалу.** Відсутність законодавчого визначення адміністративно-правової відповідальності спонукає нас до розгляду теоретичних знахідок у цій царині. Розповсюдженим у вітчизняній адміністративно-правовій науці є підхід, згідно з яким адміністративну відповідальність позначають як окремий вид юридичної відповідальності, котрому

поряд із загальними ознаками юридичної відповідальності – примусовим характером [1, с. 48], виникненням на підставі вчиненого правопорушення [2, с. 434], застосуванням до особи-правопорушника санкцій у вигляді позбавлення певних цінностей [3, с. 50] – притаманні власні специфічні риси. Для їх встановлення здійснимо огляд сучасного теоретико-правового простору в аспекті концептуального змісту категорії адміністративної відповідальності.

Найбільш традиційною у світлі вищезазначеного виглядатиме дефініція адміністративної відповідальності, запропонована Ю.П. Битяком і В.В. Зуєм: це вид юридичної відповідальності, встановлений за порушення адміністративно-правових норм на основі застосування адміністративних стягнень [4, с. 121]. Деталізує це визначення В.Б. Авер'янов, трактуючи адміністративну відповідальність як сукупність адміністративних правовідносин, що виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами чи їх посадовими особами до осіб, які вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [5, с. 430–431].

Як одну з визначальних рис адміністративної відповідальності А.Т. Комзюк називає її позасудовий характер: хоча в деяких випадках адміністративні стягнення накладаються судовими органами, повноваження щодо застосування цих стягнень надані законодавством багатьом органам управління та їхнім посадовим особам [6, с. 6]. Також дослідник звертає увагу на особливий процедурний порядок притягнення до адміністративної відповідальності; цю думку зустрічаємо також у праці В.К. Колпакова та О.В. Кузьменко, котрі підкреслюють обов'язкове додержання встановленої процедури у примусовому застосуванні правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, виконуваних правопорушником, що й іменується адміністративною відповідальністю [7, с. 252].

Широкий змістовий аналіз адміністративної відповідальності зустрічаємо в дисертаційному дослідженні Л.В. Мілімко. Авторка виділяє такі ознаки адміністративної відповідальності: нормативну визначеність, встановлення виключно законодавчими актами; публічний характер; відповідну процедуру реалізації; виступає засобом охорони встановленого державою право-

порядку; супроводжується державним і громадським осудом діяння і правопорушника, котрий його вчинив; об'єктом охорони є суспільні відносини, що відрізняються міжгалузевим правовим регулюванням (саме цей аспект відрізняє адміністративну від цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності); настає за вчинення адміністративних проступків; спеціальні повноваження публічних органів і їх посадових осіб, що мають право притягати до адміністративної відповідальності; на винних суб'єктів накладаються адміністративні стягнення з метою, визначеною ст. 23 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) (виховання правопорушника і запобігання вчиненню нових правопорушень), а також із метою покарання винного; це примусовий захід, застосування якого спричиняє негативні (моральні або матеріальні) наслідки для правопорушника [8, с. 15–16].

Л.М. Рябцев, аналізуючи адміністративну відповідальність, називає її інструментом забезпечення правопорядку в окремих сферах суспільного життя й зосереджує увагу на її функціях: виховальній (формуванні правосвідомості), відновлювальній (відновленні стану речей на засаді матеріальної компенсації за завдану шкоду), превентивній (профілактиці правопорушень у цій сфері через усвідомлення невідворотності негативних наслідків) і функції покарання (застосуванні до правопорушника адміністративних стягнень на засаді принципів невідворотності та справедливості покарання) [9, с. 56].

Правовою підставою для застосування адміністративної відповідальності слугує юридичний факт скоєння адміністративного проступку, тобто наявність у діях правопорушника складу адміністративного делікту. Аналізуючи адміністративні проступки взагалі, науковці пропонують розуміти під ними протиправні, винні (навмисні або необережні) з невеликим ступенем суспільної небезпеки діяння (дії чи бездіяльності), що посягають на права і свободи громадян, права і законні інтереси юридичних осіб, власність, громадський порядок і громадську безпеку, встановлений порядок діяльності державних органів та установ. Визначити специфічні риси адміністративного правопорушення, що відрізняють його від інших порушень публічних інтересів, можна за допомогою дослідження його структури.

Традиційно в адміністративно-правовій науці елементами складу адміністративного правопо-



рушення визнаються об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт і суб'єктивна сторона. Об'єкт проступку в науковій літературі визначають як усталене функціонування певної групи суспільних відносин, яким цей проступок заподіює шкоду або створює загрозу такого заподіяння [10, с. 4].

Якщо об'єктом правопорушення виступає публічний інтерес, то таке класичне визначення потребує деяких уточнень. У такому разі правовідносини, що порушуються, мають бути потенційною сферою реалізації конкретного публічного інтересу; точніше кажучи, об'єктом адміністративного правопорушення є не безпосередньо досліджуваний інтерес, а його об'єктивна форма у формі окремих суспільних відносин. Захист відображується у виді підтримки усталеного функціонування зазначених відносин шляхом заборони певних видів поведінки під загрозою покарання, завдяки чому окреслюються межі допустимої та вказуються форми неправомірної поведінки.

На нашу думку, можна впевнено стверджувати, що об'єктом адміністративного делікту можуть бути всі без винятку суспільні відносини, охоплені Особливою частиною КУпАП як сфери реалізації публічних інтересів. Дійсно, до сфери адміністративної відповідальності входять правовідносини, метою яких є захист особи, охорона особистих і громадянських прав і свобод, охорона здоров'я громадян, санітарно-епідемічного благополуччя населення, охорона праці, захист суспільної моральності, охорона довкілля, збереження порядку встановленої державної влади, громадського порядку та безпеки, власності, законних економічних інтересів фізичних і юридичних осіб – усіх соціальних цінностей, які захищаються законом. Безпосередні об'єкти проступків визначаються конкретними статтями КУпАП, що встановлюють адміністративні санкції для охорони відповідних суспільних відносин.

Об'єктивна сторона аналізованих адміністративних проступків характеризується складною поведінкою суб'єкта правопорушення, яка може набувати форми як дії, так і бездіяльності. Прикладом першої може послугувати порушення публічного інтересу у збереженні приватної власності шляхом вчинення дрібного викрадення чужого майна шляхом крадіжки, шахрайства, привласнення чи розтрати (ст. 51 КУпАП), другої – порушення публічного інтересу у збереженні якості земельних ресурсів через невжиття суб'єктом господарювання

необхідних заходів щодо боротьби з бур'янами (ст. 52 КУпАП).

Питання суб'єкта адміністративного проступку у сфері захисту публічних інтересів потребує особливої уваги. Згідно з положеннями КУпАП таким є «особа, що його вчинила»; однак не уточнено, фізична або юридична особа. Однак перелік ознак, закріплених нормативно (ст. 12 КУпАП – вік, після досягнення якого настає адміністративна відповідальність (16 років); ст. 20 – осудність; ст. 33 – вимога враховувати особу правопорушника в разі накладення стягнення тощо), дозволяє стверджувати, що до суб'єктів адміністративних деліктів Кодекс відносить виключно фізичних осіб. Окремо – ст. 14 – оговорюється відповідальність посадових осіб; крім того, ст. 27 КУпАП абсолютно точно визначає, що штраф є грошовим стягненням, яке накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення. Із цього випливає, що адміністративну відповідальність можуть нести фізичні або посадові особи.

У зв'язку з цим актуалізується питання про відсутність юридичних осіб серед суб'єктів, на яких адміністративним законодавством накладаються стягнення за вчинення проступків, що порушують публічні інтереси. Цей момент можна вважати суттєвим недоліком вітчизняного законодавства, його невідповідності вимогам часу, адже сьогодні саме юридичні особи є найбільш потужними гравцями в економічній сфері суспільних відносин, тому питання про наділення їх деліктоздатністю перебуває в центрі наукової уваги.

Взагалі тематику визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності не можна вважати новою: вже в першому вітчизняному підручнику з адміністративного права В.Б. Авер'янов говорив про необхідність законодавчого закріплення адміністративної відповідальності підприємств, установ, організацій та об'єднань громадян, підкреслюючи, що відповідальність їхніх посадових осіб у деяких випадках не завжди вдається встановити й довести, а це детермінує безкарність проступків і, як наслідок, зниження ефективності державного управління [2, с.464]. Однак і досі в КУпАП, як було зазначено вище, не внесено відповідних змін.

Останній елемент структури адміністративного правопорушення – суб'єктивна сторона адміністративного проступку – характеризується

психічним ставленням суб'єкта до вчиненого діяння; її атрибутивною ознакою в юридичній літературі називають вину, яку визначають через форми умислу та необережності [11, с. 115]. Зазначимо, що в нашому випадку через широкий обсяг суспільних відносин, які входять до сфери можливого скоєння правопорушень досліджуваного типу, спостерігається наявність усіх зазначених форм вини. Можлива також і складна змішана форма вини – комплекс умислу і необережності, коли особа, завдаючи шкоди певному суспільному інтересу, необережно ставиться до можливості настання негативних наслідків, не усвідомлюючи небезпечності такої моделі поведінки.

Специфічною рисою, що виокремлює адміністративну відповідальність з-поміж інших інструментів адміністративно-правового захисту публічних інтересів, є наявність функції покарання; якщо розглянути раніше адміністративний контроль і судові оскарження спрямовані передусім на попередження (припинення) правопорушень і відновлення законного стану речей, то адміністративна відповідальність передбачає також застосування адміністративних стягнень. Це робить адміністративну відповідальність завершальною формою серед інших заходів адміністративного примусу завдяки матеріалізації правової оцінки, наданої правопорушенню й особі правопорушника у процесі розгляду справи і винесення щодо неї відповідної постанови, у вигляді обтяжливих матеріальних чи моральних наслідків, що їх зазнає винний суб'єкт [12, с. 98].

Адміністративні стягнення як заходи адміністративної відповідальності в найбільш загальному вигляді є передбаченими законом засобами впливу на поведінку особи, котра вчинила адміністративне правопорушення, пов'язані з обмеженням найбільш значущих для людини прав і свобод особистого чи майнового характеру та спрямовані на досягнення соціально корисних цілей і результатів [13, с. 237], у нашому випадку – на захист і відновлення публічних інтересів.

Ст. 24 КУпАП передбачає такі види адміністративних стягнень: 1) попередження; 2) штраф; 3) штрафні бали; 4) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; 5) конфіскацію: предмета, що став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;

грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; 6) позбавлення спеціального права, наданого громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); 7) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; 8) громадські роботи; 9) виправні роботи; 10) адміністративний арешт; 11) арешт з утриманням на гауптвахті; 12) адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства (окремо оговорене в Кодексі, до переліку не включене).

Наведений перелік адміністративних стягнень у КУпАП не є вичерпним, про що свідчить ч. 2 ст. 24 КУпАП, де йдеться про те, що законами України може бути встановлено й інші, крім зазначених у цій статті, види адміністративних стягнень.

Це не означає, що для захисту окремого публічного інтересу має використовуватися весь спектр затверджених у Кодексі стягнень; зазвичай в окремих галузях задіяний певний набір санкцій, застосування яких вважається найбільш ефективним у певному випадку. Пропонуємо проілюструвати це на окремих прикладах.

Не потребує посиленої аргументації твердження про наявність публічного інтересу щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, адже ця сфера суспільних відносин стосується всіх незалежно від віку, статі, стану здоров'я, наявності посвідчення водія або автотранспортного засобу – абсолютно всі є учасниками дорожнього руху та зацікавлені в тому, щоб участь ця відбулася без спричинення шкоди життю та здоров'ю. До того ж, ситуація у цій сфері в Україні не може вважатися задовільною: щорічно в Україні трапляється понад 150 тис. дорожньо-транспортних пригод, що, на жаль, визначає високу позицію нашої країни у європейському рейтингу держав за кількістю ДТП [14, с. 190].

Серед першопричин такого стану речей дослідники вказують насамперед низький рівень транспортної дисципліни учасників дорожнього руху, одним із найбільш дієвих засобів підвищення якого вважають застосування заходів адміністративної відповідальності. Цілком логічно, що в цій галузі використовується широкий арсенал адміністративних стягнень. Для притягнення до адміністративної відповідальності у цій сфері настання негативних наслідків не є обов'язковою умовою: через

високу суспільну значущість публічного інтересу, який захищається, покарання передбачені за сам факт порушення правил поведінки на дорозі.

Найменш суворе стягнення – попередження – передбачено за порушення, ухильно визначене ст. 125 КУпАП як «інше порушення правил дорожнього руху, крім передбачених ст. 121–128, ч. 1, 2 ст. 129, ст. 139 і 140 КУпАП». Штрафні бали – спеціальне стягнення, передбачене КУпАП за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, – знімаються з громадян за, наприклад, порушення ч. 1 ст. 122 – перевищення встановлених обмежень швидкості руху транспортних засобів більш як на 20 км за годину тощо. Штрафи застосовуються у досліджуваній сфері у надзвичайно широкому грошовому діапазоні: від 3 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (далі – НМДГ) за порушення правил користування ременями безпеки або мотошоломом (ч. 5 ст. 121) до 2 400 НМДГ за керування транспортними засобами особами в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, передачу керування транспортним засобом особі, яка перебуває в такому стані, а також за відмову особи, котра керує транспортним засобом, від проходження відповідно до встановленого порядку огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, якщо особа двічі протягом року вже піддавалася такому адміністративному стягненню (ч. 3 ст. 130). Така санкція, як позбавлення спеціального права – права керування транспортними засобами – на строк від 3 до 6 місяців застосовується в разі повторного протягом року вчинення порушення, передбаченого ч. 1, 2, 3 ст. 121 (керування транспортним засобом, що має несправності; керування транспортним засобом, який використовується для перевезення пасажирів і має несправності; керування транспортним засобом, що підлягає обов'язковому технічному контролю, але своєчасно його не пройшов).

Деякими статтями КУпАП передбачено альтернативні санкції: так, ч. 3 ст. 123 закріплює позбавлення права керування транспортними засобами на строк від 1 до 3 років з оплатним вилученням транспортного засобу у власника або без такого або адміністративний арешт на строк від 10 до 15 діб з оплатним вилученням транспортного засобу у власника або без такого

за в'їзд на залізничний переїзд у випадку, коли рух через переїзд заборонений, вчинений під час надання послуг із перевезення пасажирів або під час перевезення небезпечних вантажів. За залишення водіями транспортних засобів чи іншими учасниками дорожнього руху місця ДТП, до якої вони причетні, ст. 122-4 передбачає штраф, або громадські роботи на строк від 30 до 40 годин, або адміністративний арешт на строк від 10 до 15 діб. У ст. 122-5 запропоновано таке додаткове до штрафу стягнення, як конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення правопорушення, у цьому разі – спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв.

Таким чином, перелік адміністративних стягнень, що застосовуються в галузі забезпечення безпеки дорожнього руху, можна без перебільшення вважати чималим: попередження, штраф, штрафні бали, оплатне вилучення транспортного засобу, конфіскація знаряддя вчинення правопорушення, позбавлення спеціального права, громадські роботи, адміністративний арешт – майже всі санкції, передбачені КУпАП, використано як засоби охорони громадської безпеки в галузі дорожнього руху. Якщо попередження, штраф, громадські роботи мають лише виправно-виховний вплив на правопорушника, то такі види покарань, як позбавлення права керувати автотранспортом і конфіскація пристроїв додатково виключають можливість повторного скоєння цієї особою такого правопорушення.

Слід також зазначити, що систему заходів адміністративної відповідальності в досліджуваному сегменті публічних інтересів було неодноразово піддано перегляду і корективам. Так, 07 липня 2016 р. набрав чинності Закон «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за керування транспортними засобами у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції», яким було закріплено підвищені порівняно з попередньою редакцією КУпАП розміри штрафів за зазначені правопорушення [15]. Результативність цього заходу виправдала себе швидко: так, за даними статистики Патрульної поліції, у 2017 р. кількість ДТП, скоєних нетверезими водіями, знизилася майже вдвічі – на 42% порівняно з попереднім періодом; у 2018 р. таких ДТП поменшало ще на 14,9% [16].

Таким чином, своєчасний перегляд переліку санкцій, встановлення нових розмірів грошових штрафів – це один із найбільш дієвих варіантів удосконалення системи заходів адміністративної відповідальності в частині ефективності. Зрозуміло, що не тільки в цьому полягає оптимізація управлінської діяльності в досліджуваній галузі; жоден, навіть найбільш досконалий нормативно-правовий акт не може позитивно вплинути на ситуацію без відповідної практики правозастосування. Однак взагалі досягнуті результати дозволяють констатувати наявність позитивних змін і сподіватися на розвиток цієї тенденції в галузі захисту безпеки дорожнього руху як публічного інтересу.

Інший приклад – ситуація в галузі адміністративно-правового захисту засобами адміністративної відповідальності публічного інтересу у збереженні природних якостей довкілля. Як і у сфері безпеки дорожнього руху, підвищена цінність інтересу, що захищається, доводиться самим фактом скоєння правопорушення: за диспозиціями окремих норм, для застосування санкцій достатньо вчинення зазначеної в законі дії (бездіяльності) безвідносно до настання негативних наслідків. Адміністративна відповідальність настає навіть за замах на правопорушення, тобто реальна шкода може й не бути заподіяна.

Одним із найбільш болючих питань української сучасності є захист лісового масиву, передусім карпатських лісів, внесених до списку ЮНЕСКО як «букові праліси Карпат». Ця екологічна скарбниця, занесена до переліку світової спадщини, сьогодні перебуває під загрозою зникнення через нераціональне поводження, хижацькі масові вирубки, засмічення та порушення пожежної безпеки. Тож, вважаємо, проблема збереження цього унікального лісового масиву становить неабиякий публічний інтерес – як в аспекті сучасності, так і заради прийдешніх поколінь.

Перелік адміністративних лісових правопорушень визначено ст. 63–77-1 КУпАП. Щодо змісту санкцій, визначених цими статтями, то тут не спостерігається такого різноманіття, як у попередньому прикладі: серед засобів адміністративного покарання, призначених за порушення правил поводження з лісовими ресурсами, виключно штрафи. Розмір штрафів варіюється залежно від виду делікту – від 1 НМДГ для фізичних осіб за знищення або пошкодження лісоосушувальних канав, дре-

нажних систем і шляхів на землях державного лісового фонду (ст. 74 КУпАП), знищення або пошкодження відмежувальних знаків у лісах (ст. 75 КУпАП), знищення корисної для лісу фауни (ст. 76) до 900 НМДГ для посадових осіб за незаконну порубку, пошкодження та знищення лісових культур і молодняка за умови повторного вчинення порушення протягом року (ст. 65 КУпАП).

На наш погляд (і тут ми швидше приєднуємося до думки дослідників, ніж висловлюємо авторську позицію), такі грошові суми явно свідчать про недостатню захищеність українських лісів вітчизняним законодавцем. Беручи до уваги, що лише у 2015 р. в Україні, за офіційними даними, незаконно було вирубано 25 тис. кубів лісу, що завдало збитків майже на 85 млн грн, а за перше півріччя 2016 р. незаконна вирубка зроста на 30% порівняно з відповідними періодами минулого року і становила по галузі 15,8 тис. кубів – майже 74 млн грн (і це лише офіційні цифри, вочевидь далекі від реальних), можна уявити, які прибутки мають розкрадачі лісу. За словами Г.І. Балюка, якщо за один рейс до лісу можна незаконно заробити майже 100 тис. грн, то штраф 1,7 тис. грн для порушників нічого не значить [17, с. 86].

Доповнює цю думку Ю.О. Легеза, розмірковуючи про обґрунтованість визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок вчинення правопорушень у сфері використання природних ресурсів. За загальним правилом порядок обчислення розмірів екологічної шкоди встановлюється за таксовим методом; у справах про лісові порушення розмір заподіяної шкоди обчислюється за відповідними таксами, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2008 р. № 665 «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу» тощо. Як видно, цей нормативно-правовий акт ухвалено понад 10 років тому, і навіть з урахуванням індексу інфляції розмір матеріальної шкоди, який визначається за відповідними таксами, є морально застарілим і вимагає перегляду [18, с. 192]. На нашу думку, приклад застосування заходів адміністративної відповідальності в галузі безпеки дорожнього руху переконливо доводить, що оптимізація адміністративних стягнень у частині зростання грошового розміру штрафних санкцій позитивно впливає на ефективність адміністративно-правового захисту, тому

для захисту публічного інтересу в збереженні лісового масиву України слід скористатися цим перевіреним шляхом.

**Висновки і пропозиції.** Взагалі, підбиваючи підсумки здійсненого аналізу, маємо визнати існування низки проблемних аспектів у сфері застосування адміністративної відповідальності як інструменту правового захисту публічних інтересів. Стосуються вони насамперед визнання суб'єктами адміністративної відповідальності не лише фізичних, а і юридичних осіб і необхідності загального перегляду встановлених законодавством санкцій за правопорушення у досліджуваній сфері, як і їх корекції в частині розмірів штрафу для відповідності вимогам сьогодення.

Насамкінець хотілося б підкреслити ключову, визначальну роль ефективного і налагодженого механізму притягнення до адміністративної відповідальності у загальній системі правового захисту публічних інтересів. Виконуючи профілактично-превентивну, виховальну, відновлювальну і карну функції, інститут адміністративної відповідальності становить базис ефективного функціонування всього адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічних інтересів.

#### Список використаної літератури:

1. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования. Москва : Статут, 1999. 712 с.
2. Адміністративне право України: академічний курс : підручник : у 2 т. / за ред. В.Б. Авер'янова. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. Т. 1. Загальна частина. 592 с.
3. Сердюк І.А. Методологічний аналіз сучасних інтерпретацій поняття «юридична відповідальність». *Право і суспільство*. 2010. № 5. С. 45–50.
4. Битяк Ю.П. Административное право Украины : учебное пособие. Харьков : Одиссей, 1999. 224 с
5. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / за ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 584 с.
6. Адміністративна відповідальність в Україні : навчальний посібник / за заг. ред. А.Т. Комзюка. Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. 99 с.
7. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
8. Мілімко Л.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2009. 24 с.
9. Рябцев Л.М. Об административной ответственности и административных взысканиях за совершение экологических правонарушений. *Приоритетные направления развития экологического, земельного и аграрного права* : материалы Республиканского круглого стола (г. Минск, 30 марта 2017 г.). Минск : Издат. центр БГУ, 2017. С. 55–58.
10. Липатов Э.Г. Административная ответственность : учебно-практическое пособие / под ред. С.Е. Чаннова. Москва : Волтерс Клувер, 2010.
11. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навчальний посібник. Київ : ЮрінкомІнтер, 2008. 256 с.
12. Козюренко Р.С. Заходи адміністративної відповідальності за вчинені правопорушення: поняття та класифікація. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2016. № 845. С. 94–98.
13. Романюк В. Сутність та правова природа заходів адміністративної відповідальності. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 3. С. 236–240.
14. Горкава В. Адміністративна відповідальність у сфері дорожнього руху: теоретико-правові аспекти. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія : Юридичні науки*. 2017. № 865. С. 190–197.
15. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за керування транспортними засобами у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції : Закон України від 07 липня 2016 р. № 1446-VIII. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1446-19>.
16. Статистика ДТП в Україні. *Патрульна поліція* : офіційний сайт. URL : <http://patrol.police.gov.ua/statystyka/>.
17. Балюк Г.І. Концептуально-правові «реформи» у сфері екології в Україні та сучасні виклики. *Соціолого-правові, політичні, економічні та екологічні складові забезпечення сприятливого життєвого простору людини: теоретико-методологічні та прикладні проблеми розвитку екологічного права і правової охорони довкілля* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конференції. Київ, 2016. С. 80–87.
18. Легеза Ю.О. Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 512 с.

**Zolotukhina L. O. Application of administrative liability measures as a guarantee for protection of public interest**

*The article explores the peculiarities of the application of measures of administrative responsibility as a guarantee of protection of public interest. The author substantiates that the administrative-legal mechanism of protection of public interests is a theoretical construction, an "ideal model", which schematically reflects the regulatory basis, the subjective composition and the formal procedure for the implementation of administrative-legal measures in the field of preventive protection and protection and recovery of violated publics. The author emphasizes that protective public-administrative activity is directly related to the use of coercive methods; its variants are control and surveillance and preventive activities. The complexity and complexity of the administrative and legal mechanism of protection of public interest reflects on the need to specify these structural elements of the mechanism under study with respect to certain public interests indeed of protection. The problems of application of measures of administrative responsibility as a tool of protection of public interest, which are, first of all, need to be recognized by the subjects of administrative responsibility not only individuals but also legal entities and expediency of the general sanctions for offenses in the investigated sphere, as well as their corrections in part, are investigated. the size of the fine to meet the requirements of today. The key, decisive role of an effective and well-established mechanism of administrative liability in the general system of legal protection of public interests is emphasized. It is emphasized that in carrying out preventive-preventive, educational, restorative and punitive functions, the institute of administrative responsibility is the basis for the effective functioning of the whole administrative and legal mechanism of ensuring the realization of public interests.*

**Key words:** *administrative protection, administrative legal relations, administrative responsibility, signs, concepts, public administration, public interest.*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-27>**I. В. Конєва**

здобувач кафедри адміністративного права та процесу  
Навчально-наукового інституту «Юридичний інститут»  
ДВНЗ «Київський національний економічний університет  
імені Вадима Гетьмана»

## ДЕРЖАВНИЙ СЕКТОР ЕКОНОМІКИ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

*Розкрито адміністративно-правову природу державного сектору економіки. Метою статті є вироблення загальнотеоретичного розуміння державного сектору економіки як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Проведено аналіз сучасних підходів до визначення сутності категорії «об'єкт адміністративно-правового регулювання». На теоретико-методологічному рівні виокремлено основні характерні ознаки державного сектору економіки як об'єкта такого регулювання. Запропоновані авторські визначення категорій «об'єкт адміністративно-правового регулювання» та «державний сектор економіки як об'єкт адміністративно-правового регулювання». Підсумовано, що під об'єктом адміністративно-правового регулювання слід розуміти сукупність суб'єктів суспільних відносин, самі відносини щодо перерозподілу державної власності як на засоби виробництва, так і на кінцеві результати господарсько-економічних процесів, які регулюються та / або правовий режим яких визначається нормами адміністративного права за прямої управлінсько-розпорядчої участі органів державної влади, до сфери відповідальності котрих належать відповідні суб'єкти відносин. Відзначено, що державний сектор економіки – це самостійний структурний елемент економічної сфери держави, який формується за рахунок суб'єктів господарювання й економічних агентів із такою часткою державної власності, що дає змогу державі впливати на його розвиток через відповідні уповноважені органи із застосуванням засобів і механізмів, які закріплюються нормами адміністративного права. Зауважимо, що і відносини всередині державного сектору економіки відбуваються на засадах норм адміністративного права, які покликані впорядковувати участь держави в регулюванні економічних процесів. Констатовано, що державний сектор економіки як об'єкт адміністративно-правового регулювання включає характерні риси, пов'язані з економічною природою процесів, які відбуваються в ньому, а також зі специфічним правовим статусом відповідних органів держави, що здійснюють управління цим сектором. Державний сектор економіки виступає інструментом досягнення державою власних обов'язків перед суспільством із приводу економічного розвитку та соціально-економічної стабільності. Такий підхід, представлений у науковій статті, розкриває механізм взаємозв'язку економічної природи діяльності суб'єктів державного сектору економіки з адміністративно-правовим характером управління ним із боку держави.*

**Ключові слова:** державний сектор економіки, об'єкт адміністративно-правового регулювання, державно-управлінські відносини, адміністративно-правове регулювання, механізм адміністративно-правового регулювання.

**Постановка проблеми.** Демократизація суспільних відносин як сучасний тренд процесу державотворення в Україні передбачає мінімізацію участі держави майже у всіх сферах. Однак це не означає самоусунення державних інститутів від виконання взятих на себе зобов'язань у межах суспільного договору. Одним із таких зобов'язань є створення належного рівня добробуту, досягнення цілей сталого розвитку, в т. ч. в економічній сфері, вдосконалення мето-

дів адміністративно-правового забезпечення здійснення господарської діяльності. Все це досягається за рахунок розробки відповідної нормативно-правової бази, а також запровадження державних стратегічних програм розвитку різних секторів і сегментів суспільних відносин. Не є винятком і державний сектор економіки, який формується за рахунок суб'єктів господарювання, в яких переважає державна форма власності, а також ринкових агентів –

елементів ринкової інфраструктури й окремих державних інституцій. Але сама по собі наявність державного сектору економіки в умовах ліберальної демократії викликає певну дискусію щодо меж цього явища в економіці держави та меж впливу державних інститутів на розвиток соціально-економічних процесів. Для вирішення цієї проблеми, а також для підвищення ефективності процесів регулювання економіки найбільш актуальним є питання оптимізації та раціоналізації адміністративно-правового регулювання державного сектору економіки. Його актуалізація постає через необхідність перегляду підходів у сфері державного управління економічними процесами та зміщення вектору в бік лібералізації державного сектору. Адміністративне право виступає як головний методологічний базис для вирішення поставлених завдань.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Питанням визначення суб'єктно-об'єктного складу в процесі адміністративно-правового регулювання державного сектору економіки займалися багато авторів. Найбільш значущими в цьому контексті є роботи таких дослідників, як Ю.А. Богач, Н.В. Бутенко, В.В. Галунько, Н.Г. Гончарова, А.А. Іванищук, О.О. Кравчук, О.В. Натарова, А.В. Рибас, І.А. Черниш та ін.

**Метою статті** є вироблення загальнотеоретичного розуміння державного сектору економіки як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

**Виклад основного матеріалу.** Досягнення поставленої у статті мети передбачає необ-

хідність дотримання певного алгоритму, який включає такі обов'язкові кроки:

- визначення сутності та змісту категорії «об'єкт адміністративно-правового регулювання» з метою встановлення основних ознак і критеріїв, за якими здійснюватиметься державно-управлінський та адміністративно-правовий вплив на відповідний об'єкт;

- визначення сутності державного сектору економіки шляхом виокремлення основних характерних рис;

- розкриття змісту механізмів адміністративно-правового регулювання як процесу державно-управлінського впливу на державний сектор економіки.

Останнє передбачає поєднання та зіставлення характерних ознак самого державного сектору економіки з відповідною категорією «об'єкта» в розумінні адміністративно-правової науки. Це дасть можливість визначити відмінні риси процесу адміністративно-правового регулювання державного сектору економіки. У теоретичній площині для цього необхідним є аналіз визначень «об'єкта адміністративно-правового регулювання» як категорії науки адміністративного права (табл. 1).

Наведені вище визначення сутності категорії «об'єкт адміністративно-правового регулювання» демонструють наявність декількох підходів, кожен із яких дає змогу розкрити різні якісні характеристики цього явища.

Так, можна побачити, що загалом панує об'єктний підхід, відповідно до якого об'єкт адміністративно-правового регулювання ототожнюється

Таблиця 1

#### **Підходи до визначення сутності категорії «об'єкт адміністративно-правового регулювання»**

<b>Автор, джерело</b>	<b>Об'єкт адміністративно-правового регулювання – це...</b>
А.А. Іванищук	Простір, у рамках якого проводиться дослідження або частина об'єктивної реальності, що на певному етапі стає предметом практичної та теоретичної діяльності суб'єкта управлінського впливу [7, с. 400–401].
В.В. Галунько	Об'єкт адміністративно-правових відносин [4, с. 318–323].
Д.В. Лазаренко	Те матеріальне або нематеріальне благо, на використання чи охорону якого спрямовано суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників адміністративно-правових відносин [9, с. 45].
І.А. Черниш	Матеріальні та нематеріальні блага і діяння суб'єктів та об'єктів публічного управління у конкретній сфері, де відбувається управлінський вплив суб'єкта на об'єкт [12, с. 8–12].
Ж. Завальна	Те, на що спрямована пізнавальна діяльність і конкретний вплив з метою його якісного перетворення або з метою запровадження змін у навколишньому, об'єктивному світі [6, с. 37–38].
А. Чорна	Поведінка учасників управлінських відносин (дії, утримання від дій) [13, с. 129–131].
О.О. Кравчук	Суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження майном, що належить державі (об'єктами права державної власності) [8, с. 12–14].
А.В. Рибас	Спосіб практичної реалізації конституційно закріпленого порядку здійснення суспільних відносин, який визначається за наслідками управлінського й адміністративно-правового впливу держави [11, с. 107–109].



з об'єктом адміністративно-правових відносин. На нашу думку, такий підхід суттєво звужує здатність наукового пізнання глибинних механізмів обох процесів. Ми пояснюємо це тим, що адміністративно-правові відносини самі виступають об'єктом адміністративно-правового регулювання, тоді як безпосередньо об'єкт складає предметну сферу, в якій суб'єкти таких відносин реалізують свої права та інтереси з метою досягнення конкретних цілей власного розвитку. Тому категорія «об'єкт адміністративно-правового регулювання» є значно ширшою за змістом, ніж категорія «об'єкт адміністративно-правових відносин».

Наступним вбачається за доцільне виокремити процесний підхід, за яким «об'єкт адміністративно-правового регулювання» розглядається як конкретне явище, елемент правової дійсності, на впорядкування якого спрямовується владно-управлінський вплив суб'єкту державної влади. Поза межами процесу державного управління такий об'єкт не може існувати, оскільки він автоматично змінюватиме галузеву належність. Це свідчить про те, що процес впливу суб'єкта на такий об'єкт відбувається в межах адміністративно-правового середовища і повністю відповідає вимогам і закономірностям, встановленим на доктринальному рівні адміністративно-правовою наукою.

Третій підхід можна охарактеризувати як формальний, оскільки він означає, що об'єкт адміністративно-правового регулювання – це безпосередньо сукупність або один з учасників того чи іншого суспільного процесу, діяльність якого регулюється нормами адміністративного права. Важливо розуміти, що прив'язка до норм адміністративного права є обов'язковою, оскільки в аналізі процесу функціонування такого об'єкта завжди виокремлюється управлінська складова частина, тобто наявний прямий зв'язок між конкретними суб'єктами та відповідним об'єктом або, іншими словами, субординація, якої можливо дотриматися за допомогою норм адміністративного права.

Що ж до категорії «державний сектор економіки», то уявляється, що управлінська складова частина виступає тут центральним стрижнем організуючого впливу держави як суб'єкта управління на економічну підсистему, в якій держава має критичний рівень впливу, а тому напряму управляє господарською діяльністю. З огляду на це Ю.А. Богач пропонує під державним сектором розуміти «ту частину еко-

номічної системи, що передана у повну чи часткову власність державі для забезпечення загальних потреб суспільства, критеріями автентичності якої є права управління, отримання прибутку у вигляді дивідендів» [2, с. 17]. Як зазначає О.В. Натарева, сучасна практика державного регулювання економічних процесів визначає, що державний сектор економіки не обмежується лише відносинами суто державної власності, а пов'язаний із сукупністю форм присутності держави в процесах виробництва, перерозподілу, обміну та споживання суспільних благ [10, с. 22]. Підтвердження цієї позиції можна знайти в дослідженнях Р.М. Абдулліна, котрий через економічний зміст процесів, що відбуваються в державному секторі, звертає увагу на необов'язкову наявність титулів власності у держави чи державних інститутів стосовно відповідних об'єктів державного сектору економіки. Але дослідник акцентує увагу на обов'язковій участі держави у процесах економічного відтворення та розподілу суспільних благ, що створюються в такому секторі [1, с. 34–36]. Загалом, нами підтримується позиція, що для ідентифікації державного сектору економіки дійсно обов'язковою є наявність критичної маси державного інтересу в системі економічних зав'язків, учасником яких виступає держава. Це прямо пов'язано з повнотою виконання державою своїх соціально-економічних функцій і може мати різні форми: наявність корпоративних прав держави, належність суб'єкта господарювання до сфери відповідальності органу державної влади тощо.

На думку Н.В. Бутенка й О.М. Халковського, «державний сектор економіки відіграє важливу роль у забезпеченні конкурентоспроможності національної економіки, має загальнонаціональне та стратегічне значення для економіки та безпеки держави» [3]. Саме тому його можна ідентифікувати одночасно і як економічну підсистему, і як окремий об'єкт державного управління й адміністративно-правового регулювання. Розглядаючи державний сектор із погляду системного підходу через цілісність економічної системи держави загалом, звернемо увагу на думку Н.Г. Гончарової, яка визначає державний сектор економіки «як систему економічних відносин із приводу функціонування структурованих взаємопов'язаних елементів, пов'язаних із формуванням, розвитком, захистом і задоволенням загальних потреб суспільства державою» [5, с. 16]. Системність

як ознака об'єкта адміністративно-правового регулювання зумовлює дві інші важливі характерні риси державного сектору економіки: динамізм розвитку та безумовність підпорядкування суб'єкту управління.

В.В. Галуцько стверджує, що «адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави» [4, с. 320–332]. Іншими словами, адміністративно-правова регламентація положення об'єкта регулювання до суб'єкта створює передумови для формування юридичних засад, які фіксуються в нормах адміністративного права і виступають орієнтирами та критеріями організуючого впливу держави в державному секторі економіки. Як слушно зазначає О.О. Кравчук, і особливості адміністративно-правового регулювання, і саме положення та правовий режим державного сектору економіки – все це пов'язано зі специфічним статусом держави як власника. Так, «реалізація права державної власності завжди здійснюється не безпосередньо номінальним власником (державою), а державними органами, підприємствами, організаціями, установами, які перебувають між собою в субординаційних і координаційних взаємозв'язках» [8, с. 12–14]. Таким чином, управління державною власністю відбувається як певний гарантований державою владний вплив на процеси реалізації правомочностей із приводу конкретних об'єктів власності. Це дає змогу говорити про публічну управлінську діяльність інститутів держави, спрямовану на отримання максимального рівня ефективності від наявного у держави майна. У свою чергу, такий процес управління якраз і забезпечується сукупністю положень адміністративно-правової науки та нормами адміністративного права.

Державний сектор економіки не є монолітним та однорідним, він охоплює велику кількість різноманітних підприємств у різних секторах економіки. Всі вони об'єднуються за двома головними принципами: стратегічною важливістю економічного результату або суспільно-економічного ефекту, який створюється суб'єктами державного сектору економіки, та надмірною витратністю виробничих процесів. Стратегічний характер проявляється головним чином

у тому, що результати діяльності підприємств державного сектору спрямовані на досягнення цілей державних програм розвитку. Витратність виробничих процесів пояснюється високим змістом інноваційної та науково-технічної складової частини у структурі собівартості продукції державного сектору економіки.

З таких позицій адміністративно-правове регулювання державного сектору економіки виступає додатковим інструментом стимулювання економічних процесів із боку держави у найбільш пріоритетних галузях економіки, в яких суб'єкти господарювання потребують залучення додаткових фінансових ресурсів. Такими ресурсами виступають кошти Державного бюджету України, а перерозподіл та адміністрування цих витрат і втілює сутність самого процесу адміністративно-правового регулювання. Державний сектор економіки виступає об'єктом регулювання щодо його структурних елементів: державних програм розвитку галузей економіки; суб'єктів господарювання, в яких домінує державна власність; державних інституцій тощо. Все це визначає складність теоретико-методологічного забезпечення державно-управлінського впливу на державний сектор економіки.

З огляду на наведене вище постає об'єктивна необхідність у розробці системи дієвих правових норм, якими регулюватимуться економічні процеси в аналізованому секторі економіки. Зміст і характер норм і механізмів, спосіб їх правозастосування та праворегуючий вплив – все це доводить предметну належність таких норм до сфери адміністративного права. Лише в межах цієї галузі права можливе закріплення легального примусу з боку держави щодо учасників економічних процесів у формі імперативних механізмів регулювання й управління структурними елементами державного сектору економіки. Управлінська складова частина виступає одночасно і передумовою застосування норм адміністративного права, й ознакою самого адміністративно-правового регулювання.

Пов'язуючи теоретико-методологічні аспекти та практичний зміст адміністративно-правового регулювання, доцільно виокремити такі важливі риси державного сектору економіки як об'єкта регулювання.

По-перше, він є сукупністю суб'єктів економічних відносин, елементів ринкової інфраструктури, установ та інших суб'єктів адміністра-

тивно-правових відносин, які або виступають інституціями держави, або мають державну форму власності, чи у структурі корпоративних прав яких наявна частка держави. З іншого боку, державний сектор економіки є самостійним структурним елементом економічної сфери держави, на розвиток якого держава має визначальний вплив. Так чи інакше, державний сектор економіки виступає неоднорідним об'єктом державного управління, а тому адміністративно-правове регулювання його діяльності становить розгалужену систему регуляторів, механізмів та інструментів, які визначаються залежно від конкретного елементу державного сектору економіки. Його неоднорідність зумовлює різноманітну природу інструментів адміністративно-правового регулювання.

По-друге, державний сектор економіки як об'єкт адміністративно-правового регулювання перебуває в положенні жорсткого та переважно імперативного підпорядкування щодо держави. Норми адміністративного права передбачають не лише наявність владно-управлінських відносин, але й зумовлюють закріплення на законодавчому рівні мінімального обсягу диспозитивності у поведінці суб'єктів відповідних відносин. Це дозволяє підвищити рівень відповідальності суб'єкта управління. Водночас жорсткість суб'єктно-об'єктних відносин у державному секторі економіки дає підстави стверджувати про обмеженість свободи вибору підприємств, які до нього входять, при реагуванні ними на зміни зовнішнього середовища. Така ситуація, в свою чергу, призводить до відсутності оперативності та мобільності системи управління державним сектором економіки, зважаючи на мінімальний рівень делегування повноважень від суб'єктів управління до відповідного об'єкта, яким виступають конкретні підприємства, установи тощо.

По-третє, поєднання елементів економічного змісту діяльності й адміністративного регулювання державного сектору економіки зумовлює застосування до процесу управління ним критеріїв економічної доцільності та раціональності. Це відображається у специфічному наборі механізмів державно-управлінського впливу, а також пояснює особливий правовий режим державної власності. Фактично економічна складова частина є домінуючою щодо будь-якої іншої характерної риси, а відтак основний акцент у регулюванні спрямовується на максимізацію економічного ефекту.

По-четверте, висока суспільна значимість результатів функціонування державного сектору економіки зумовлює відповідний зміст механізмів адміністративно-правового регулювання, який не завжди видається раціональним безпосередньо щодо об'єкта, але завжди виступає додатковим засобом досягнення соціально-економічного призначення держави. Через адміністративно-правове регулювання діяльності окремих структурних елементів державного сектору сама держава створює необхідні передумови для досягнення цілей соціально-економічного розвитку.

По-п'яте, діяльність державного сектору економіки як об'єкта адміністративно-правового регулювання ґрунтується на нормах законодавства. Не дивлячись на економічний зміст діяльності суб'єктів державного сектору економіки, вихідними є саме норми права, які повинні прийматися Верховною Радою України й уповноваженими на це державними органами (у разі прийняття підзаконних нормативно-правових актів) у такий спосіб, щоб максимально повно відображати потреби розвитку економіки. За порушення встановленого законом порядку здійснення діяльності структурні елементи державного сектору економіки несуть відповідальність.

Таким чином, державний сектор економіки як об'єкт адміністративно-правового регулювання увібрав у себе характерні риси, пов'язані з економічною природою процесів, що відбуваються в ньому, а також зі специфічним правовим статусом відповідних органів держави, які здійснюють управління цим сектором. У цьому проявляється синтез теоретико-методологічного та практично-правового забезпечення всього процесу управління державним сектором економіки. Теоретичний зміст аналізованого процесу розкривається через сукупність механізмів і методів впливу органів держави на відповідний сектор економіки, а практично-правовий – через спосіб регулювання державного сектору економіки з боку відповідних органів держави, який ґрунтується на нормах адміністративного права.

**Висновки і пропозиції.** Підсумовуючи викладене вище, доцільно зробити такі висновки. По-перше, під об'єктом адміністративно-правового регулювання слід розуміти сукупність суб'єктів суспільних відносин, самі відносини щодо перерозподілу державної власності як на засоби виробництва, так і на кінцеві

результати господарсько-економічних процесів, які регулюються та / або правовий режим яких визначається нормами адміністративного права за прямої управлінсько-розпорядчої участі органів державної влади, до сфери відповідальності котрих належать відповідні суб'єкти відносин. Через це визначення розкривається складна структура об'єкта адміністративно-правового регулювання, яким виступає державний сектор економіки. Більше того, зауважимо, що і відносини всередині цього сектору відбуваються на засадах норм адміністративного права, покликаних впорядковувати участь держави в регулюванні економічних процесів.

По-друге, ми дійшли висновку, що державний сектор економіки для цілей його ідентифікації як об'єкта адміністративно-правового регулювання слід визначити таким чином: самостійний структурний елемент економічної сфери держави, який формується за рахунок суб'єктів господарювання й економічних агентів із такою часткою державної власності, що дає змогу державі впливати на його розвиток через відповідні уповноважені органи з застосуванням засобів і механізмів, закріплених нормами адміністративного права.

Таким чином, державний сектор економіки виступає інструментом досягнення державою власних обов'язків перед суспільством із приводу економічного розвитку та соціально-економічної стабільності. Такий підхід розкриває механізм взаємозв'язку економічної природи діяльності суб'єктів державного сектору економіки з адміністративно-правовим характером управління ним із боку держави.

#### Список використаної літератури:

1. Абдуллін Р.М. Державний сектор економіки: докризовий стан та аналіз ефективності. *Інвестиції: практика та досвід*. 2009. № 17. С. 33–37.

2. Богач Ю.А. Регулювання державного сектору економіки на національному та регіональному рівнях : дис. ... канд. економ. наук : 08.00.03. Тернопіль, 2011. 240 с.
3. Бутенко Н.В., Халковський О.М. Державний сектор економіки: сучасний стан та перспективи розвитку. *БізнесІнформ*. 2015. № 8. С. 41–46.
4. Галунько В.В. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : монографія. Херсон : Херсонська міська друкарня, 2010. 378 с.
5. Гончарова Н.Г. Теоретичні питання визначення змісту та структурних складових державного сектору економіки. *Економіка, фінанси, право*. 2005. № 8. С. 9–17.
6. Завальна Ж. Об'єкт цивільних правовідносин. *Юридична Україна*. 2006. № 7. С. 36–39.
7. Іванищук А.А. Поняття об'єкту адміністративно-правового регулювання у сфері судової гілки влади. *Форум права*. 2012. № 4. С. 399–403.
8. Кравчук О.О. Адміністративно-правове регулювання управління державною власністю в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2014. 460 с.
9. Лазаренко Д.В. Природні ресурси як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Інформація і право*. 2014. № 2 (11). С. 44–49.
10. Натарова О.В. Визначення державного сектору економіки: національний та міжнародний підходи. *Економіка: теорія та практика*. 2014. № 1. С. 20–22.
11. Рибас А.В. Об'єкт адміністративно-правового призначення суддів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2015. Вип. 2. С. 103–109.
12. Черниш І.А. Адміністративно-правове регулювання внутрішньої торгівлі в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 18 с.
13. Чорна А. Підприємницька діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 128–132.

#### Koniewa I. V. State sector of the economy as an object of administrative-legal adjusting

*The administrative and legal nature of the public sector of economy is revealed. The objective of this research paper is to develop a general theoretical understanding of the public sector of economy as an object of administrative regulation. The analysis of modern approaches to determining the essence of the category "object of legal regulation" is carried out. The main features of the public sector of the economy as an object of this regulation are distinguished at the theoretical and methodological level. The author defines the categories of "object of administrative and legal regulation" and "public sector of economy as an object of administrative and legal regulation." It is concluded that the object of administrative and legal regulation shall be understood as the totality of subjects of public relations, the relations themselves concerning the redistribution of state property both to the means of production and to the final results of the economic processes that are regulated and/or the legal regime of which is determined by the provisions of administrative law with the direct administrative involvement of public authorities, whose responsibility cover the respective subjects of relations. It*

*is noted that the public sector of the economy is an independent structural element of the economic sphere of the state, which is formed due to economic entities and economic agents with such a share of state ownership which enables the state to influence its development through the relevant authorized bodies, using the means and mechanisms set out in the provisions of administrative law. It should be noted that relations within the public sector of the economy are based on the provisions of administrative law, which are intended to regulate the participation of the state in the regulation of economic processes. It is stated that the public sector of the economy, as an object of administrative and legal regulation, includes characteristic features that are related to the economic nature of the processes occurring in it, as well as with the specific legal status of the relevant state authorities that manage it. The public sector of the economy is an instrument for fulfilling the state's obligations to society to ensure economic development and socio-economic stability. This approach presented in a research paper reveals the mechanism of the interrelation of the economic nature of the activities of the entities of public sector with the administrative and legal nature of management by the state.*

**Key words:** *state sector of economy, object of administrative-legal adjusting, state-administrative relations, administrative-legal regulation, mechanism of administrative-legal regulation.*

**Є. І. Лапінська**

аспірант

Навчально-наукового інституту права

Національного університету державної фіскальної служби України

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЇ У СФЕРІ ПІДПРИЄМНИЦТВА ТА ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто зарубіжний досвід захисту інформації суб'єктів господарювання під час здійснення ними своєї діяльності. Запропоновано можливі варіанти його ефективного використання в Україні. Незважаючи на розробку та впровадження у вітчизняне законодавство заходів із реалізації забезпечення інформаційної безпеки суб'єктів господарювання, вважаючи, що усі питання в зазначеній сфері вирішені, не можна. Так, невирішеними сьогодні, на нашу думку, залишаються проблеми суб'єктів господарювання, пов'язані з відсутністю чіткої системи захист інформації та законодавчого впровадження передового зарубіжного досвіду подолання таких проблем, у вітчизняне законодавство.

Таким чином, інформаційна безпека в сучасному світі, в якому основним товаром є інформація, є основою національної безпеки. Для України, яка прагне до Європейського Співтовариства, особливо важливим є приведення чинного законодавства у відповідність до європейських стандартів, що передбачає прийняття нових законів, вдосконалення та доопрацювання чинних законів на основі впровадження передового досвіду зарубіжних країн з урахуванням національних особливостей України.

За умов конкурентного середовища значного поширення набули такі негативні явища, як підслуховування, викрадення конфіденційної інформації на матеріально-речових носіях, зняття інформації з технічних каналів через комп'ютерні мережі. Суперечності перехідного періоду свідчать про комплекс невирішених проблем, що стримують економічний розвиток українських підприємств. Нині перед суб'єктами підприємницької діяльності гостро стоїть питання щодо вирішення спільної проблеми – інформаційної безпеки підприємств незалежно від їх форм власності. Тільки наявність достатніх сил і засобів охорони інформації може гарантувати успіхи в економічній сфері не лише окремо взятого підприємства чи установи, а й у масштабах держави. Сьогодні інформаційна безпека дедалі більше стосується саме суб'єктів підприємницької діяльності, яким потрібно захищатися від відтоку інформації. Інформаційна безпека – це здатність персоналу підприємства забезпечити захист інформаційних ресурсів і потоків від загроз несанкціонованого доступу до них. За результатами негативного впливу на основні властивості інформації (конфіденційність, цілісність, доступність) вирізняють дестабілізуючі фактори техногенного, антропогенного, природного характеру.

Останнім часом розвиток суспільства характеризується негативною динамікою не тільки зловмисних порушень роботи інформаційних систем чи мереж, а й злочинів, вчинених із використанням новітніх технологій, найсучаснішої техніки.

**Ключові слова:** захист інформації, зарубіжний досвід інформаційної безпеки в підприємстві.

**Постановка проблеми.** Дослідження інформаційної безпеки за сучасних умов є однією з необхідних умов нормального функціонування суб'єктів господарювання. Практика показує, що будь-яка недружня акція, спрямована проти інтересів господарського суб'єкта, починається зі збору інформації, тому питання інформаційної безпеки вже давно входить до головних пріоритетів практично всіх суб'єктів господарю-

вання. Вивчення ж зарубіжного досвіду захисту інформації у підприємстві дозволить розв'язати ці та пов'язані з ними проблеми.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання інформаційної безпеки України, її стану і перспектив розвитку, зарубіжного досвіду в цій сфері висвітлювали у своїх наукових працях вітчизняні та зарубіжні автори І. Арістова, В. Бебик, А. Гальчинський, О. Голобуцький,

П. Друкер, Я. Жаліло, О. Зоценко, І. Колідушко, А. Колодюк, Е. Лемберг, Є. Макаренко, Н. Марсук, Г. Почепцов, А. Пшеворський та ін.

Мета дослідження – висвітлення зарубіжного досвіду захисту інформації у сфері підприємництва та його використання в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Законодавчий рівень інформаційної безпеки найбільше забезпечений у США, де нараховується близько 500 законодавчих актів. Оцінним стандартом захисту інформації є стандарт Міністерства оборони США «Критерії оцінювання довірених комп'ютерних систем».

Ця праця, звана найчастіше за кольором обкладинки «Помаранчевою книгою», була вперше опублікована в серпні 1983 р. У ній ідеться не про безпечні, а про довірени системи, тобто системи, яким можна надати певний ступінь довіри. Детальний аналіз змісту «Помаранчевої книги» підтверджує, що це основний стандарт захисту інформації, який використовується в США усередині підприємництва. Він покладений в основу системи колективної безпеки американського бізнесу, запровадженої з початку 90-х рр. XX ст. Державний департамент і понад 500 корпорацій США регулярно обмінюються інформацією з найгостріших питань загроз підприємницькій діяльності з метою захисту американських громадян.

Понад 70% американських підприємців звертаються по допомогу до відповідних охоронно-детективних агентств.

Успішні суб'єкти бізнесу, співпрацюючи з найнятими охоронно-детективними агентствами, з метою мінімізації господарських ризиків можуть створювати власні служби безпеки. Більше того, у США характерною у створенні таких служб є участь працівників ФБР та ЦРУ, що дає змогу використовувати власну базу даних, досвід відбору працівників до служби безпеки фірми та сформувати при них свої спеціалізовані відділи чи відділення, в яких працюють співробітники спеціальних служб в особі офіцерів безпеки. У такий спосіб держава, не втручаючись у виробничо-господарський процес фірми, намагається не допустити або ж мінімізувати потенційні втрати суб'єкта бізнесу.

Не менш актуальна проблема – розмежування доступу до даних, що знаходяться в пам'яті ЕОМ.

Особливу увагу хотілося б приділити інтелектуальним картам як надійному засобу контролю доступу. Провідна технологія галузі – Exocard,

вироблена фірмою CHESEPEAKE (США), є маленьким пластиковим (розміром із кредитну картку) приладом, що містить вбудований комп'ютерний чіп [7]. Інформаційна ємність цієї картки приблизно у 500 разів перевищує відповідний параметр карток із магнітними мітками, а це істотно прискорює пропуск відвідувачів у разі використання їх у системах санкціонованого доступу. Пластикові картки мають вбудовану напівпровідникову пам'ять, яка зберігає інформацію про користувача. Для використання таких карток застосовуються зчитувальні / записуючі пристрої, що дозволяють не тільки розшифровувати і прочитувати інформацію, занесену в картку, а й внести у неї в міру необхідності додаткову інформацію. Exocard – один із багатьох типів карток, розроблених фірмою CHESEPEAKE. Серед можливих її застосувань можна відзначити контроль безпеки мереж комп'ютерів, будівель, охорону парковок, а також облік банківських рахунків, оплату телефонних розмов і т. д.

Дотепер не повідомлялося про жоден випадок підробки інтелектуальних карток. Витрати на експлуатацію, що важливо, теж дуже низькі.

У сфері підготовленості кадрів з питань захисту інформації Сполучені Штати є однією з передових країн. Це питання вирішується на державному рівні, і діяльність служб безпеки контролюються президентом, тому їхній позитивний досвід можна використовувати у нашій країні [1].

Проаналізуємо досвід організації системи захисту інформації у сфері підприємництва в Німеччині. Це одна з найбільш розвинутих країн Західної Європи в галузі інформаційної безпеки. Становлення системи захисту інформації відбулося в цій країні ще в XIX ст. Особливим у формуванні системи захисту інформації стало XX ст. Із середини XX ст. Німеччина багато уваги приділяла захисту такого виду інформації, як персональні дані. У 1970 р. прийнято перший у світі нормативний акт, який регулював питання захисту персональних даних, запропонований федеральною землею Гесен, ініціативу через деякий час підтримали й інші федеральні землі [2].

На підприємстві також здійснюється захист персональних даних. Навіть на маленьких підприємствах, де працює п'ять працівників, вводиться посада уповноваженого із захисту персональних даних.

Багато уваги приділено в Німеччині й технічному захисту інформації. Зокрема, в інтересах

інформаційної безпеки урядом Німеччини в 1993 р. створено федеральне відомство із забезпечення безпеки у сфері інформаційної техніки. До компетенції цього відомства належать, крім технічного захисту інформації, ще й консультації громадян із питань технічного захисту інформації, а також сертифікація та стандартизація засобів безпеки. Крім того, це відомство займається пропагандою необхідності здійснювати захист інформації на підприємствах.

Визначимо досвід Великої Британії у сфері захисту інформації на підприємствах на інших суб'єктах господарювання. Враховуючи схожість соціальної, правової й економічної систем Великої Британії та США, закономірно відзначимо схожість забезпечення безпеки бізнесу в цих країнах.

Приватні агентства виконують той перелік специфічних завдань, що їх ставлять суб'єкти бізнесу, за які не беруться правоохоронні органи держави через їх приватний або ж законом не визначений характер [3]. Більшою мірою це стосується приватних розшукових агентств, котрі обслуговують, окрім суб'єктів підприємництва, ще й осіб щодо їх приватного життя. Цікаво зауважити, що кількість таких агентств постійно зростає, позаяк зростає попит на такі послуги з боку як бізнесменів, так і приватних осіб.

Уряд Великої Британії почав займатися проблемами захисту інформації раніше за інші європейські держави. З одного боку, це дозволило країні накопичити солідний досвід у цій сфері, з іншого – вся система захисту інформації Великої Британії має серйозні недоліки.

Узяти хоч би правове забезпечення захисту інформації у Великій Британії. Основою є закони «Про державні документи» і «Про державну таємницю». Для забезпечення безпеки решти інформації використовуються кримінальний кодекс і деякі інші правові акти. Окремо варто згадати про захист комерційної таємниці. Річ у тому, що про це кожна організація повинна піклуватися самостійно, використовуючи спеціальні договори, які укладаються зі співробітниками перед наданням ним доступу до даних.

Донедавна Франція особливо не вирізнялася з-поміж інших європейських країн щодо формування системи безпеки бізнесу, хоча останніми роками власники промислово-торгівельних і фінансово-кредитних установ почали посилювати формування системи безпеки через створення власних або залучення підприємницьких

детективно-охоронних агентств. Користування послугами приватних служб безпеки стало характерним і для інших осіб, зокрема представників страхового ринку, нотаріату, адвокатури, освітніх закладів тощо [4].

Фахівці приватних агентств, співпрацюючи з державними правоохоронцями, спрямовують свої зусилля на боротьбу зі зловживаннями торговою маркою, виявлення фактів недобросовісної конкуренції, на промислове шпигунство та контршпигунство, а також заходи безпеки в банківській системі.

Доцільно звернути увагу на досвід Франції у сфері безпеки персональних комп'ютерів і боротьби з комп'ютерною злочинністю. Тут в інформаційній сфері діють десятки правових актів, які детально регулюють статус суб'єктів інформаційної діяльності, режим інформаційного обміну і підключення до загальних інформаційних систем, автоматизованих банків даних.

Цікавими є системи захисту інформації у сфері підприємництва в провідних країнах Азії – Японії та Китаї.

Промислово розвинутими країнами, зокрема Японією, накопичено значний законодавчий досвід у регламентуванні відносин у сфері захисту комерційної таємниці. Роботодавець може за допомогою договору зобов'язати свого службовця не розкривати інформацію, яка була йому довірена протягом строку служби. Типова угода про службові винаходи, підготовлена патентним відомством, містить такий пункт: «Винахідники та службовці відділу з винаходів службовців повинні зберігати в таємниці суть винаходів та інших матеріалів, що належать до Інтересу компанії, на необхідний термін часу». Крім того, роботодавець може обмежити поведінку службовців після закінчення їхньої служби на визначений період. Належна увага приділяється також захисту ділових секретів у процесі конфіденційних відносин [5].

У сучасному світі Китай є однією з країн Азіатсько-Тихоокеанського регіону, що найбільш активно розвивається і є лідером в питаннях інформаційного протиборства і сучасного захисту інформації у підприємстві. У 2001 р. в Китаї було прийняте положення «Про охорону комп'ютерних програм», це був перший нормативний акт у галузі охорони безпеки комп'ютерних систем Китаю. У 2003 р. був прийнятий Закон «Про авторські права», в якому комп'ютерні програмні продукти вперше були



прирівняні до категорії охоронюваних авторськими правами. Орган громадської безпеки (міліція) несе відповідальність за забезпечення інформаційного захисту [6].

**Висновки і пропозиції.** Отже, розглянуті найбільш яскраві приклади організації системи захисту інформації у сфері підприємництва в різних країнах світу. Всі вони мають свої переваги і недоліки, й Україні було б добре придивитися до досвіду цих держав.

Дослідження інформаційної безпеки за сучасних умов є однією з необхідних умов нормального функціонування суб'єктів господарювання. Практика показує, що будь-яка недружня акція, спрямована проти інтересів господарського суб'єкта, починається зі збору інформації, тому питання інформаційної безпеки вже давно входить до головних пріоритетів практично всіх суб'єктів господарювання. Вивчення ж зарубіжного досвіду захисту інформації у під-

приємництві дозволить розв'язати ці та пов'язані з ними проблеми.

#### **Список використаної літератури:**

1. Камлик М.І. Економічна безпека підприємницької діяльності.
2. Економіка – правовий аспект : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2005. 432 с.
3. Кормич Б.А. Інформаційна безпека: організаційно-правові основи : навчальний посібник. Київ : Кондор, 2008. 384 с.
4. Правове забезпечення безпеки суб'єктів господарської діяльності в Україні : навчально-методичний посібник / Уманський державний педагогічний університет ; уклад. О.В. Митяй. Умань : ПП Жовтий, 2013. 128 с.
5. Низенко Е.І., Калепяк В.П. Забезпечення інформаційної безпеки підприємництва : навчальний посібник. Київ : МАІП, 2006. 134 с.
6. Олійник О.Г. Інформаційна безпека США. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика), 2015.

#### **Lapinska Ye. I. External experience in the protection of information in the field of enterprise and its use in Ukraine**

*The article deals with the foreign experience of protecting the information of business entities in the course of their activities. Possible variants of its effective use in Ukraine are offered. Despite significant contribution to the development and implementation in domestic legislation of measures to ensure the information security of economic entities, to assume that all issues in this area are resolved, it is impossible. So, in our opinion, today the problems of business entities are connected with the lack of a clear system of information security and the legislative implementation of advanced foreign experience in overcoming such problems in domestic legislation.*

*Thus, information security in the modern world, in which the main product is information, is the basis of national security. For Ukraine, which aspires to the European Community, it is especially important to bring existing legislation to European standards, which envisages adoption of new laws, improvement and revision of existing laws on the basis of implementation of best practices of foreign countries taking into account national peculiarities of Ukraine.*

*Under the conditions of the competitive environment, such negative phenomena as eaves dropping, the theft of confidential information on material and material carriers, and the removal of information from technical channels through computer networks became widespread. The contradictions of the transition period indicate the existence of a complex of unresolved issues hampering the economic development of Ukrainian enterprises. Today, before the subjects of entrepreneurial activity, there is an acute problem of solving a common problem – the information security of enterprises regardless of their ownership forms. Only the availability of sufficient forces and means of protection of information can guarantee success in the economic sphere of not only one individual enterprise or institution, but also the state.*

*Today, information security is increasingly about the subjects of entrepreneurial activity, who need to be protected from the out flow of information. Information security is the ability of the company's staff to protect information resources and flows from threats of unauthorized access to them. According to the results of the negative influence on the basic properties of information (confidentiality, integrity, accessibility) are distinguished by destabilizing factors of anthropogenic, anthropogenic, natural nature. Recently, the development of society is characterized by a negative dynamics not only malicious violations of the work of information systems or networks, but also crimes committed using the latest technology, the most modern technology.*

**Key words:** *information protection, foreign experience of information security in entrepreneurship.*

**А. О. Логвиненко**здобувач кафедри конституційного і адміністративного права  
Національного авіаційного університету

## ПОЗАСУДОВА ПРОЦЕСУАЛЬНА КОМПЕТЕНЦІЯ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: СУТНІСТЬ І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Стаття присвячена визначенню єдиної категорії, яка б охоплювала правосуб'єктність суб'єктів публічної адміністрації як у судовій, так і у позасудовій їх діяльності, визначенню засад застосування цієї категорії щодо позасудової діяльності зазначених суб'єктів, формуванню на цій основі пропозицій щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства.

Обґрунтовано, що процесуальна компетенція суб'єктів публічної влади у позасудових адміністративних юрисдикційних провадженнях має розглядатися не тільки з позиції сукупності їхніх прав, обов'язків і повноважень у цих провадженнях, але й включати правосуб'єктність як здатність брати участь у цих провадженнях.

Визначено, що є підстави для систематизації компетенції суб'єктів публічної влади за ознакою сфери її реалізації та правової природи норм права, у яких вона закріплена, на матеріальну та процесуальну. Процесуальною компетенцією визначено компетенцію суб'єкта публічної влади у конкретному юрисдикційному адміністративному провадженні. Вказано, що положення щодо взаємозв'язку категорій «повноваження», «сфера відання», «функції» можуть бути застосовані й щодо компетенції у процедурних правовідносинах. Отже, доведено, що компетенція суб'єкта публічної влади може розглядатися як основа його правосуб'єктності не тільки у матеріальних адміністративних правовідносинах, але й у процесуальних.

Обґрунтовано, що з метою закріплення процесуальної компетенції суб'єктів публічної адміністрації у позасудових адміністративних юрисдикційних провадженнях, зокрема провадженнях щодо розгляду скарг, необхідно внести зміни до ч. 1 ст. 16 Закону України «Про звернення громадян», виклавши її в такій редакції: «Суб'єктом розгляду скарги на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи є вищий у порядку підлеглості орган або посадова особа, якщо інше не передбачене законом».

Також визначено, що перспективним напрямом подальших досліджень є розвиток поняття процесуальної компетенції суб'єктів публічного адміністрування як основи їх адміністративної процесуальної правосуб'єктності.

**Ключові слова:** суб'єкти публічної влади, юрисдикційна діяльність, неюрисдикційна діяльність, процесуальна компетенція, правовий статус.

**Постановка проблеми.** Стратегією розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 рр. [1] одним із пріоритетних напрямів розвитку правової науки визначено, зокрема, розвиток правових механізмів захисту прав людини. Стратегією реформування державного управління України на 2016–2020 рр. [2] вказано на дублювання та нечіткість визначення повноважень суб'єктів публічної влади як одного з чинників кризового стану державної служби сьогодні. Одним із чинників ефективності правового регулювання визначається єдність підходів до врегулювання суспільних відносин.

Поняття адміністративного процесу сьогодні є сформованим у доктрині адміністративного права і є єдиним як для судової, так і для позасудової діяльності, як для юрисдикційної (пов'язаної з вирішенням спору або здійснення правоохоронної діяльності), так і для неюрисдикційної. Попри наведене, немає єдиних підходів до визначення правового статусу суб'єктів публічної адміністрації у судовій та у позасудовій діяльності. Зокрема, базовим поняттям стосовно правового статусу зазначених суб'єктів завжди виступала їх правосуб'єктність як здатність бути суб'єктами відповідних правовідносин. Втім, якщо в адміністративному судовому

процесі зазначене поняття закріплене безпосередньо (ст. 43 Кодексу адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV (далі – КАС України)) [3], то у сфері позасудової адміністративної діяльності законодавством не продемонстровано єдиного підходу до термінології щодо здатності зазначеного суб'єкта брати участь у відповідних провадженнях. Така спроба мала місце при спробі прийняття Адміністративно-процедурного кодексу у 2012 р. [4], в якому цим питанням була присвячена стаття. Втім, зазначений кодекс залишився на папері, й альтернативи йому дотепер не прийнято. Відсутня єдність у сприйнятті правової природи правосуб'єктності суб'єктів публічної адміністрації й у доктрині адміністративного права, оскільки, розглядаючи питання конкретних видів адміністративних проваджень, дослідники обмежуються проблематикою спеціального правового статусу уповноважених суб'єктів виключно в межах цих проваджень. Прикладом наслідків окресленої теоретичної проблеми можливо вказати на дублювання окремих положень законодавства стосовно суб'єктів і порядку розгляду скарг, зокрема Закону України «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР (далі – Закон «Про звернення громадян») [5] та окремих актів спеціального законодавства, про що детальніше буде вказано нижче.

Отже, актуальною є проблематика вироблення єдиних засад правового регулювання правового статусу суб'єктів публічної адміністрації як у судовій, так і в адміністративній позасудовій діяльності.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Питання компетенції суб'єктів публічної влади сьогодні отримали значну увагу науковців. Так, слід вказати на роботи О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, Т.Є. Недашківської, О.Ю. Оболенського, Ю.А. Тихомирова, О.В. Хорошенко та ін. Водночас у наявних роботах науковців зазначена категорія розглядається насамперед як права, обов'язки, повноваження у конкретних правовідносинах. Натомість вирішення наведеної проблематики передбачає опрацювання цього поняття саме як потенційної здатності суб'єкта публічної влади брати участь у конкретних правовідносинах, виходячи з поточних його правових властивостей. У цьому аспекті зазначена категорія практично не отримала наукової уваги.

Метою цієї статті є визначення єдиної категорії, яка б охоплювала правосуб'єктність суб'єк-

тів публічної адміністрації як у судовій, так і у позасудовій їх діяльності, визначення засад застосування цієї категорії щодо позасудової діяльності зазначених суб'єктів, формування на цій основі пропозицій щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства.

**Виклад основного матеріалу.** Адміністративний процес сьогодні є достатньо широким поняттям, що включає в себе як судову, так і позасудову діяльність суб'єктів публічної адміністрації [6, с. 260]. Поняття «правосуб'єктність» як юридична категорія відображає здатність особи бути учасником конкретного правовідношення та суб'єктом права загалом, бути носієм суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [7, с. 721]. Правосуб'єктність є загальноправовою категорією, притаманною не тільки адміністративному, але й іншим галузям права, а отже, її можна вважати базовою категорією для характеристики правового статусу суб'єкта публічної адміністрації як у судовому, так і у позасудовому адміністративному юрисдикційному провадженні.

Правосуб'єктність суб'єкта публічної адміністрації в адміністративному судовому провадженні (адміністративному судочинстві) визначається законодавчо закріпленим адміністративним процесуальним статусом, який суб'єкт може займати [8, с. 100–101]. Зазвичай він займає процесуальне положення сторони (ч. 1 ст. 46 КАС України), хоча може займати й положення суб'єкта, котрий звертається на захист прав іншої особи на підставі закону (ст. 53 КАС України). Особа, яка обіймає посаду суб'єкта публічної адміністрації, може бути залучена до участі в адміністративному судовому й інших процесуальних статусах: свідок (ст. 65 КАС України), експерт (ст. 68 КАС України) тощо. Втім, у таких випадках доводиться констатувати відсутність зв'язку між адміністративним матеріальним та адміністративним процесуальним статусом такої особи.

У доктрині адміністративного права немає єдиного усталеного поняття правосуб'єктності суб'єкта публічної адміністрації у позасудових юрисдикційних адміністративних провадженнях.

Розгляд питання щодо вказаної правосуб'єктності зумовлює постановку питання щодо визначення власне системи позасудових юрисдикційних адміністративних проваджень. Необхідно вказати, що сьогодні немає усталеної думки науковців щодо розмежування

юрисдикційних і неюрисдикційних адміністративних проваджень. Відповідь на це питання пов'язується у юридичній літературі зі співвідношенням понять адміністративного процесу у широкому та вузькому розумінні. Так, у вузькому розумінні адміністративний процес включає діяльність суто щодо розгляду спорів або є сферою правоохоронної діяльності, тобто діяльності, пов'язаної зі вчиненням правопорушень і реагуванням на такі правопорушення [9, с. 25]. У широкому розумінні адміністративної діяльністю охоплюється й діяльність з виконання усіх функцій публічного адміністрування, наприклад, управління об'єктами державної власності, наданням адміністративних послуг, стратегічним плануванням [10]. Питання співвідношення широкого та вузького змісту адміністративного процесу виходить за межі цієї статті. Втім, для цілей подальшого дослідження прийнятною є позиція щодо визначення адміністративного юрисдикційного провадження у взаємозв'язку з адміністративним процесом у вузькому розумінні, тобто з діяльністю щодо розгляду спорів про право або щодо запобігання правопорушенням чи реагування на вчинені правопорушення.

Дослідження зазначених та інших проаналізованих наукових підходів надає підстави для висновку, що визначальною особливістю адміністративних юрисдикційних проваджень можливо визнати застосування до певного суб'єкта обмежень за наслідками їх здійснення. Таким чином, серед адміністративних юрисдикційних проваджень можливо виділити: провадження в адміністративному суді (здійснення правосуддя); позасудові адміністративні провадження, що мають зазначену вище спрямованість.

Правосуб'єктність суб'єктів публічної адміністрації вже була предметом розгляду вище, тому надалі необхідно зосередитися на питаннях правової природи такої правосуб'єктності в адміністративних юрисдикційних позасудових провадженнях.

Проектом адміністративно-процедурного кодексу України 2012 р. визначено засади врегулювання такої правосуб'єктності. Так, ст. 25 врегульовано такі питання щодо особи, а ст. 29 – щодо адміністративного органу. Втім, зазначений нормативний акт залишився на папері, а серед наукових напрацювань немає єдиних підходів до наведеного питання. Виходячи з наведеного, необхідно звернутися до

базових усталених категорій адміністративного права, що характеризують правовий статус суб'єктів публічного адміністрування.

Поняття правового статусу є загалом усталеним у сучасній правовій доктрині. Під ним розуміється сукупність прав та обов'язків осіб – фізичних і юридичних [7, с. 717]. Стосовно суб'єктів публічного адміністрування, то їх правовий статус можливо вважати похідним від такого статусу юридичної особи, щодо якого використовується термін «компетенція» [7, с. 717].

Хрестоматійною можливо вважати позицію Ю.С. Педька стосовно визначення поняття «компетенція». Такий термін визначається у трьох аспектах як: сукупність повноважень; сукупність функцій; сфера відання. Термін «компетенція» застосовується виключно стосовно органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Принциповою відмінністю компетенції від правового статусу приватного суб'єкта можна вважати її цільовий характер, оскільки повноваження мають реалізовуватися, а функції мають здійснюватися виключно з метою виконання завдань, що закріплені за певним суб'єктом публічної влади. З цією ж метою закріплюється і їх сфера відання [7, с. 388].

У контексті цього дослідження привертає увагу такий аспект визначення компетенції, як закріплення «сфери відання» за конкретним суб'єктом публічної влади, а також його функції.

Так, предметом відання можна визначити певну сферу суспільних відносин, на які поширюється владний вплив суб'єкта публічної влади відповідно до закону. Функціями суб'єкта публічної влади можливо вважати його основні види й напрями діяльності, закріплені законом [11]. Повноваження суб'єкта публічної влади визначаються як його визначені законом права й обов'язки. Ці права й обов'язки закріплюються за ним для виконання його функцій [7, с. 655].

Порівняння зазначених понять у взаємозв'язку з усталеною теорією правовідносин у доктрині права дозволяє дійти висновку про їх певною мірою різноплощинний характер. Так, повноваження (права й обов'язки) характеризують насамперед правовий статус суб'єкта публічної влади у конкретному правовідношенні. Натомість сфера відання та функції визначають сферу та спрямованість діяльності суб'єкта. Цільовий характер компетенції взагалі та повноважень зокрема дозволяє зробити

висновок, що сфера відання суб'єкта публічної влади, а також його функції визначають можливість належності такому суб'єкту того чи іншого повноваження. Крім того, у разі наявності такого повноваження зазначені категорії визначають напрями його реалізації. Таким чином, можливо зробити висновок, що функції та сфера відання визначають можливість суб'єкта публічної влади вступати у певні адміністративні правовідносини.

Отже, компетенція суб'єкта публічної влади може розглядатися не тільки як сукупність його конкретних повноважень у конкретному адміністративному правовідношенні, але й як категорія, що визначає його правосуб'єктність стосовно конкретного правовідношення.

Наведене вище визначення компетенції суб'єкта публічної влади передбачає закріпленість відповідних повноважень у законі. Термін «закон», як відомо, може вживатися не тільки у значенні «вид нормативно-правових актів», але й у широкому, позначаючи власне законодавство. За таких умов права й обов'язки суб'єкта публічної влади можуть визначатися не тільки нормативними актами, що регулюють їх діяльність безпосередньо (наприклад, положеннями щодо них), але й іншими актами законодавства. Виходячи з наведених вище визначень понять «компетенція» та «повноваження» можна зробити висновок, що такими актами можуть бути визначені будь-які, якими встановлюються права й обов'язки зазначених суб'єктів у конкретних правовідносинах. За таких умов відповідними нормативними актами можна визнати й КАС України, і акти, що визначають питання окремих видів адміністративних юрисдикційних проваджень (наприклад, Закон України «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР (далі – Закону «Про звернення громадян») [5], яким визначаються засади розгляду, зокрема, скарг громадян на рішення, дії, бездіяльність суб'єктів публічної влади).

Досліджуючи конкретні види адміністративних юрисдикційних проваджень, науковці розглядають правовий статус суб'єктів публічної влади у них у межах спеціального. Основними питаннями, які привертають наукову увагу, можна вважати: ознаки, підстави ініціювання відповідних проваджень, строки, стадії [6, с. 270–271]. Попри наведене, характеризуючи правовий статус суб'єкта владних повноважень у таких провадженнях, можливо вказати про притаманність його усіх ознак компетенції.

Так, процедурні права у таких провадженнях мають реалізовуватися відповідно до визначених законом завдань таких проваджень. Реалізація ж таких процедурних завдань визначається, зокрема, завданнями суб'єкта владних повноважень, що є стороною у конкретному провадженні. Так, у дисциплінарному провадженні право представника суб'єкта владних повноважень на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи має бути спрямоване на з'ясування обставин справи, уточнення своєї позиції тощо. Але напрям такого з'ясування й уточнення має збігатися із завданнями конкретного суб'єкта – підтримання дисципліни серед власних службовців для забезпечення виконання завдань своєї діяльності.

З наведеного випливає, що компетенція суб'єкта владних повноважень як сторони дисциплінарного провадження визначена, окрім актів матеріального адміністративного права, ще й процедурними актами, які визначають правила конкретного дисциплінарного провадження. Більше того, зазначені акти регулюють такі відносини у тісному взаємозв'язку. З іншого ж боку, зміст процедурних правовідносин є достатньо специфічним щодо норм адміністративного матеріального права, що зумовлене призначенням процедурних правовідносин – визначення порядку реалізації норма матеріального адміністративного права [12, с. 180]. Саме таке призначення постає причиною постійної тенденції до уніфікації процедурного регулювання, оскільки різні норми матеріального адміністративного права можуть регулюватися в одному або подібних порядках. Свідченням цього й була зазначена вище спроба прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, завданням якого й була визначена наведена уніфікація процедурного регулювання.

Отже, є підстави для систематизації компетенції суб'єктів публічної влади за ознакою сфери її реалізації та правової природи норма права, у яких вона закріплена, на матеріальну та процесуальну. Процесуальною компетенцією слід визначити компетенцію суб'єкта публічної влади у конкретному юрисдикційному адміністративному провадженні. Наведені вище положення щодо взаємозв'язку категорій «повноваження», «сфера відання», «функції» можуть бути застосовані й щодо компетенції у процедурних правовідносинах. Таким чином, компетенція суб'єкта публічної влади може розглядатися як

основа його правосуб'єктності не тільки у матеріальних адміністративних правовідносинах, але й у процесуальних. Такий теоретичний підхід дозволяє усунути конкретні недоліки у правовому регулюванні здатності відповідних суб'єктів брати участь у окремих адміністративних юрисдикційних провадженнях.

Так, нормою ч. 1 ст. 16 Закону «Про звернення громадян» визначається суб'єкт прийняття скарг на рішення, дії, бездіяльності суб'єкта публічної влади – вищого органу або посадової особи. Необхідно зазначити, що назва статті «Розгляд скарг громадян» дозволяє зробити висновок про концептуальний збіг суб'єкта прийняття скарги та суб'єкта її розгляду в одному суб'єкті. Крім того, звертає на себе увагу закритий характер диспозиції зазначеної частини, який виражається у відсутності у ній слів на кшталт «якщо інше не передбачено законом».

Відповідно до ч. 2 ст. 74 Закону України «Про виконавче провадження» від 02 червня 2016 р. № 1404-VIII (далі – Закон «Про виконавче провадження») [13] суб'єктом розгляду скарги на рішення, дії, бездіяльність державного виконавця є начальник відділу, котрому безпосередньо підпорядкований державний виконавець. Відповідно до п. 9 ч. 2 ст. 17 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII (далі – Закон «Про державну службу») [14] суб'єктом розгляду скарг на рішення, дії, бездіяльність державного службовця є керівник державної служби (крім державних службовців категорії «А»). Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону «Про державну службу», керівником державної служби є особа, яка обіймає вищу посаду в державному органі.

Отже, спеціальне законодавство по-іншому визначає суб'єкта розгляду скарги, аніж положення Закону «Про звернення громадян». Необхідно констатувати дублювання норм між Законом «Про звернення громадян» і Законом «Про виконавче провадження», а також колізію між Законом «Про звернення громадян» і Законом «Про державну службу». Вирішення цих недоліків правового регулювання можливо із застосуванням отриманих вище теоретичних положень. Крім того, єдність засад процедурної форми в адміністративному процесі свідчить про можливість використання підходу законодавця у врегулюванні питань адміністративної процесуальної правосуб'єктності у КАС України. Зокрема, у статтях КАС України визначається коло суб'єктів, які мають таку правосуб'єктність

(адміністративну процесуальну правоздатність та адміністративну процесуальну дієздатність): суб'єкти публічної влади, фізичні та юридичні особи (ч. 1 ст. 43 КАС України).

Таким чином, визначення процесуальної компетенції сутністю правосуб'єктності суб'єкта публічного адміністрування у конкретних правовідносинах диктує необхідність закріплення у законодавстві можливості відповідних суб'єктів бути учасником у відповідних правовідносинах. З метою закріплення процесуальної компетенції суб'єктів публічної адміністрації у позасудових адміністративних юрисдикційних провадженнях, зокрема провадженнях щодо розгляду скарг, необхідно внести зміни до ч. 1 ст. 16 Закону України «Про звернення громадян», виклавши її в такій редакції: «Суб'єктом розгляду скарги на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи є вищий у порядку підлеглості орган або посадова особа, якщо інше не передбачене законом». Такою редакцією норми закріплюється: а) коло суб'єктів, які мають можливість (правосуб'єктність) щодо розгляду скарг громадян; б) закріплюється відкритий характер диспозиції на відміну від існуючого закритого, що позбавляє можливості говорити про існування недоліків у правовому регулюванні. Щодо ж внесення змін до наведених вище актів спеціального законодавства, то формулювання внесення до них змін вимагає проведення додаткових теоретичних досліджень, що виходить за межі завдань цієї роботи.

Виключення слів, які стосуються звернення до суду, наявних в актуальній редакції ч. 1 ст. 16 Закону «Про звернення громадян», диктується також тим, що відповідно до ч. 2 ст. 55 Конституції України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [15] кожен має право оскаржити в судовому порядку рішення суб'єкта публічної влади. Зазначеній нормі надано роз'яснення Конституційним Судом України у рішенні від 25 листопада 1997 р. № 6-зп [16]. Згідно з ч. 3 ст. 8 Конституції України її норми є нормами прямої дії. Таким чином, право на оскарження в суді рішень, дій, бездіяльності суб'єкта публічної влади безпосередньо впливає з положень зазначених норм Конституції України та не потребує додаткового регулювання у галузевих нормативних актах, зокрема у Законі «Про звернення громадян».

**Висновки і пропозиції.** Проведене дослідження дає підстави для таких висновків.

Процесуальна компетенція суб'єктів публічної влади у позасудових адміністративних юрисдикційних провадженнях має розглядатися не тільки з позиції сукупності їх прав, обов'язків і повноважень у цих провадженнях, але й включати правосуб'єктність як здатність брати участь у цих провадженнях.

Є підстави для систематизації компетенції суб'єктів публічної влади за ознакою сфери її реалізації та правової природи норм права, у яких вона закріплена, на матеріальну та процесуальну. Процесуальною компетенцією слід визначити компетенцію суб'єкта публічної влади у конкретному юрисдикційному адміністративному провадженні. Положення щодо взаємозв'язку категорій «повноваження», «сфера відання», «функції» можуть бути застосовані й щодо компетенції у процедурних правовідносинах. Отже, компетенція суб'єкта публічної влади може розглядатися як основа його правосуб'єктності не тільки у матеріальних адміністративних правовідносинах, але й у процесуальних.

З метою закріплення процесуальної компетенції суб'єктів публічної адміністрації у позасудових адміністративних юрисдикційних провадженнях, зокрема провадженнях щодо розгляду скарг, необхідно внести зміни до ч. 1 ст. 16 Закону України «Про звернення громадян», виклавши її в такій редакції: «Суб'єктом розгляду скарги на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи є вищий у порядку підлеглості орган або посадова особа, якщо інше не передбачене законом».

Перспективним напрямом подальших досліджень є розвиток поняття процесуальної компетенції суб'єктів публічного адміністрування як основи їх адміністративної процесуальної правосуб'єктності.

#### Список використаної літератури:

1. Стратегія розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук Укра-

їни на 2016–2020 роки. *Національна академія правових наук України*. URL: <http://www.apnu.kharkiv.org/doc/strategiya.pdf> (дата звернення 19.07.2019).

2. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 55. Ст. 1919.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. Ст. 1918.
4. Адміністративно-процедурний кодекс України від 03 грудня 2012 р. № 11472. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».
5. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
6. Адміністративне право України : підручник / за ред. Т.О. Коломоєць. Київ : Істина, 2012. 528 с.
7. Великий юридичний енциклопедичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2012. 1020 с.
8. Адміністративне судочинство / за ред. Н.Б. Писаренко. Харків : Право, 2016. 312 с.
9. Голосніченко І.П. Адміністративний процес : навчальний посібник. Київ : ГАН, 2003.
10. Адміністративна юрисдикція. URL: <http://www.ukrreferat.com/index.php?referat=48910&pg=2> (дата звернення 19.07.2019).
11. Компетенція і повноваження Президента України. Навчальні матеріали онлайн. URL: [https://pidruchniki.com/1931071046913/pravo/kompetentsiya\\_povnovazhennya\\_prezidenta\\_ukrayini](https://pidruchniki.com/1931071046913/pravo/kompetentsiya_povnovazhennya_prezidenta_ukrayini) (дата звернення 15.07.2019).
12. Теорія держави і права : підручник / за ред. О.В. Петришина. Харків : Право, 2015. 368 с.
13. Про виконавче провадження : Закон України від 02 червня 2016 р. № 1404-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 53. Ст. 1852.
14. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.
15. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598.
16. Щодо офіційного тлумачення ч. 2 ст.55 Конституції України та ст. 248-2 Цивільного процесуального кодексу України : рішення Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 р. № 6-зп. *Офіційний вісник України*. 2003. № 28. Ст. 1377.

#### Logvynenko A. O. Procedural proceedings of subjects of public administration: satisfaction and prospects of development

*The article is devoted to the definition of a single category that would cover the legal personality of the subjects of public administration in both judicial and extrajudicial activity, to determine the principles for applying this category to the extrajudicial activity of the abovementioned*

subjects, to formulate on this basis proposals for the improvement of the current administrative legislation.

It is substantiated that the procedural competence of public authorities in extrajudicial administrative jurisdictional proceedings should be considered not only from the point of view of the totality of their rights, duties and powers in these proceedings, but also to include legal personality as an ability to participate in these proceedings.

It is determined that there are grounds for systematizing the competence of subjects of public authority on the basis of the sphere of its implementation and the legal nature of the norms of law in which it is fixed: material and procedural. The procedural competence defines the competence of the subject of public authority in a particular jurisdictional administrative proceeding. It is indicated that at the same time, the provisions concerning the relationship between the categories of "powers", "sphere of jurisdiction", "functions" can be applied also to competences in procedural legal relations. Consequently, it is proved that the competence of the subject of public authority can be regarded as the basis of its legal personality not only in material administrative legal relations, but also in procedural.

It is substantiated that in order to consolidate the procedural competence of the subjects of public administration in extrajudicial administrative jurisdictional proceedings, in particular, proceedings on the consideration of complaints, it is necessary to amend the part 1 of Article 16 of the Law of Ukraine "On Appeal of Citizens", setting it as follows: "The subject of consideration of a complaint against an action or decision of a body of state power, a body of local self-government, an enterprise, institution, organization, association of citizens, the media, an official is higher in the order of submission of the authority or official, unless otherwise provided by law".

It is also determined that the perspective direction of further research is the development of the concept of procedural competence of subjects of public administration as the basis of their administrative procedural legal personality.

**Key words:** subjects of public authority, jurisdictional activity, non-jurisdictional activity, procedural competence, legal status.



УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-30>**С. П. Параниця**

кандидат юридичних наук, доцент,  
заступник начальника кафедри оперативно-розшукової діяльності  
Університету державної фіскальної служби України

**О. І. Польгун**

магістр  
Університету державної фіскальної служби України

## ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ДІЙ ПРИВАТНИХ ДЕТЕКТИВІВ ПІД ЧАС НАДАННЯ ДОПОМОГИ В РОЗШУКОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

*Стаття присвячена аналізу теоретичних аспектів і законодавчого регулювання організаційних основ дій приватних детективів під час надання допомоги в розшуковій діяльності. В українському законодавстві є прогалина в цьому питанні, адже не прийнятий Закон «Про приватну детективну (розшукову) діяльність» не визначив правовий статус фізичної особи, що здійснює приватну детективну діяльність (приватного детектива); особливі підстави й умови ліцензування відповідної діяльності; порядок утворення та статутні вимоги до юридичних осіб, які спеціалізуються на приватній детективній діяльності. Досліджено, що в умовах реформування законодавства України та переходу на європейські та найкращі світові стандарти в сфері захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні зростає попит на охоронні та детективні послуги, а це породжує необхідність розвитку вітчизняної приватної охоронної та детективної діяльності з неухильним дотриманням принципів верховенства права, законності, прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, збереження професійної таємниці, конфіденційності, взаємодією з правоохоронними органами, органами державної влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами.*

*Відзначається, що, не закріпивши права приватного детектива, законодавець обмежив його у свободі вибору і методах діяльності, а також не передбачив, яким чином повинні бути оцінені та процесуально закріплені отримані відомості і зібрані докази. Аналізу цієї та інших проблем різного характеру, пов'язаних зі збиранням і використанням речових доказів особою, що здійснює приватну детективну діяльність, приділено увагу в нашій статті. Висвітлено обставини, які змушують осіб звертатися по допомогу у приватні структури, де з ними буде укладено конкретний договір, а не до державних правоохоронних органів (де діють застарілі механізми та корупційні схеми вирішення питань). Запропоновано для подальшого якісного розвитку, крім законодавчого врегулювання самої діяльності детективів, врегулювати належним чином систему навчання та взаємодії з державними правоохоронними органами.*

**Ключові слова:** приватна детективна (розшукова) діяльність, приватний детектив, детективна діяльність, детективні структури.

**Постановка проблеми.** В Україні зростає попит на організаційні основи дій приватних детективів. Визначним стає питання про те, чи вправі вони самостійно здійснювати конкретні дії – розшукові, охоронні заходи. Зазначене пов'язане з тим, що й обсяг сучасних наукових знань невпинно збільшується, і неминуче та не завжди узгоджено й закономірно змінюється чи напрацьовується нове законодавство. Важ-

ливу роль у правильній організації дій приватних детективів для вирішення завдань оперативно-розшукової діяльності відіграє належна організація процесу її застосування. Не закріпивши права приватного детектива, законодавець обмежив його у свободі вибору і методах діяльності. Останнє пояснюється жорстким підходом законодавця до можливості надання допомоги в розшуковій діяльності приватними

детективами. Що ж стосується основ дій приватних детективів під час надання допомоги в розшуковій діяльності, то це питання через його новизну для українського суспільства є особливо актуальним. Певним чином впливом на негативний стан впливає відсутність ефективних методик дій приватних детективів, що зумовлює необхідність проведення ряду досліджень на сучасному етапі розвитку держави.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Питанням дослідження законодавчого врегулювання здійснення приватної детективної (розшукової) діяльності коного зі шляхів забезпечення конституційних гарантій людини та громадянина на захист своїх законних прав та інтересів присвячені наукові праці А.М. Волинської, А.Л. Іванової, О.В. Калиновського, Г.К. Кожевнікова, Д.Г. Мулявки, А.М. Соломяної, П.П. Підюкова, П.А. Попова, С.І. Риженка, А.Й. Француза, С.С. Юрко, А.М. Юрченко. Окремі питання міжнародного досвіду взаємодії між суб'єктами приватної детективної діяльності та державними правоохоронними органами розглядалися К.Л. Бугайчуком, А.В. Крисінім, В.О. Черковим та іншими науковцями.

**Метою статті** є дослідження аналізу теоретичних аспектів і законодавчого регулювання організаційних основ дій приватних детективів під час надання допомоги в розшуковій діяльності як одного зі шляхів забезпечення конституційних гарантій людини та громадянина на захист своїх законних прав та інтересів.

**Виклад основного матеріалу.** У цивілізованому, демократично розвиненому громадянському суспільстві, де дотримання конституційних норм і прав людини є основним ціннісним орієнтиром, інститут приватної детективної діяльності давно вже використовується як інституція забезпечення громадянам і юридичним особам захисту своїх законних прав і інтересів.

На сучасному етапі спостерігається певний інтерес до сфери приватної детективної (розшукової) діяльності. Так, законодавець у квітні 2017 р. у другому читанні проголосував за легалізацію роботи приватних детективів.

Проект Закону «Про приватну детективну (розшукову) діяльність» визначає загальні правові засади організації приватної детективної (розшукової) діяльності в Україні як одного зі шляхів забезпечення конституційних гарантій людини та громадянина на захист своїх законних прав та інтересів [1]. Зокрема, законодавчий акт визначав, що приватний детектив – це

фізична особа – підприємець, котра здійснює приватну детективну (розшукову) діяльність на підставах і в порядку, що передбачені цим законом, а приватна детективна (розшукова) діяльність – дозволена органами Національної поліції України підприємницька діяльність приватних детективів або об'єднань приватних детективів щодо надання замовникам на платній договірній основі детективних послуг з метою захисту їхніх законних прав та інтересів на підставах і в порядку, передбачених цим законом [1]. Однак у червні 2017 р. Президент України наклав вето на закон про приватних детективів і повернув його депутатам із власними пропозиціями.

Депутати не погодилися із пропозицією Президента надати повноваження Міністерству внутрішніх справ, а не Мін'юсту, давати дозвіл на приватну детективну діяльність, видавати свідоцтво про таке право, анулювати свідоцтво, затверджувати порядок ведення Єдиного реєстру суб'єктів детективної діяльності, вести цей реєстр; видавати посвідчення приватного детектива та затверджувати його зразок, контролювати діяльність приватних детективів.

Приватним детективам планували надати право встановлювати камери на відкритій місцевості, у громадських місцях і на транспорті за рішенням уповноважених осіб – у порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом (такого уточнення не було раніше).

Детективам хотіли дозволити збирати, фіксувати та досліджувати відомості, необхідні для розгляду справ у цивільному, господарському, адміністративному та судовичстві – проте не кримінальному.

За пропозицією президента із проекту вилучалася норма, яка могла б дозволити приватним детективам шукати і збирати відомості, що можуть бути приводом або підставою для звернення замовника до правоохоронців або до суду.

Згідно з проектом детективам хотіли залишити право захищати комерційну та професійну таємницю замовника, але не дозволяти охороняти промислову таємницю.

Приватний детектив, засновники і співробітники детективного агентства, співробітники служби безпеки суб'єкта господарювання, а також засновники і співробітники суб'єкта господарювання, у структурі якого створена і діє служба безпеки і які мають доступ до інформації цієї служби, зобов'язані зберігати

в таємниці інформацію з питань, з яких здійснювалося детективне дослідження; відомості, що стосуються особистого життя, честі, гідності людини, а також іншу інформацію, отриману суб'єктами приватної детективної діяльності під час здійснення ними своїх професійних обов'язків.

Верховна Рада не змогла подолати вето Президента України на закон «Про приватну детективну (розшукову) діяльність» та відхилила його. Впровадження в Україні інституту приватного детектива і подальша його правова регламентація є відповідальним кроком, що вимагає ретельного дослідження усіх позитивних і негативних наслідків, які можуть впливати із цього. Супротивники інституту приватних детективів зазначали, що запровадження детективної діяльності в Україні призведе до порушення прав пересічних громадян [2, с. 86], зокрема права людини на невтручання в особисте життя та сімейне життя, закріплене у ст. 31 Конституції України, ст. 18 Європейської конвенції із захисту прав людини й основоположних свобод, ст. 11 Закону України «Про інформацію» [3; 4].

К.Л. Бугайчук зазначає, що здійснення приватної детективної розшукової діяльності вже давно потребує відповідної легалізації на теренах нашої країни [5, с. 7].

На думку А.Й. Француз, В.І. Світлак, легалізація приватної детективної діяльності в Україні потребує дослідження досвіду інших країн світу, адже виважене вирішення цього питання можливе лише на підставі проведення порівняльно-правового досвіду врегулювання цієї сфери відносин як у країнах, де легалізований такий вид діяльності, так і в країнах, які обмежують допуск приватних структур у поліцейську діяльність [6, с. 51].

І.І. Плохой зазначає, що необхідно створити спеціалізовану нормативно-правову базу приватної детективної діяльності. У межах цієї пропозиції пропонується розробити окремі норми, у яких би визначався правовий статус фізичної особи, що здійснює приватну детективну діяльність (приватного детектива); особливі підстави й умови ліцензування відповідної діяльності; порядок утворення та статутні вимоги до юридичних осіб, що спеціалізуються на приватній детективній діяльності. Відповідно, можливі такі назви статей законопроекту, а саме: «Про приватного детектива», «Про порядок і умови ліцензування приватної детективної діяльності», «Про детективні агентства» [7].

Необхідність прийняття Закону України «Про приватну детективну (розшукову) діяльність», як вказує С.С. Юрко, передбачена актуальністю за сучасних умов захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб недержавними структурами; забезпечення реальної, а не декларативної змагальності сторін на досудовому слідстві; додатковими надходженнями в державний бюджет, сприянню більшому розкриттю злочинів [8, с. 371–372]. Є.А. Рахновецький вважає, що наявність легальної приватної детективної діяльності різко підвищить якість і відповідальність усієї державної правоохоронної системи, покращить її компетентність у реагуванні на потреби громадян і суспільства загалом [9].

Незважаючи на той факт, що правовий статус приватного детектива не здобув свого правового закріплення, в Україні, за різними підрахунками, приблизно 20–25 тис. підприємств і близько 65 тис. фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності надають детективні (розшукові) послуги. Сумарна кількість осіб, задіяних на ринку детективних (розшукових) послуг, перевищує кількість персоналу Національної поліції України. Найбільш активно детективні послуги пропонують у м. Києві, Харкові, Дніпрі, Одесі, Львові, Ужгороді. Останнім часом спостерігається активізації детективних (розшукових) послуг у Донецькій і Луганській областях, що пов'язано з існуванням потреб у пошуку людей і майна на окупованих територіях [10, с. 20–21].

Збір інформації, з погляду приватного детектива, – це кропітка робота не одного дня, в яку входить великий комплекс заходів із перевірки фізичної особи або організації. Не всяку інформацію можна отримати прямим способом – маса інформації видобувається опосередковано. Але в будь-якому разі приватний детектив перевіряє і перепроверяє інформацію кілька разів. Аналіз інформації, що збирається, може зайняти не одну добу, а довідка, зібрана протягом декількох годин, буде неповною. Хоча все, звичайно, залежить від того, яку саме інформацію і в якому обсязі хоче отримати клієнт. Багато приватних детективів і детективних агентств ведуть роботу з накопичення й обміну різною інформацією. Використовувані ними бази даних неможливо придбати на ринках хоча б тому, що зібрана практично вручну інформація має величезну цінність, і в плани співробітників приватного розшуку не входить роздавати її «направо і наліво».

Детективні агентства посідають своє особливе місце серед недержавних суб'єктів запобігання злочинності ще й тому, що часто здійснюють не тільки опосередкований, а й безпосередній вплив на злочинні прояви. І для підвищення ефективності такого впливу необхідно, крім законодавчого врегулювання самої діяльності детективів, врегулювати належним чином систему навчання та взаємодії з державними правоохоронними органами, оскільки тільки за злагодженої командної роботи приватних і державних правоохоронних структур можна досягти спільної мети – запобігання злочинам і їх припинення. За основу доцільно взяти досвід зарубіжних країн, де детективна діяльність вже давно довела свою ефективність [11, с. 122].

За допомогою фахівців із детективного агентства ви не тільки вирішите свої проблеми, але і зможете діяти на випередження, попереджаючи дії зловмисників. Детективне агентство вирішує як побутові, так і проблеми в бізнесі. Переглядаючи пропозиції різних детективних агентств, можна натрапити як на цілком традиційні послуги щодо розшуку загублених документів, так і на зовсім неординарні, такі як допомога батькам у контролі за дітьми, алібі у сімейному житті, виведення осіб із різних сект, встановлення GPS-маяка для контролю за людьми похилого віку, визначення, хто насправді володіє акантом у соціальній мережі, тощо. Звісно, приватні детективи діють за принципом «дозволено те, що не заборонено», й у встановлений строк і за конкретну платню допомагають вирішувати найрізноманітніші забаганки клієнтів.

А. Волинська, досліджуючи договір про надання детективних послуг, визначає обов'язки приватного детектива на стадіях укладання такого договору, його виконання та припинення. На стадії укладання договору про надання детективних послуг приватний детектив зобов'язаний оформити договірні відносини відповідно до вимог законодавства, стандартних договорів, діючої практики; на стадії виконання договору – здійснювати реалізацію замовлених завдань з виконання детективних послуг відповідно до їх узгодженого переліку, добросовісно, повно; на стадії припинення договору надати звіт про проведену діяльність і доопрацювати його у разі необхідності в установлені сторонами строки [12, с. 123], неухильно дотримуючись принципів верховенства права, законності,

дотримання прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, збереження професійної таємниці, конфіденційності, взаємодії з правоохоронними органами, органами державної влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами. Саме ці обставини змушують осіб звертатися по допомогу у приватній структурі, де з ними буде укладено конкретний договір, а не до державних правоохоронних органів (де діють застарілі механізми та корупційні схеми вирішення питань).

Інституція приватної детективної діяльності відображається практично у всіх країнах ЄС і демократично розвинутих країнах світу. Функціонування такої інституції дозволяє усунути фактичну монополію державної правоохоронної системи, яка у своїх реаліях породжує деструктивні негативізми, деформацію суспільної моралі.

Сьогодні в США налічується понад 3 500 розшукових агентств, бюро і компаній. В одному лише Нью-Йорку є 713 зареєстрованих приватних детективних агентств і вдвічі більше – незареєстрованих. Найбільшого поширення у сфері приватного розшуку набула діяльність великих розшукових агентств. У США це, насамперед, приватні детективні агентства Пінкертон, Бернса, Уокенхата і Кідда – т. зв. «Велика четвірка», на частку яких припадає приблизно половина загального грошового обороту всіх розшукових фірм і контор країни. Так, наприклад, розшукова корпорація «Міжнародне детективне агентство Бернса» нараховує 15 000 платних висококваліфікованих співробітників, які спеціалізуються в найрізноманітніших галузях, включаючи вистежування і затримання злочинців, збір інформації, обробку даних, бухгалтерську справу тощо. Агентство має 50 великих філій у Нью-Йорку, Детройті, Лос-Анджелесі, Торонто, на Багамах, в Лондоні та багатьох інших містах [13, с. 197].

Розглядаючи світовий досвід протидії злочинності та забезпечення правопорядку, ми можемо спостерігати тенденції, пов'язані з дедалі більшою орієнтацією розвинених країн світу не тільки на традиційні поліцейські органи, але й на приватні правоохоронні організації (бюро, служби, установи).

**Висновки і пропозиції.** Законодавче врегулювання приватної детективної діяльності як комплексу недержавних заходів, спрямованих на вдосконалення механізму забезпе-

чення конституційних прав і свобод людини, захист законних прав та інтересів юридичних осіб, дасть змогу не тільки вивести із «тіні» десятки й сотні різних охоронних та інших підприємницьких структур, які підпільно займаються приватною детективною діяльністю, але й забезпечити додаткові надходження в бюджет і створити нові робочі місця, що має неабияке значення в умовах кризової ситуації. Корисною є приватна детективна діяльність і для держави, оскільки її суб'єкти можуть долучатися до правоохоронної поліцейської діяльності, вона не потребує коштів з державного бюджету, а, навпаки, наповнює його обов'язковими податковими платежами від отримуваних за надання приватних детективних послуг доходів і зборів.

#### Список використаної літератури:

1. Проект Закону про приватну детективну (розшукову) діяльність № 10024 від 08 лютого 2019 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65453](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65453) (дата звернення: 18.07.2019).
2. Кожевніков Г.К. Приватна детективна діяльність і право громадянина на невтручання в особисте життя. *Детективная деятельность в Украине: проблемы и перспективы* : матеріали междунар. науч.-практ. конф. (г. Харків, 25–26 янв. 2013 г.). Харків. екон.-прав. ун-т. Харків : Право, 2013. С. 86–87.
3. Про інформацію : Закон України від 02 жовтня 1992 р. № 2657-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 18.07.2019).
4. Юрченко А.О., Усенко А.О. Проблеми легалізації інституту приватної детективної діяльності в Україні. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2018. Вип. 3–4 (12–13). С. 131–137.
5. Бугайчук К.Л. Інститут приватних детективів за кордоном: порівняльно-правовий аналіз. *Право і безпека*. 2016. № 1 (60). С. 7–13.
6. Француз А.Й., Світлак В.І. Організаційно-правові засади діяльності приватних служб безпеки в Республіці Кіпр. Теоретико-правові засади становлення, розвитку та діяльності інституту приватних детективів: вітчизняна та зарубіжна практика : збірник тез. доп. міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 02 березня 2017 р.). Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «КРОК»», 2017. С. 51–54.
7. Плохой І.І. Приватна детективна діяльність: чи буде вона? URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/11082/%CF> (дата звернення: 05.07.2019).
8. Юрко С.С. Перспективи законодавчої регламентації детективної діяльності в Україні. *Право і суспільство*. 2014. № 52. С. 370–373.
9. Рахновський Є.А. Вам потрібен легальний приватний детектив? *Віче*. 2007. № 17.
10. Мулявка Д.Г., Шопіна І.М., Шилле О.О. Правовий статус суб'єктів приватної детективної (розшукової) діяльності : монографія. Ірпінь : Університет ДФС України, 2019. 124 с.
11. Соломяна А.В. Детективна діяльність: особливості запобіжного впливу на злочинність. *Новітні кримінально-правові дослідження*. 2016. С. 120–123. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/4888/Solomjana%20A.V.%20Detektivna%20%D1%96jal%27n%D1%96st%27.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення: 08.07.2019).
12. Волинська А.М. Договір про надання детективних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2019. 221 с.
13. Керницький І.С., Копитко М.І. Гарантування економічної безпеки корпорацій у Сполучених Штатах Америки. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 6. С. 196–199. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzclubp\\_2011\\_6\\_46](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzclubp_2011_6_46) (дата звернення: 08.07.2019).

#### **Paranytsia S. P., Polhun O. I. Organizational basis of activities of private detectives after assistance to professional activities**

*Article is devoted to analysis theoretical aspects and legislative regulation of organizational foundations of actions private's detectives during provision of assistance in search activities. Ther's gap in Ukrainian legislation on this issue, because the Law "On Private Detective (Investigative) Activity" wasn't adopted; it didn't define legal status of private individual carrying out private detective activity (private detective); special grounds and conditions of licensing's respective activity; order's formation and statutory requirements for legal entities specializing in private detective activity. Researched that in conditions of reforming legislation Ukraine and transition to European and best world standards in field of protection human citizen's rights and freedoms in Ukraine demand for security and detective services is increasing, which in turn raises need for development of domestic private security and detective activities. At same time, principles of rule's law, legality, observance of rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities, preservation professional's secrecy, confidentiality, interaction with law enforcement bodies, state authorities and local self-government, enterprises, institutions, organizations and citizens are strictly adhering to.*

*It's noted that, without securing rights of private detective, legislator limited it in choice's freedom and activity's methods, and also didn't foresee how information obtained and evidence collected should be evaluated and procedurally confirmed.*

*Analysis of this and other problems nature's various, related to collection and use evidence's material by person engaged in private detective activity, has been given attention in this article. Circumstances that are attracting individuals to seek help from private structures, where they will be concluded with specific contract, will be addressed, and not to state law enforcement agencies (where outdated mechanisms and corrupt schemes of resolving issues exist). It's proposed further develop qualitative development in addition to legislative regulation activities of detectives, to properly regulate training's system and interaction with state law enforcement agencies.*

**Key words:** *private detective (search) activity, private detective, detective activity, detective structures.*

УДК 342.9:343.8

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-31>**В. Ф. Пузирний**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри трудового права, адміністративного права та процесу  
Навчально-наукового інституту права і соціальних технологій  
Чернігівського національного технологічного університету

## ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ ТА УСТАНОВАХ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ В УКРАЇНІ

*Статтю присвячено питанням управління в системі Державної кримінально-виконавчої служби України в процесі подальшого реформування (розвитку) пенітенціарної системи України для беззаперечного дотримання прав людини та громадянина й гуманізації кримінально-виконавчого механізму, встановлення відповідності між завданнями та функціями таких органів, структурою та їхньою чисельністю, а також фінансовим забезпеченням. У межах цієї статті досліджено особливості управління в органах та установах виконання покарань в Україні. Зазначено, що процес управління в органах та установах виконання покарань вимагає високої кваліфікації та розуміння особливостей, пов'язаних зі специфікою кримінально-виконавчої сфери. У контексті проведеного дослідження встановлено, що управління в органах та установах виконання покарань – це складний процес, який узагальнює комплекс процедур, кожна з яких наділена власним специфічним операційним призначенням, а також зумовлена особливістю визначення загальної мети та конкретних завдань, формулюванням конкретних управлінських рішень тощо. Доведено, що функції управління здійснюються за допомогою різних методів та технологічних операцій, які виконуються послідовно; їх сукупність утворює процес управління, який має циклічний характер. Автору вдалося підкреслити специфіку управління, що здійснюється всередині системи виконання покарань, за якого об'єктами управління є працівники, служби, підрозділи, органи, а суб'єктами – керівники та управляючі апарати, які діють на відповідних рівнях і являють собою у своїй сукупності управляючу підсистему всієї системи цих органів загалом і кожного окремо. У процесі теоретико-практичного аналізу діяльності системи управління Державною кримінально-виконавчою службою України автор доходить висновку, що управління системою виконання покарань є одним зі специфічних видів об'єктів управління з боку держави. Сам же технологічний процес управління в органах та установах виконання покарань автор визначає як процес, який складається з традиційних управлінських циклів та процедур за умови врахування специфічної сфери – виконання покарань.*

**Ключові слова:** управління, виконання покарань, органи, установи, кримінально-виконавча служба.

**Постановка проблеми.** Процес виконання покарань являє собою комплекс управлінських процедур, які реалізуються в спеціальних органах та установах із використанням усіх можливостей, які надані персоналу цих установ з метою ізоляції та ресоціалізації засуджених та попередження їхньої протиправної поведінки. Необхідно зазначити, що процес управління в органах і установах виконання покарань вимагає високої кваліфікації та розуміння особливостей, пов'язаних зі специфікою кримінально-виконавчої сфери.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливості організації та управління органів

і установ виконання покарань у своїх роботах розглядали такі науковці, як А.А. Аксьонов, Є.Ю. Бараш, М.Г. Вербенський, А.О. Галай, С.К. Гречанюк, С.В. Зливко, В.А. Львовчкін, М.В. Мендель, В.В. Промогайбенко, Г.О. Радов, В.І. Серов та інші.

**Мета статті** – дослідження особливостей управління в органах та установах виконання покарань в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Нині принципи, методи та форми управлінської діяльності в органах та установах виконання покарань побудовані на загальноприйнятих управлінських постулатах. На підтвердження цього

М.Г. Вербенський зазначає, що на управління в установах виконання покарань поширюються всі управлінські закони та закономірності, оскільки доводиться вирішувати загальний для всієї кримінально-виконавчої системи комплекс управлінських проблем, основними з яких є:

- 1) обґрунтування цілей, функцій і завдань системи та її складових елементів;
- 2) пошук оптимальних організаційних і організаційно-штатних структур системи;
- 3) напрацювання ефективних управлінських рішень на всіх рівнях системи;
- 4) оптимізоване інформаційне забезпечення систем та процесів управління;
- 5) забезпечення ефективного функціонування системи: її елементів як цілісних організаційних структур (проблема координації і взаємодії);
- 6) оптимальна організація праці персоналу на основі теорії наукової організації управлінської праці;
- 7) оптимізація психологічного клімату в системі (найбільш важливою складовою частиною цього завдання є робота з кадрами);
- 8) напрацювання та використання критеріїв і показників оцінювання ефективності функціонування системи загалом та її елементів зокрема;
- 9) засвоєння кібернетико-математичних методів управління та електронного оброблення інформації, електронно-обчислювальної та комп'ютерної техніки [1, с. 6].

У науковій літературі висловлені різні судження про зміст самого управління, складники його стадії (операції), функції. Їх аналіз свідчить ймовірно не про принципові відмінності у визначенні змісту управління, а про ступінь деталізації його стадій [2; 3]. Тому в цій статті ми, аналізуючи загальні управлінські основи, визначимо особливості управлінського процесу в органах та установах виконання покарань.

До загальних ознак, характерних для всіх видів управління (зокрема і для того, що розглядається), можна віднести такі:

- усвідомленість і цілеспрямованість;
- здійснення впливу під час виконання управлінської діяльності;
- урахування специфіки організації та функціонування об'єктів і суб'єктів управління;
- забезпечувальний характер управління при його відносній самостійності; комплексність;
- творчий характер [4, с. 5].

Управління являє собою такий процес взаємодії сторін, за якого одна з них чинить вплив

на другу, друга ж виявляється здатною сприйняти такий вплив і будувати свою поведінку відповідним чином. Управління може вважатись успішним за умови, якщо суб'єкт (сторона, яка впливає) сформулював (визначив) мету взаємодії, а об'єкт (сторона, яка підлягає впливу) має засоби й можливості для її реалізації. Управлінська взаємодія може реально функціонувати тільки в тому випадку, якщо об'єкт управління виконує команди суб'єкта управління. Для проходження управлінського процесу необхідною є, з одного боку, наявність у суб'єкта управління потреби й можливості керувати об'єктом, а з іншого – наявність в об'єкта управління бажання та здатності виконувати ці команди, так щоб у цій взаємодії був обопільний інтерес, відчувалася взаємозалежність [5, с. 12]. Справедливим є твердження про те, що дії виконавця й керівника визначаються тим, наскільки вони володіють науковим апаратом, сучасними методами управління, розуміють тенденції розвитку системи управління. Вони повинні оволодіти новим управлінським мисленням, сутність якого полягає у відході від застарілого управлінського корпоративного раціоналізму, розгляду будь-якої соціальної системи як закритої системи і переходу до так званого органічного управління [6, с. 7].

Управління установами виконання покарань – це різновид соціального державного управління, що полягає у здійсненні цілеспрямованої дії з боку суб'єкта управління на певні об'єкти (люди – засуджені, співробітники; органи, їхні структурні підрозділи; соціальні процеси) з метою виправлення та перевиховання осіб, що відбувають призначене судом покарання [4, с. 16]. Таке твердження цілком відповідає загальному уявленню про управлінський процес у системі виконання покарань, однак не відображає всього управлінського циклу в цій сфері. Так, наприклад, В.Г. Афанасьєв виділяє п'ять стадій управлінського циклу: вироблення й ухвалення управлінського рішення, організація, регулювання, облік і контроль [7, с. 9]. Г.Х. Шахназаров дає їм більш диференційовану характеристику – збір інформації, її оцінювання, постановка проблеми, підготовка проекту рішення, організація, поточний контроль, регулювання, перевірка виконання, оцінювання рішення [8, с. 25]. Фактично всі зазначені процедури відповідають сучасному уявленню про управлінські технології.



М.М. Марков, розглядаючи технології основних видів управлінської діяльності, виділяє чотири: технологію планування, технологічну модель стратегічних рішень, технологію контролю і технологію соціальної діяльності. Вибір стратегічної мети, визначений спеціальним прогнозом, необхідний для управління великими соціальними підсистемами, особливо в тих випадках, коли формується нова організаційна модель, схема або планується оновлення, реконструкція. Коли управління здійснюється за конкретною стратегією, завдання технології – виявити проблеми, що виникають, відхилення та своєчасно скоректувати дію об'єкта управління [9, с. 48]. За такого підходу модель технології управління може будуватися в такій послідовності: вивчення проблемної ситуації – виявлення проблеми – формулювання проблеми – розроблення альтернативних рішень – оцінювання альтернативних рішень – вибір найкращого вирішення – формалізація ухваленого рішення – організація виконання рішення – аналіз і контроль ходу реалізації – оцінювання досягнутого результату [10, с. 42].

Не вступаючи у тривалу дискусію про стадії управлінського циклу, вважаємо, що ступінь їх розподілення може бути різним. Наприклад, стадія ухвалення рішення може складатися з таких операцій, як оцінювання проблеми, підготовка проекту рішення, прийняття (вибір) і оформлення остаточного рішення. Функції управління здійснюються за допомогою різних методів та технологічних операцій, які виконуються послідовно; їхня сукупність утворює процес управління, який має циклічний характер.

Управління кримінально-виконавчою системою, на думку М.Г. Вербенського, – це особливий вид діяльності спеціально створених апаратів та спеціально призначених посадових осіб щодо упорядкування системи органів і установ виконання покарань, забезпечення її оптимального функціонування й розвитку для ефективного вирішення завдань із реалізації єдиної державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, що поставлені перед нею [1, с. 6].

Традиційно для управлінської науки до основних функцій управління належать такі основні види діяльності, як аналіз, прогнозування, планування, організація, регулювання та контроль. Аналізуючи зазначені функції, можемо стверджувати те, що управління

в органах та установах виконання покарань – це складний процес, який узагальнює комплекс процедур, кожна з яких наділена власним специфічним операційним призначенням, а також зумовлена особливістю визначення загальної мети та конкретних завдань, формулюванням конкретних управлінських рішень тощо.

Аналіз наукових джерел у сфері управління надає можливість визначити основні універсальні управлінські процеси: збір та оброблення інформації, прогнозування, ухвалення рішення, організацію, контроль і нагляд, оцінювання результатів. В основі управління завжди є правильне визначення його мети. Зокрема, Г.О. Радов визначав найбільш актуальні завдання, що стоять перед кримінально-виконавчою системою:

- забезпечення всебічного контролю за дотриманням персоналом вимог чинного законодавства, парламентських і урядових рішень із використанням можливостей суду, прокуратури, органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, окремих фізичних осіб у межах наданих їм законом повноважень;

- стимулювання на державному рівні формування об'єднань громадян, які ставлять собі за мету сприяння вдосконаленню діяльності кримінально-виконавчої системи України, надання їм допомоги та підтримки;

- розгортання в засобах масової інформації широкомасштабного об'єктивного висвітлення ролі кримінально-виконавчої системи в житті суспільства і держави, яка забезпечує громадську безпеку та моральне відродження українського суспільства;

- створення громадських фондів для системи виконання покарань за рахунок добровільних внесків, відрахувань і пожертвувань підприємств, організацій, установ та окремих громадян;

- втілення в практику діяльності установ виконання покарань новітніх наукових досягнень і технологій, зокрема методик впливу на особистість;

- створення в установах виконання покарання умов, які стверджують загальнолюдські цінності, культуру людини, ідеали добра, справедливості та гуманізму, дають засудженим уроки моральності, милосердя, людяності, формують систему знань, умінь та навичок, можливість відчувати себе особистістю, в долі якої зацікавлені суспільство і держава;

– забезпечення соціального та правового захисту персоналу з проблем загальноосвітнього, побутового, юридичного і методичного характеру, зважаючи на об'єктивні потреби якісного виконання ним своїх функцій та ресоціалізації засуджених;

– створення державної системи опіки з метою надання допомоги і підтримки звільненим із місць позбавлення волі в адаптації до життя в умовах вільного суспільства [11, с. 14]. Такі цілі більшою мірою відповідають призначенню управлінських процесів, які відбуваються в установах та органах виконання покарань, ніж це передбачено в досить «сухих» нормах Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України». Слід зазначити, що вказані цілі відображають призначення неправових форм управління.

У свою чергу неправові (організаційні) форми, як і правові, тісно пов'язані з компетенцією суб'єкта управління і мають відповідати цілям та завданням процесу управління в цілому. Вони утворюють цілісну систему заходів, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування всіх аспектів діяльності кримінально-виконавчої системи. Серед організаційних форм управлінської діяльності у сфері виконання покарань треба виділити такі, як: інспектування установ виконання покарань (наприклад, комплексне інспектування стану оперативної-службової діяльності або контрольна перевірка усунення виявлених недоліків), проведення оперативних нарад, прийняття й видання суб'єктами управлінської діяльності в межах своєї компетенції рішень, розпоряджень та організація контролю за їхнім виконанням, проведення конференцій, ведення персонального обліку засуджених тощо. До заходів матеріально-технічного характеру як організаційних форм допоміжного плану слід віднести: отримання, оброблення, надання, зберігання інформації управлінського характеру, здійснення управлінських процедур, ведення обліково-статистичної інформації [12, с. 41]. Саме такі цілі великою мірою характерні для внутрішньої управлінської діяльності й дають можливість сформулювати конкретні завдання для відповідних структурних підрозділів установ виконання покарань.

Загалом, до основних властивостей системи управління ДКВС України, які повинні бути враховані та реалізовані під час її вдосконалення, запропоновано віднести такі положення:

– забезпечення єдності системи управління ДКВС України, яка функціонує на ґрунті загальних принципів та форм державного управління;

– забезпечення публічно-правового характеру управління в ДКВС України, що передбачає переважне застосування адміністративно-правових методів його здійснення;

– формування механізму управління ДКВС України як певного системно-структурного утворення, яке складається з певних елементів (суб'єкт, об'єкт, механізм, функції, організаційна структура, кадри, процес), де існування зв'язків взаємозалежності та взаємозумовленості передбачає виникнення та існування системи управління ДКВС України як цілісного за змістом та єдиного за формою явища;

– визнання системи управління засобом та формою реалізації управлінських відносин та здійснення управлінського впливу, забезпечення належної реалізації мети, функцій, структури, методів і процесів управління [12, с. 374].

**Висновки і пропозиції.** Враховуючи вищевикладене, доходимо висновку, що управління органами та установами виконання покарань потрібно розглядати у двох аспектах. По-перше, управління системою виконання покарань є одним із видів об'єктів управління з боку держави. По-друге, необхідно враховувати специфіку управління, що здійснюється всередині системи виконання покарань, за якого об'єктами управління є працівники, служби, підрозділи, органи, а суб'єктами – керівники та управляючі апарати, які діють на відповідних рівнях і являють собою у своїй сукупності управляючу підсистему всієї системи цих органів загалом і кожного окремо. Технологічно процес управління в органах та установах виконання покарань пропонуємо визначити як процес, який складається із традиційних управлінських циклів та процедур за умови врахування специфічної сфери – виконання покарань.

#### Список використаної літератури:

1. Організація управлінської діяльності в органах і установах кримінально-виконавчої системи / М.Г. Вербенський та ін. ; за ред. В.А. Львовичкіна. Київ : Державний Департамент України з питань виконання покарань, 2004. 75 с.
2. Гобозов Т.Я. Организационные и правовые основы реализации управленческих решений органов внутренних дел в современных условиях : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.13 «Управление в социальных и экономических системах (юридические

- аспекты); правовая информатика; применение математических методов и вычислительной техники в юридической деятельности»; Академия управления МВД России. Москва, 1999. 24 с.
3. Малиян С.С. Подготовка и принятие управленческих решений в органах внутренних дел: опыт системного исследования групповых форм. Москва, 2000. 159 с.
  4. Аксенов А.А. Управление органами, исполняющими наказания : учебное пособие. Рязань : Рязанская высшая школа МВД СССР, 1989. 107 с.
  5. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник. Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.
  6. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник ; за ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. Київ : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 702 с.
  7. Афанасьев В.Г. О содержании (основных функциях) управления социалистическим обществом. *Научное управление обществом*. Москва : Мысль, 1967. С. 3–59.
  8. Шахназаров Г. Х. Стадии управления и демократический контроль. *Советское государство и право*. 1969. № 2. С. 23–34.
  9. Марков М.М. Технология и эффективность социального управления; пер. с болг. ; под ред. и с предисл. Т.В. Керимовой. Москва : Прогресс, 1982. 267 с.
  10. Гречанюк С.К. Взаємодія Державної кримінально-виконавчої служби України з публічними інституціями : монографія. Ірпінь : Національний університет ДПС України, 2011. 400 с.
  11. Радов Г.О. Першочергові проблеми пенітенціарної політики України на сучасному етапі. *Проблеми пенітенціарної теорії і практики: Бюлетень Київського інституту внутрішніх справ*. 1996. № 1. С. 12–16.
  12. Бараш Є.Ю. Адміністративно-правові засади управління державною кримінально-виконавчою службою України : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес: фінансове право; інформаційне право»; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2012. 474 с.

### ***Puzyrnyi V. F. Peculiarities of management in penitentiary organs and institutions in Ukraine***

*The article is devoted to issues of management in the system of the State Criminal and Executive Service of Ukraine in the process of further reformation (development) of the penitentiary system of Ukraine for the unconditional adherence to human and civil rights and the humanization of the criminal-executive mechanism, establishing the correspondence between the tasks and functions of such bodies, structure and their number, as well as financial security. Within the framework of this article, the peculiarities of management in penal organs and penal institutions in Ukraine are investigated. It is noted that the process of management in penitentiary organs and institutions requires high qualification and understanding of the specifics related to the specifics of the criminal-executive sphere. In the context of the study, it was found that management in penitentiary organs and institutions is a complex process that summarizes a set of procedures, each of which has its own specific operational purpose, and is due to the peculiarity of defining a common goal and specific tasks, the formulation of specific managerial decisions, and so on. It is proved that management functions are carried out using various methods and technological operations, which are performed sequentially; their totality forms a process of management, which has a cyclic nature. The author managed to emphasize the specifics of management that is carried out within the system of execution of penalties, in which the objects of management are employees, services, units, bodies, and actors – managers and control apparatus, acting on the appropriate levels and represent in their totality the manager subsystem of the entire system of these bodies in general and each separately. In the process of theoretical and practical analysis of the management system of the State Criminal Execution Service of Ukraine, the author concludes that the management of the system of penalties is one of the specific types of state control objects. The author describes the technological process of management in penal organs and institutions as a process that consists of traditional management cycles and procedures, provided that they take into account a specific sphere of execution of sentences.*

**Key words:** *management, execution of penalties, organs, institutions, Criminal and Executive Service.*

**Ю. Ю. Пустовіт**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного,  
фінансового та інформаційного права  
Київського національного торговельно-економічного університету

## СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

*Стаття присвячена висвітленню сутності ключових і похідних понять державного фінансового контролю, досліджено систему суб'єктів державного фінансового контролю в Україні в умовах євроінтеграції. У статті обґрунтовано той факт, що чітко визначена і нормативно закріплена організаційна структура суб'єктів державного фінансового контролю в країні дадуть змогу підвищити якість державного фінансового контролю, яке є одним з актуальних завдань для побудови дієвої системи державного фінансового контролю в Україні. Особливу увагу в статті приділено тому факту, що в нормативно-правових актах, а саме в Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», закріплено нечітке поняття «орган державного фінансового контролю в Україні» та головні завдання органу державного фінансового контролю, функції органу державного фінансового контролю, що дає змогу науковцям використовувати різні підходи до зазначених вище визначень. Також у статті йдеться про Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року, в якому визначено основні цілі, напрями діяльності Уряду протягом 2017–2020 років, а саме: забезпечення ефективного державного фінансового контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування під час управління та використання бюджетних ресурсів, зокрема, спрямування державного фінансового контролю на підвищення рівня ефективного, законного, цільового, раціонального, результативного використання та збереження фінансових (матеріальних) ресурсів держави, необоротних та інших активів, досягнення росту економіки бюджетних коштів їх розпорядниками та одержувачами, усунення виявлених порушень, недоліків і запобігання їм надалі в процесі їх діяльності, підвищення відповідальності керівників органів державного сектору за ефективність діяльності.*

**Ключові слова:** фінансовий контроль, державний фінансовий контроль, центральні органи виконавчої влади, міністерства, служба, агентство, інспекція, система органів державного фінансового контролю.

**Постановка проблеми.** На даний час в Україні надзвичайно гостро стоять проблеми нормативно-правового, організаційно-технічного регулювання організації і діяльності органів державного фінансового контролю, які у своїй сукупності призводять до зниження ефективності та об'єктивності проведення державного фінансового контролю, нераціонального управління державним майном і використання бюджетних ресурсів. Однією з нагальних проблем є не сформована в повній мірі, ієрархічно побудована законодавча база, яка регламентує здійснення державного фінансового контролю. Вона являє собою набір різнорівневих правоустановлень, що не складаються в організовану систему. У державі існує велика кількість

нормативно-правових актів, якими регламентується контрольна функція органів виконавчої влади. Однак ці норми нерідко не тільки не роз'яснюють і не полегшують взаємини між контролюючими органами різних гілок влади, суб'єктами та об'єктами контролю, вони часто вносять елементи дезорганізації або не охоплюють цілі галузі економічної діяльності, залишаючи їх взагалі поза будь-якого контролю з боку влади. Насамперед це проявляється в неузгодженості нормативно-правових актів, у нечіткості формулювань, відсутності конкретних механізмів взаємодії. Очевидно, що повинні бути впорядковані й систематизовані вже існуючі нормативні документи в галузі державного фінансового контролю України.

Фундаментальною підвалиною цивілізації є фінанси. Держава, як і релігія, власність, ринок, гроші – все це є ефективним знаряддям здійснення державної політики, яка спрямована на збереження життєдіяльності суспільства, і насамперед процесів розподілу й перерозподілу внутрішнього валового продукту між різними верствами населення, окремими господарськими структурами й територіями.

Через державні органи держава управляє фінансовою діяльністю, саме з цією метою вони наділені спеціальною компетенцією. Всі державні органи умовно можна поділили на дві групи: одна група органів, що здійснюють фінансову діяльність, належить до органів загальної компетенції. Іншу групу становлять органи спеціальної компетенції, створені державою й наділені повноваженнями виключно для здійснення фінансової діяльності.

Державний фінансовий контроль посідає ключове місце в реалізації фінансово-бюджетної політики держави, а також забезпеченні її фінансової стабільності. Зазначений вид контролю являє собою систему здійснення контрольних заходів, організації внутрішнього аудиту, інспектування з метою забезпечення оптимального управління бюджетними ресурсами та державним майном. У провідних країнах світу державний фінансовий контроль є пріоритетною сферою розвитку фінансово-бюджетних відносин. Від ефективності існування даного інструменту значною мірою залежить стан фінансової системи держави.

Обсяги порушень бюджетного законодавства (незаконного, зокрема нецільового) та неефективного використання бюджетних ресурсів органами державної влади та органами місцевого самоврядування, які виявляються контролюючими органами, є надзвичайно масштабними та щороку зростають. Отже, вкрай необхідним є підсилення інституційної основи попереднього та поточного контролю за станом управління доходами та витратами бюджетів усіх рівнів. Зокрема, орієнтування державного фінансового контролю протягом десятків років на усунення порушень та покарання винних осіб не сприяло підвищенню ефективності управління та використання фінансових ресурсів розпорядниками коштів державного бюджету та місцевого бюджету, їх одержувачами [1].

В умовах бюджетної децентралізації значно зростає потреба здійснення зовнішнього контролю за роботою органів влади різних рівнів, зокрема, під час планування та виконання ними

бюджетів, управління і використання фінансових ресурсів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням формування та функціонування системи органів державного фінансового контролю в Україні з усіма її проблемами та недоліками було приділено увагу багатьма провідними науковцями. Серед наукових досліджень вітчизняних учених, в яких висвітлено проблеми організації та функціонування системи органів державного фінансового контролю, заслуговують на увагу праці О. Барановського, М. Білухи, Ф. Бутинця, О. Василика, І. Ващенко, І. Дрозд, В. Мамишева, В. Мельничука, Н. Рубан, Л. Савченко, В. Симоненка, І. Стефанюка, В. Шевчука та ін. Однак слід зазначити, що у своїх публікаціях ці науковці здебільшого розглядають окремі практичні аспекти організації і функціонування державного фінансового контролю.

Результати аналізу наукових праць та нормативно-правових документів засвідчили, що на сучасному етапі розвитку державності України в умовах євроінтеграції не сформульовано концептуальних засад побудови єдиної системи органів державного фінансового контролю, відсутня окрема система зазначених органів. Станом на тепер в Україні до структури органів державного фінансового контролю належать усі центральні органи виконавчої влади, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю.

Вирішенню зазначеної проблеми сприятиме розроблення концептуальних засад формування та функціонування єдиної системи органів державного фінансового контролю в Україні, з чіткою організаційною структурою, прямими і зрозумілими механізмами координації діяльності контролюючих органів у сфері державного фінансового контролю, і обов'язково повинна бути розроблена та закріплена на законодавчому рівні система управління якістю здійснення державного фінансового контролю відповідно до міжнародних стандартів здійснення цього контролю.

Саме тому **метою статті** є дослідження існуючої системи органів державного фінансового контролю в Україні та обґрунтування найбільш доречних шляхів удосконалення системи органів державного фінансового контролю в Україні, беручи до уваги теперішній стан реалізації фінансово-бюджетних відносин на державному та міжнародному рівні.

**Виклад основного матеріалу.** Фінансова діяльність держави – це заснований на нормах

права планомірний процес управління публічними централізованими і децентралізованими фондами коштів, необхідними для здійснення завдань і функцій, що поставлені Конституцією України перед державою, органами місцевого самоврядування та іншими публічними утвореннями, дозволеними державою.

Уряд України продовжує бути відданим європейським цінностям і вживає необхідних кроків для подальшого забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний та правовий простір.

Середньострокове планування послідовних і комплексних реформ, зокрема визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», Стратегією реформування державного управління України на 2016–2020 роки, Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Меморандумом щодо співпраці з МВФ, Коаліційною угодою та Планом законодавчого забезпечення реформ, є основою стійкого економічного зростання, досягнення європейських стандартів життя населення в Україні.

У Середньостроковому плані визначено основні цілі, напрями діяльності Уряду протягом 2017–2020 років, мету якої передбачено досягти в системі державного фінансового контролю України на центральному, регіональному та місцевому рівнях – забезпечення ефективного державного фінансового контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування під час управління та використання бюджетних ресурсів, зокрема спрямування державного фінансового контролю на підвищення рівня ефективного, законного, цільового, раціонального, результативного використання та збереження фінансових (матеріальних) ресурсів держави, необоротних та інших активів, досягнення росту економіки бюджетних коштів їх розпорядниками та одержувачами, усунення виявлених порушень, недоліків і запобігання їм надалі в процесі їхньої діяльності, підвищення відповідальності керівників органів державного сектору за ефективність діяльності [1].

Належним чином функціонувати і розвиватися держава може тільки з чітко організованою системою контролю за виробництвом, розподілом і перерозподілом суспільного продукту

та іншими сферами суспільного життя в державі.

Для того щоб організувати в державі систему державного фінансового контролю європейського зразка, потрібно здійснювати всі перетворення, починаючи з принципів, основних фундаментальних положень, які будуть основним орієнтиром за даних змін.

Відповідно до чинного законодавства в більшості країн світу сформовані й розвиваються три незалежні одна від одної гілки фінансового контролю, що містять усі належні їм елементи, а саме:

- державна сфера, в якій функціонує система державного фінансового контролю;
- муніципальна сфера, де діє система фінансового контролю місцевого самоврядування;
- сфера громадянського суспільства з незалежною системою фінансового контролю.

Провідне місце серед цих систем фінансового контролю належить системі державного фінансового контролю, що зумовлюється роллю держави в процесах ринкової трансформації. Саме тому в нашому дослідженні особливу увагу буде приділено державному фінансовому контролю в Україні.

Важливим з огляду на це є зміцнення й удосконалення системи державного фінансового контролю. Суб'єктами державного фінансового контролю є органи державної влади, яка у свою чергу відповідно до конституційних положень поділяється на законодавчу, виконавчу й судову. Зазначені суб'єкти утворюють контрольні органи України, сукупність яких становить інфраструктуру державного фінансового контролю країни.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» зі змінами та доповненнями здійснення державного фінансового контролю в Україні забезпечує орган центральної виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю (орган державного фінансового контролю) [2].

Статтею 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» зі змінами та доповненнями закріплено визначення та система центральних органів виконавчої влади України, а саме: систему органів центральної виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Система центральних органів виконавчої влади є скла-

довою частиною системи органів виконавчої влади, вищим органів якої є Кабінет Міністрів України. Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [3].

Отже, здійснення державного фінансового контролю забезпечує орган центральної виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю. Натепер в Україні налічується 19 Міністерств, які забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах.

У свою чергу інші центральні органи виконавчої влади утворюються у вигляді служб, агентств, інспекцій, для виконання окремих функцій з реалізації державної політики.

Діяльність центральних органів виконавчої влади України спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідні міністерства згідно із законодавством.

Перед кожним центральним органом виконавчої влади в Україні стоять певні завдання. Основними завданнями центральних органів виконавчої влади є:

- 1) надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення державного нагляду (контролю);
- 3) управління об'єктами державної власності;
- 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України [9].

Центральні органи виконавчої влади можуть здійснювати одне або кілька визначених вище завдань.

Якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади в Україні утворюється як служба.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять контрольно-наглядові функції за дотриманням

державними органами, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція.

В Україні станом на тепер налічується 24 служби, 14 агентств, 4 інспекції, 7 Центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, 4 колегіальні органи та 3 центральні органи виконавчої влади, які належать до інших (про три останні організаційні види в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» жодних згадок немає). Якщо підсумувати, то в Україні загалом система центральних органів виконавчої влади складається з 76 центральних органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України.

Дослідивши загальну систему органів центральної виконавчої влади України, перейдемо до центральних органів виконавчої влади, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю.

Система органів державного фінансового контролю в Україні поділяється на органи, які здійснюють парламентський і урядовий контроль.

Парламентський контроль в Україні здійснюється одним державним колегіальним органом. Відповідно до чинного законодавства в Україні вищим органом державного фінансового контролю України є Рахункова палата. Отже, Рахункова палата є вищим органом незалежного зовнішнього контролю (аудиту), утворюється Верховною Радою України, підпорядкована і підзвітна їй. Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює зовнішній фінансовий контроль підконтрольних об'єктів, функціонально й організаційно незалежна від стороннього впливу, що є гарантією виконання покладених на неї завдань. Координаційна діяльність Рахункової палати здійснюється через Координаційну раду, яка є структурним підрозділом Рахункової палати.

Правова основа організації та діяльності Рахункової палати визначається Конституцією України, законом, спеціальним законом про Рахункову палату, іншими актами законодавства України, які не суперечать нормам закону.

Згідно зі ст. 98 Конституції України контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата [4].

Так склалося історично, що Рахункова палата не мала необхідної юридичної незалежності

та змоги проводити щорічні високоякісні, ризикоорієнтовані фінансові аудити всіх основних державних органів у повній відповідності з вимогами міжнародних стандартів. Рахункова палата не могла надавати чіткі рекомендації щодо поліпшення фінансового управління державного сектору [5]. В Україні не вдалося законодавчо затвердити збалансовану схему розмежування контрольних повноважень, яка давала б змогу знаходити оптимальне співвідношення централізації та децентралізації контрольних повноважень на рівні виконавчої влади [6, с. 56]. Конституційні норми України, в тому числі ст. 98 щодо здійснення незалежного контролю з боку Рахункової палати від імені законодавчої влади, мають загальний характер та не гарантують реалізації оптимальної моделі й розмежування повноважень (як реагування на контроль), визначення управління як об'єкта оцінки ефективності (об'єкта контролю).

Стосовно статті 110 Бюджетного кодексу України Рахункова палата подає Верховній Раді України висновки та пропозиції щодо стану використання коштів Державного бюджету України за підсумками кожного кварталу. Міністерство фінансів у межах своїх повноважень забезпечує реалізацію єдиної державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, координує та спрямовує діяльність органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, визначає основні організаційно-методичні засади та дає оцінку функціонуванню систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту [7].

Державну політику у фінансовій сфері (загальне управління фінансами) здійснює Верховна Рада України відповідно до статей 85, 93, 106, 116 Конституції України [4], яка аналізує та затверджує закони з фінансових питань після розгляду їх Комітетом з питань бюджету, Комітетом з питань податкової та митної політики чи Комітетом з питань фінансової політики і банківської діяльності. Верховна Рада України і місцеві ради обговорюють і затверджують державний і відповідні місцеві бюджети.

У відповідності до статті 109 Бюджетного кодексу України «Повноваження Верховної Ради України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства» Верховна Рада України здійснює фінансовий контроль у ході розгляду проектів та затвердження Державного бюджету України і звітів про його виконання [7].

Урядовий контроль (Кабінет Міністрів України) в Україні здійснюється через Державну аудиторську службу України, яка напряму підпорядкована Кабінету Міністрів України, Міністерство фінансів України та інші центральні органи виконавчої влади. У свою чергу Міністерству фінансів України підпорядковано 5 центральних органів виконавчої влади, а саме: Державна податкова служба України, Державна митна служба України, Державна казначейська служба України, Державна фіскальна служба України (Державна фіскальна служба продовжує здійснювати повноваження та виконувати функції у сфері реалізації державної податкової політики, державної політики у сфері державної митної справи, державної політики з адміністрування єдиного внеску, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску до завершення здійснення заходів з утворення Державної податкової служби та Державної митної служби), Державна служба фінансового моніторингу України.

Державна аудиторська служба України (далі – Держаудитслужба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, та який забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю.

Держаудитслужба та її міжрегіональні територіальні органи є юридичними особами публічного права, вони мають печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки та рахунки в органах Державної казначейської служби України.

Серед усіх завдань, які стоять перед Держаудитслужбою, можна виділити ключові (основні):

1) здійснює контроль у міністерствах, інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах, суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували в періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно (далі – підконтрольні установи); суб'єктах господарської



діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні;

2) реалізує державний фінансовий контроль через здійснення:

- державного фінансового аудиту;
- перевірки державних закупівель;
- інспектування (ревізії);
- моніторингу закупівель;

3) здійснює контроль за:

– цільовим, ефективним використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів;

– досягненням економії бюджетних коштів і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів;

– цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), отриманих під державні (місцеві) гарантії;

– достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах під час складання планових бюджетних показників та відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорта бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі);

– відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів довгострокових зобов'язань за енергосервісом, затвердженим в установленому порядку, умовам закупівлі енергосервісу;

– дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів;

– дотриманням законодавства про державні закупівлі;

– веденням бухгалтерського обліку, а також складенням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету;

– станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності;

– виконанням функцій з управління об'єктами державної власності;

– станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в розпорядників бюджетних коштів, станом внутрішнього контролю в інших підконтрольних установах;

– усуненням виявлених недоліків і порушень;

4) проводить оцінку управління бюджетними коштами, досягнення їх економії, стану фінансової і господарської діяльності, ефективності і результативності в діяльності підконтрольних установ;

5) проводить оцінку достовірності фінансової звітності підконтрольних установ;

6) сприяє забезпеченню законного та ефективного використання державних і комунальних коштів та/або майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку та складення фінансової звітності суб'єктами господарювання державного сектору економіки, визначеними в установленому порядку;

7) вживає в межах повноважень, передбачених законом, заходів до усунення виявлених недоліків та запобігання їм надалі, а саме:

– проводить аналіз стану дотримання фінансової та бюджетної дисципліни, виявляє причини та умови, що призвели до недоліків і порушень, готує рекомендації та пропозиції щодо їх усунення і запобігання їм надалі;

– подає зазначені рекомендації та пропозиції Кабінету Міністрів України, міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, іншим державним органам, органам місцевого самоврядування та керівникам підконтрольних установ;

– здійснює контроль за станом урахування і впровадження поданих рекомендацій та пропозицій;

8) вживає в установленому порядку заходів до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб, а саме:

– вимагає від керівників та інших осіб підприємств, установ та організацій, що контролюються, усунення виявлених порушень законодавства; здійснює контроль за виконанням таких вимог;

– звертається до суду в інтересах держави в разі незабезпечення виконання вимог щодо усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства з питань збереження і використання активів;

– застосовує заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, накладає адміністративні стягнення на осіб, винних у порушенні законодавства;

– передає в установленому порядку правоохоронним органам матеріали за результатами

державного фінансового контролю в разі встановлення порушень законодавства, за які передбачено кримінальну відповідальність, або які містять ознаки корупційних діянь [8].

Отже, з вищезазначеного переліку ми бачимо, що основним завданням Держаудитслужби є здійснення державного нагляду (контролю). У свою чергу постає питання: чому всупереч Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» зі змінами і доповненнями Держаудитслужба є «службою», а не «інспекцією»?

Продовжимо наше дослідження ключових центральних органів виконавчої влади, які здійснюють державний фінансовий контроль.

Міністерство фінансів України (далі – Мінфін) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Мінфін є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову та бюджетну політику, державну політику у сфері державного пробірничого контролю, бухгалтерського обліку та аудиту, випуску і проведення лотерей, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, забезпечує формування державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності та забезпечує формування і реалізацію єдиної державної податкової, митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку [9].

**Висновки та пропозиції.** Отже, ми в нашому дослідженні суб'єктів державного фінансового контролю в умовах євроінтеграції з'ясували, що не існує в Україні єдиної системи суб'єктів, які здій-

снюють державний фінансовий контроль. Парламентський контроль в Україні здійснює виключно Рахункова палата, урядовий контроль здійснює Державна аудиторська служба України, Міністерство фінансів України, у свою чергу Міністерству фінансів України підпорядковані інші центральні органи виконавчої влади, які виконують окремі функції з реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю та інші центральні органи виконавчої влади, які виконують окремі функції з реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю.

Також окрему увагу хочемо звернути на той факт, що в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» зі змінами і доповненнями визначено три види центральних органів виконавчої влади, а саме: служби, агентства та інспекції. У зазначеному нормативно-правовому акті визначено, в чому полягає різниця кожного органу між собою.

Центральний орган виконавчої влади утворюється як служба, у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам.

Державна аудиторська служба України була утворена як служба, хоча більшість функцій зазначеного центрального органу виконавчої влади становлять контрольні-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства.

Отже, визначений Кабінетом Міністрів України вид центрального органу виконавчої влади (Державна аудиторська служба України) не відповідає вимогам Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» зі змінами і доповненнями до визначених даним нормативно-правовим актом видів центральних органів виконавчої влади.

Також в Україні потребують вирішення проблемами нормативно-правового, організаційно-технічного регулювання організації і діяльності органів державного фінансового контролю, які у своїй сукупності призводять до зниження ефективності та об'єктивності проведення державного фінансового контролю, нераціонального управління державним майном і використання бюджетних ресурсів. Однією з нагальних проблем є не в повній мірі сформована ієрархічно побудована законодавча база, яка регламентує здійснення державного фінансового

контролю. Вона являє собою набір різнорівневих правоустановлень, що не складаються в організовану систему. У державі існує велика кількість нормативно-правових актів, якими регламентується контрольна функція органів виконавчої влади. Однак ці норми нерідко не тільки не роз'яснюють і не полегшують взаємини між контролюючими органами різних гілок влади, суб'єктами та об'єктами контролю, вони часто вносять елементи дезорганізації або не охоплюють цілі галузі економічної діяльності, залишаючи їх узагалі поза будь-якого контролю з боку влади. Насамперед це проявляється в неузгодженості нормативно-правових актів, нечіткості формулювань, відсутності конкретних механізмів взаємодії. Очевидно, що повинні бути впорядковані та систематизовані вже існуючі нормативні документи в галузі державного фінансового контролю України.

Вирішенню зазначеної проблеми сприятиме розроблення концептуальних засад формування та функціонування єдиної системи органів державного фінансового контролю в Україні, з чіткою організаційною структурою, прямими і зрозумілими механізмами координації діяльності контролюючих органів у сфері державного фінансового контролю, і обов'язково повинна бути розроблена та закріплена на законодавчому рівні система управління якістю здійснення державного фінансового контролю відповідно до міжнародних стандартів здійснення державного фінансового контролю.

#### Список використаної літератури:

1. Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80>
2. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/315/96-Вр>
3. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Звіти Рахункової палати. URL: <http://ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32828>.
6. Бровкіна Н.Д. Основы финансового контроля : учеб. пособ. ; под ред. М.В. Мельник. Москва : Магистр, 2015. 384 с.
7. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р., поточна редакція від 11.10.2018 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 50–51. Ст. 572.
8. Положення про Державну аудиторську службу : Постанова КМУ від 3 лютого 2016 року № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF>.
9. Положення про Міністерство фінансів України : Постанова КМУ від 20 серпня 2014 року № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF>

#### Pustovit Yu. Yu. Subjects of state financial control of Ukraine in the context of European integration

*The article is devoted to the coverage of the essence of key and derivative concepts of state financial control, the system of subjects of state financial control in Ukraine under the conditions of European integration is investigated. The article substantiates the fact that the clearly defined and normatively established organizational structure of the entities of state financial control in the country will allow to improve the quality of state financial control, which is one of the urgent tasks for building an effective system of state financial control in Ukraine. Particular attention is paid to the fact that in the normative legal acts, namely: the Law of Ukraine «On the Fundamental Principles of State Financial Control in Ukraine» enshrines the unclear concept of «body of state financial control in Ukraine» and the main tasks of the body of state financial control, control, the function of a body of public financial control, allowing scientists to use different approaches to the above definitions. The article also discusses the Government's Mid-Term Priority Action Plan for 2020, which sets out the main goals and directions of the Government's activities during 2017–2020. Namely: ensuring effective state financial control over the activity of public authorities and local self-government bodies in the management and use of budgetary resources, in particular, directing public financial control to increase the level of effective, legal, targeted, rational, efficient use and conservation of financial (material) resources states, non-current and other assets, achieving growth of budget savings by their managers and recipients, eliminating identified violations, deficiencies and preventing them from continuing in the course of their activity, increasing the responsibility of heads of public sector bodies for the efficiency of their activities.*

**Key words:** financial control, state financial control, central executive authorities, ministries, service, agency, inspection, system of state financial control bodies.

**В. В. Сагайдак**здобувач кафедри адміністративного та митного права  
Університету митної справи та фінансів

## ОБ'ЄКТИ ЖИТЛОВОЇ ТА НЕЖИТЛОВОЇ НЕРУХОМОСТІ: ПОДАТКОВО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

*Досліджено правову природу нерухомості як об'єкта оподаткування. Встановлено систему об'єктів житлової та нежитлової нерухомості. Визначено різноаспектні підходи до класифікації нерухомості. Для відокремлення житлової та нежитлової нерухомості автор звертає увагу на наявні законодавчі акти, а також аналізує існуючі в юридичній доктрині наукові підходи.*

*Автор підтримує позицію диференційованого підходу до різних об'єктів нерухомого та житлового майна і тому приділяє увагу їх дефініціям. Зокрема, у науковій роботі наведено визначення понять квартири, котеджу, житлового будинку, житлового будинку садибного типу, прибудови до житлового будинку, кімнати в комунальній квартирі тощо. При наведенні визначень та характеристиці різного роду житлового нерухомого майна автор спирається на приписи чинного законодавства України.*

*Житловий характер нерухомості автор встановлює крізь призму критерію придатності нерухомого майна для постійного проживання людини чи групи людей. У цьому контексті не можуть бути житловими будівлі, основне цільове призначення яких полягає у зберіганні іншого майна або виконанні виробничих чи господарських функцій. До такої категорії нерухомого майна автор, керуючись приписами податкового законодавства, відніс гаражі, допоміжні господарські будівлі, складські та виробничі приміщення. У цьому розрізі автором констатовано той факт, що податковий обов'язок платника податку стосовно наявного в нього нерухомого майна виникає не з точки зору наявності реальних будівель, а з позиції їх нормативного юридичного оформлення у вигляді державної реєстрації.*

*У межах наукової роботи для формування висновків автор проаналізував зарубіжне законодавство з позиції наявності або відсутності в ньому розподілу нерухомого майна на різні категорії, в тому числі з урахуванням його придатності чи непридатності до проживання. Спільним аспектом у податковому та цивільному законодавстві зарубіжних країн є прив'язка нерухомого майна до земельної ділянки, на якій воно знаходиться. Підводячи підсумок, автор наголосив на важливості використання в податкових правовідносинах наявної у цивільному законодавстві дефініції нерухомого майна через відсутність його аналогу у фінансовому законодавстві.*

**Ключові слова:** об'єкт оподаткування, оподаткування нерухомості, нерухоме майно, об'єкти житлової нерухомості, об'єкти нежитлової нерухомості.

**Постановка проблеми.** Потрібно зауважити, що оподаткування майна завжди займало важливе місце в податковій системі. Для забезпечення належного дослідження відповідної проблематики слід встановити та послідовно дослідити видове різноманіття об'єктів нерухомого майна, а саме: а) об'єктів житлової нерухомості; б) об'єктів нежитлової нерухомості. Дослідження видового різноманіття об'єктів нерухомого майна дозволить більш системно дослідити нерухомість як комплексне явище у сфері оподаткування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід відмітити, що класифікація нерухомості як

самостійного об'єкту оподаткування в податково-правовій сфері не отримала свого належного висвітлення. Водночас відповідна проблематика вже досліджувалася у працях таких вчених, як І.М. Бондаренко, А.С. Дубоносова, О.О. Коваль, Н.М. Бобох, О.В. Покатаєва та ін.

**Мета статті** – визначити основні підходи до класифікації об'єктів нерухомості, проаналізувати риси, що специфікують нерухомість, окреслити систему об'єктів житлової нерухомості.

**Виклад основного матеріалу.** Характеризуючи співвідношення галузевих підходів до закріплення дефініції нерухомого майна, ми вже підкресливали, що на відміну

від цивільно-правового, яке у відповідному кодексі надає визначення поняттю «нерухоме майно», в Податковому кодексі України для цілей оподаткування власне визначення терміна «нерухоме майно» відсутнє – робиться відсилка до Цивільного кодексу України. Натомість у п.п. 14.1.129, п. 14.1, ст. 14 Податкового кодексу України деталізується перелік об'єктів житлової та нежитлової нерухомості [1]. При цьому варто зазначити, що первісна редакція Податкового кодексу України визначала лише перелік об'єктів житлової нерухомості, тоді як закріплення об'єктів нежитлової нерухомості було зумовлено трансформацією правового механізму податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

Під час визначення кола об'єктів житлової нерухомості фактично йдеться про перелік будівель, які згідно із законодавством становлять житловий фонд, а також дачні та садові будинки. До них належать:

а) житловий будинок – будівля капітального типу, споруджена з дотриманням вимог, установлених законом, іншими нормативно-правовими актами, і призначена для постійного проживання в ній. Житлові будинки розподіляються на житлові будинки садибного типу та житлові будинки квартирної типу різної поверховості;

б) житловий будинок садибного типу – житловий будинок, розташований на окремій земельній ділянці, який складається із житлових та допоміжних (нежитлових) приміщень;

в) прибудова до житлового будинку – частина будинку, розташована поза контуром його капітальних зовнішніх стін, яка має з основною частиною будинку одну (або більше) спільну капітальну стіну;

г) квартира – ізольоване помешкання в житловому будинку, призначене та придатне для постійного в ньому проживання;

г') котедж – одно-, півтораповерховий будинок невеликої житлової площі для постійного чи тимчасового проживання з присадибною ділянкою;

д) кімнати у багатосімейних (комунальних) квартирах – ізольовані помешкання в квартирі, в якій мешкають двоє чи більше квартирників;

е) садовий будинок – будинок для літнього (сезонного) використання, який в питаннях нормування площі забудови, зовнішніх конструкцій та інженерного обладнання не відповідає нормативам, установленим для житлових будинків;

є) дачний будинок – житловий будинок для використання впродовж року з метою позаміського відпочинку [1].

Визначаючи склад об'єктів нежитлової нерухомості, законодавець пішов шляхом переліку в статті деяких їх різновидів та залишив цей перелік відкритим. Системний аналіз положень п. 14.1.129 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України дозволяє виокремити два різновиди таких об'єктів. Перший передбачає використання нерухомості для знаходження в них значної кількості людей. До їх кола відносяться будівлі таких типів: а) торговельні (торгові центри, універмаги, магазини, криті ринки, павільйони та зали для ярмарків, станції технічного обслуговування автомобілів, їдальні, кафе, закусочні, бази та склади підприємств торгівлі й громадського харчування, будівлі підприємств побутового обслуговування); б) готельні (готелі, мотелі, кемпінги, пансіонати, ресторани та бари, туристичні бази, гірські притулки, табори для відпочинку, будинки відпочинку); в) офісні (будівлі фінансового обслуговування, адміністративно-побутові будівлі, будівлі для конторських та адміністративних цілей); г) будівлі для публічних виступів (казино, ігрові будинки тощо).

До другої категорії нежитлової нерухомості Податковий кодекс України відносить: а) гаражі (безпосередньо наземні й підземні гаражі та криті автомобільні стоянки); б) промислові будівлі та склади; в) господарські (присадибні) будівлі (допоміжні нежитлові приміщення, до яких належать сараї, хліви, гаражі, літні кухні, майстерні, вбиральні, погребі, навіси, котельні, бойлерні, трансформаторні підстанції тощо).

У цивільному законодавстві Португалії віднесення до об'єктів нерухомості майна пов'язується із їх нерозривним зв'язком із землею. Такий самий підхід для визначення майна нерухомим застосовується в цивільному законодавстві Куби, Бразилії, Філіппін та інших країн [2, с. 144].

Отже, податковим законодавцем зроблено спробу класифікації нерухомості. При цьому застосовується лише один критерій класифікації – цільове призначення нерухомості. У науковій літературі застосовуються більш досконалі підходи до класифікації нерухомості. Зокрема, О.О. Коваль обстоює доцільність поділяти нерухомість за функціональним призначенням на житлову, виробничу та комерційну. Вчений переконаний, що різниця у неподібних за

функціональним призначенням об'єктів нерухомості зумовлена різним рівнем дохідності від використання зазначених видів нерухомості. Із цього він робить висновок про різний податковий потенціал нерухомості. Вчений аргументовано переконує, що за функціональним призначенням має відрізнятися база та ставка оподаткування, а також способи оцінки майна [3, с. 99]. Із цього приводу Н.М. Бобох наголошує, що «при житловому використанні вартість нерухомості повинна визначатись на основі методу аналога продажу. Для ефективного використання цього методу слід попередньо визначити кількість аналогічних об'єктів, що будуть використані для порівняння (наприклад, не менш як три). Лише у разі визначення вартості нових будівель або будівель, аналоги для яких не можуть бути визначені (це найчастіше стосується об'єктів промислової нерухомості), доцільно застосувати затратний метод. При комерційному використанні вартість повинна визначатись на основі наведеної накопиченої вартості оренди для зазначених або аналогічних приміщень. Якщо визначити вартість на основі цього методу неможливо, то слід брати за основу вартість відтворення ідентичного об'єкта нерухомості із застосуванням дисконтуючого коефіцієнта (залежно від віку об'єкта)» [4, с. 13–20].

На наше переконання, функціональне призначення не є єдиним критерієм диференціації нерухомості. Підтверджується це і нормативним закріпленням різниці між об'єктами нерухомості за їхніми конструктивними особливостями. Йдеться про відмежування будівель та споруд. Таке розмежування на нормативному рівні проведено в Державному класифікаторі будівель та споруд ДК 018-2000, затвердженому Державним комітетом України по стандартизації, метрології та сертифікації у 2001 році. Будівлею відповідно до нього визнаються споруди, що складаються з несучих та огорожувальних або сполучених (несуче-огорожувальних) конструкцій, які утворюють наземні або підземні приміщення, призначені для проживання або перебування людей, розміщення устаткування, тварин, рослин, а також предметів. У свою чергу споруди – це будівельні системи, пов'язані із землею, які створені з будівельних матеріалів, напівфабрикатів, устаткування та обладнання в результаті виконання різних будівельно-монтажних робіт [5].

На перший погляд, подібна диференціація не має значення для оподаткування того або

іншого об'єкта нерухомості. Але варто пам'ятати, що оподаткуванню підлягає лише формально визначена нерухомість, тобто об'єкт, що належить суб'єктові на праві власності саме як об'єкт нерухомості, а не набір будівельних конструкцій. Саме тому під час визначення об'єкта нерухомості як об'єкта оподаткування ми маємо звертатися до цивільного й іншого законодавства, яке регулює ці питання. Наприклад, згідно з нормами ст. 380 Цивільного кодексу України житловим будинком як об'єктом права власності є будівля капітального типу, споруджена з дотриманням вимог, встановлених законом, іншими нормативно-правовими актами, і призначена для постійного у ній проживання [6]. Проте для реалізації цих норм цивільного законодавства ми маємо звертатися до норм підзаконних нормативних актів. Зокрема, індивідуальний (садибний) житловий будинок визнається будівлею капітального типу, спорудженою з дотриманням вимог, встановлених законом, іншими нормативно-правовими актами, поверховість якої не повинна перевищувати чотирьох поверхів, призначена для постійного у ній проживання та яка складається із житлових і допоміжних (нежитлових) приміщень. Визначається це Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [7].

Надання майну ознак нерухомості є обставиною, що формалізує таке майно як об'єкт оподаткування. Для цього потрібне застосування і норм законодавства, яким визначені характерні риси нерухомості (будівель, будинків і т.п.), і норм цивільного законодавства, яким визначається режим речі. О.О. Коваль із цього приводу підіймає важливе питання: як мають оподатковуватися об'єкти незавершеного будівництва [9, с. 242]? До кола таких об'єктів відносяться будівлі, споруди або передавальні пристрої, які фактично не експлуатуються внаслідок того, що перебувають у недобудованому стані [8]. При цьому вчений вказує на можливість виникнення проблем під час визначення оціночної вартості таких об'єктів. Звертаючись до положень Національного стандарту № 2 «Оцінка нерухомого майна», О.О. Коваль вказує, що «вартість об'єктів незавершеного будівництва визначається із застосуванням витратного, порівняльного підходів, а також шляхом поєднання всіх методичних підходів у разі поєднання методичних підходів. Вартість об'єкта незавершеного

будівництва визначається як різниця між прогнозованою ринковою вартістю об'єкта й оцінки за умови найбільш ефективного використання після завершення його будівництва і введення в експлуатацію та приведеними до поточної вартості витратами на завершення будівництва і введення цього об'єкта в експлуатацію. Тобто найбільш точну вартість цієї будівлі можливо буде встановити тільки після введення її в експлуатацію і то за умови найбільш ефективного використання» [9].

Далі вчений аналізує положення Цивільного законодавства та вказує, що згідно з ч. 3 ст. 331 ЦК України до завершення будівництва особа вважається власником матеріалів, обладнання тощо, які були використані в процесі такого будівництва [6]. Аналогічний підхід є і в інших країнах. Зокрема, відповідно до норм п. 2, ст. 396 Кодекс Республіки Казахстан «Про податки та інші обов'язкові платежі в бюджет» такі об'єкти не є об'єктами оподаткування податком на майно [10]. Із цього можна зробити висновок щодо неможливості оподаткування будівель, які не були здані в експлуатацію. У такому разі відсутній об'єкт оподаткування, який має бути юридично оформленим. Влучним у даному випадку є зауваження О.В. Покатаєвої, на переконання якої для виникнення податкового обов'язку, окрім безпосередньо закріплення податку на законодавчому рівні, порядку його сплати, необхідно виникнення декількох факторів, серед яких – поява об'єкта оподаткування (купівля рухомого чи не рухомого майна, отримання прибутку або доходу тощо) [11, с. 13].

**Висновки і пропозиції.** Отже, встановлено, що в цілях оподаткування (в силу наявності бланкетної норми) поняття «нерухоме майно» визначається в порядку, встановленому положеннями цивільного законодавства. Податковий кодекс України не містить самостійної дефініції поняття «нерухоме майно». Водночас у податковому законодавстві послідовно розкрито зміст таких понять, як «об'єкти житлової нерухомості» та «об'єкти нежитлової нерухомості». При цьому останні можуть бути умовно підрозділені на дві групи: а) об'єкти, що призначені для знаходження значної кількості людей; б) об'єкти технічного призначення.

### Список використаної літератури:

1. Податковий кодекс України (зі змінами та доповненнями) від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
2. Дьоміна О.О. Капуш І.С. До питання визначення поняття нерухомого майна в законодавстві зарубіжних країн. *Часопис цивільного і кримінального судочинства*. 2012. № 4 (7). С. 142–149.
3. Шульженко О.В. Правове регулювання податкової бази : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2012. 199 с.
4. Бобох Н.М. База оподаткування як один з елементів системи оподаткування нерухомості. *Фінансова система України. Наукові записки. Серія «Економіка»*. 2010. Випуск 15. С. 13–20.
5. Державний класифікатор будівель та споруд ДК 018-2000 : Наказ Держстандарту України від 17.08.2000 р., № 507. URL: <http://dp.sfs.gov.ua/data/files/55351.doc>.
6. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.
7. Про затвердження Порядку прийняття в експлуатацію і проведення технічного обстеження індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, громадських будинків та будівель і споруд сільськогосподарського призначення I та II категорій складності, які збудовані без дозволу на виконання будівельних робіт : Наказ Міністерства регіонального розвитку; будівництва та житлово-комунального господарства України від 24.04.2015 р. № 79. *Офіційний вісник України*, 2015. № 39. Ст. 1177.
8. Про затвердження Національного стандарту № 2 «Оцінка нерухомого майна» : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2004 р., № 1442. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1442-2004-%D0%BF>
9. Коваль О.О. Правове регулювання оподаткування нерухомого майна в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2014. 201 с.
10. Кодекс Республіки Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (с изменениями и дополнениями)» от 10 декабря 2008 года, № 99-IV. URL: <http://www.salyk.kz/RU/TAXCODE/Pages/default.aspx>.
11. Покатаєва О.В. Особливості податкових правовідносин. *Митна справа*. 2011. № 2 (74). Ч. 2. С. 215–220.

### Sahaidak V. V. Residential and Non-residential Property: Tax Analysis

*The legal nature of real estate as a subject of taxation was investigated. The system of residential and non-residential real estate objects was installed. Different approaches to the classification of real*

estate were defined. For the separation of the housing and unoccupied real estate an author turns his attention and there are legislative acts, and also analyses existing in a legal doctrine scientific approaches.

An author supports position of the differentiated going near the different objects of the real and housing estate and that is why pays attention to their definitions. In particular to the advanced study the decision of concepts of apartment, cottage, dwelling-house, dwelling-house of farmstead type, annex is driven to the dwelling-house, rooms in a communal apartment and others like that. At aiming of decisions and description of different sort of the housing real estate an author leans against the binding overs of current legislation of Ukraine.

Housing character of the real estate an author sets through the prism of criterion of fitness of the real estate for the permanent residence of man or group of people. In this context can not be dwellings building the basic having a special purpose setting of that consists in storage of other property or implementation of productive or economic to the function. To such category of the real estate author, following the binding overs of tax law took garages, auxiliary economic building, storage and productive facilities. In this cut established an author circumstance that the tax duty of payer of tax in relation to the present for him real estate arises up not from the point of view of presence of the real building, but from position them normative legal registration as state registration.

Within the limits of the advanced study for forming of conclusions an author analysed a foreign legislation from position of presence or absence in him to distribution of the real estate on different categories, including taking into account his fitness or disqualification for a residence. A general aspect in the tax and civil law of foreign countries is attachment of the real estate to lot land on that it is. Working out the total, an author marked importance of the use in the tax legal relationships of present in a civil legislation definition of the real estate, for lack of his to the analogue in financial legislation.

**Key words:** object of taxation, real estate taxation, real estate, residential real estate, non-residential real estate.



УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-34>**О. В. Сидоренко**аспірант кафедри адміністративного, господарського  
права та фінансово-економічної безпеки  
Сумського державного університету

## ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ПОСТІВ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню особливостей правозастосування в діяльності митних постів Державної фіскальної служби України. Розкрито сутність понять «застосування права», «правозастосовний процес», а також загальні ознаки правозастосування. Виділено організаційно-розпорядчу, правоохоронну та судову форми правозастосування. Зроблено висновок, що митні пости Державної фіскальної служби України здійснюють правозастосування через правоохоронну форму. З'ясовано ознаки правозастосування, серед яких управлінський, підзаконний, державно-владний характер, процесуальна форма його реалізації. Встановлено, що митні пости Державної фіскальної служби України, здійснюючи правоохоронну діяльність, уповноважені законодавством на реалізацію заходів адміністративного попередження та адміністративного припинення. Наведено класифікації зазначених заходів за різними критеріями. Визначено, що особливістю правозастосування митних постів Державної фіскальної служби України є право на здійснення адміністративного примусу. Розглянуто відмінні ознаки адміністративного примусу, що вирізняють його серед інших видів державного примусу. Акцентовано увагу, що правозастосування в діяльності органів доходів і зборів ускладнюється тим, що правові норми, які регламентують застосування заходів примусу, містяться у різних частинах Митного кодексу України, у зв'язку з чим запропоновано об'єднати всі положення в Главі 48 Митного кодексу України. Виділено особливості адміністративного примусу, здійснюваного митними постами Державної фіскальної України. З'ясовано, що правозастосування митних постів Державної фіскальної служби України має відповідати певним принципам, серед яких справедливість, обґрунтованість, законність, доцільність правозастосування, верховенство права тощо. Зважаючи на важливість наведених принципів для правозастосування митних постів Державної фіскальної служби України, розкрито сутність кожного з наведених принципів. Запропоновано також доповнити зазначений перелік принципом професійності правозастосування.

**Ключові слова:** правозастосування, правозастосовний процес, митний пост, заходи адміністративного попередження, заходи адміністративного припинення, адміністративний примус, принципи правозастосування.

**Постановка проблеми.** Здійснення митного контролю є пріоритетним завданням митних постів Державної фіскальної служби України (далі – ДФС України), а тому їх правозастосування має неабияке значення для забезпечення прав фізичних осіб, які перетинають державний кордон, перевозять товари, а також захисту інтересів держави від шкоди, яка може бути завдана порушенням митних правил. Тим більше в умовах інтеграції України до ЄС і спрощення митних процедур дослідження правозастосування митних постів ДФС України є актуальним, оскільки дозволить не лише розкрити його специфіку, але й виявити недоліки та запропонувати напрями їх усунення.

**Аналіз останніх публікацій і досліджень.** Правозастосування митних постів ДФС України на доктринальному рівні не було належно досліджено, в основному науковці акцентували увагу на правозастосуванні органів доходів і зборів, правоохоронних органів. Утім основою дослідження стали праці таких науковців, як С.С. Алексєєв, М.О. Борисенко, В.В. Дума, О.М. Лисенко, Л.В. Мелих, А.М. Перепелюк, В.В. Прокопенко, Д.С. Припутень, Д.В. Слинько, В.С. Цимбалюк та інших.

**Мета статті** – дослідження особливостей правозастосування в діяльності митних постів Державної фіскальної служби України.

**Виклад основного матеріалу.** Вивчення правозастосування митних постів ДФС України слід розпочати з визначення понятійно-категоріального апарату. На думку С.С. Алексеєва, застосування права є чинником, що істотно впливає на правове регулювання, причому впливає у самому ході, в процесі впливу права на суспільні відносини; органи застосування права в оптимальному випадку продовжують «справу», розпочату правотворчістю, вони покликані забезпечити приведення в життя юридичних норм, виражені в них загальні програми поведінки, конкретизоване їх втілення в реальних життєвих процесах з урахуванням особливостей конкретної ситуації [1, с. 259].

За Д.В. Слинько, правозастосовний процес слід розглядати з огляду на те, що це організаційно-правова форма здійснення застосування права, яка виражається в комплексі правозастосовних дій щодо реалізації юридичних приписів; і одночасно це особливий вид юридичної діяльності компетентних суб'єктів, наділених владними повноваженнями, яка здійснюється в суворій відповідності з процесуально-процедурними регламентами з метою вирішення конкретної юридичної справи [2, с. 99]. У свою чергу В. Дума і В. Цимбалюк виділяють організаційно-розпорядчу, правоохоронну та судову форми правозастосування [3, с. 60]. Очевидно, що митні пости ДФС України не уповноважені здійснювати судову форму правозастосування. Зважаючи на це, звернемо увагу на відмінності організаційно-розпорядчої і правоохоронної форм для виокремлення тих, які є в діяльності митних постів ДФС України.

Науковці звертають увагу, що організаційно-розпорядча форма правозастосування поширена в діяльності виконавчо-розпорядчих органів і спрямована на вдосконалення структури державного апарату, координує діяльність різних ланцюгів апарату управління, сприяє розв'язанню конкретних питань господарського та соціально-культурного розвитку. А правоохоронна правозастосовна діяльність здійснюється державними органами, деякими недержавними організаціями з метою охорони законності і правопорядку, захисту прав, свобод людини, боротьби зі злочинами, правопорушеннями. Відповідно, мета правоохоронної правозастосовної діяльності – охорона прав та свобод людини і громадянина, контроль за відповідністю діяльності суб'єктів юридичним приписам, за правомірністю здійснюваних дій,

вжиття заходів державного примусу, забезпечення покарання чи стягнення [3].

О. Лисенко звертає увагу, що однією з частин правозастосування науковці вважають правоохоронну діяльність, яка охоплює: 1) діяльність: а) із виявлення, припинення та попередження митних правопорушень; б) із протидії адміністративним корупційним правопорушенням; в) із виявлення, припинення і попередження контрабанди; 2) інформування правоохоронних органів, органів державної влади про виявлені правопорушення і злочини, не віднесені до юрисдикції митних органів; 3) недопущення переміщення через митний кордон окремих груп товарів. З огляду на це правоохоронна діяльність митних постів має внутрішнє, зовнішнє та комплексне спрямування [4, с. 183–184].

У доктрині права також акцентується увага на ознаках правозастосування, серед яких такі: 1) це управлінська за характером діяльність, за допомогою якої реалізується державне управління в соціально-правовій сфері; 2) здійснення суб'єктами, наділеними владними повноваженнями в межах компетенції (державно-владний характер); 3) це організаційна діяльність уповноважених суб'єктів, націлена на розвиток відносин між людьми та їх формуваннями в межах закону; 4) це діяльність, що забезпечує індивідуальну регламентацію та правозабезпечення (прийняття владних приписів, які визначають права й обов'язки адресатів приписів, забезпечують їх фактичну реалізацію ними); 5) підзаконний характер; 6) застосування норм права у процесуальній формі, встановленій законом, і це не одноразовий акт, а послідовна дія [5, с. 61–62].

Оскільки правозастосовна діяльність здійснюється лише на основі діючого законодавства, в його межах та уповноваженими суб'єктами, то слід звернути увагу, що з метою здійснення правоохоронної діяльності митні пости ДФС України мають право здійснювати заходи адміністративного попередження та адміністративного припинення. Так, В.В. Прокопенко за основу класифікації заходів адміністративного попередження бере об'єкт впливу і серед заходів попереджувального характеру виділяє ті, що застосовують до: фізичних осіб; юридичних осіб; фізичних і юридичних осіб. Наприклад, відносно фізичних осіб митні органи мають право здійснювати перевірку документів, усне опитування громадян і посадових осіб підприємств. Тільки до юридичних осіб митні органи

уповноважені оглядати території та приміщення складів тимчасового зберігання, митних складів, вільних митних зон, магазинів безмитної торгівлі, інших місць, де знаходяться товари, транспортні засоби комерційного призначення, що підлягають митному контролю, проводити документальні перевірки. Інші заходи адміністративного попередження можуть застосовуватись і до фізичних, і до юридичних осіб [6].

Змістовною є також класифікація заходів адміністративного припинення: 1) за характером впливу – особисті (адміністративне затримання, доставлення), майнові (вилучення речей, документів), організаційні (анулювання ліцензії на право займатися певним видом діяльності); 2) зважаючи на мету застосування – самостійні або оперативні (застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів, зброї), допоміжні (адміністративне затримання, особистий огляд); 3) за формою процесуального оформлення – усні (перевірка документів), письмові (адміністративне затримання, вилучення речей і документів), конклюдентні (застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів); 4) за тривалістю дії – разові та тривалі; 5) за способом впливу – звичайні та спеціальні (застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів, зброї) [7, с. 187]. Наведені класифікації заходів адміністративного попередження і припинення дозволяють зрозуміти обсяг правозастосування митних постів ДФС України, а також зробити цілком обґрунтований висновок, що за відсутності у митних постів ДФС України повноважень на здійснення правозастосування вони не змогли б виконувати завдання та функції у сфері митного контролю.

Зважаючи на те, що правозастосування завжди носить державно-владний характер, доцільно зауважити, що державні органи безпосередньо, а інші компетентні суб'єкти опосередковано та різною мірою реалізують владні функції, що полягають у контролі за суспільними явищами й процесами, їх авторитетному засвідченні й управлінні ними, а в разі потреби й за наявності підстав – у застосуванні легального примусу [8]. При цьому такий легальний примус може бути судовим або адміністративним. З огляду на положення національного законодавства очевидно, що митні пости ДФС України здійснюють адміністративний примус. Зокрема, перелік примусових заходів та порядок їх застосування встановлюються Митним кодексом України та іншими законами (гл. 48 ст. 333 Мит-

ного кодексу України), хоча детальний зміст його положень дозволяє зробити висновок, що правові засади застосування заходів примусу містяться в різних його частинах (гл. 45, 48, 67, 73, 82), що ускладнює правозастосовну діяльність. Саме наявність низки розгалужених нормативних актів створює перешкоди в напрямі здійснення правозастосування, оскільки вони, незважаючи на прийняття Митного кодексу України, використовуються підрозділами ДФС України у повсякденній роботі, а більшість актів і міжнародних договорів починають виконуватися лише після видання на їх основі відповідного акту ДФС України [6, с. 184]. Зважаючи на суттєвий недолік, який ускладнює правозастосування в діяльності органів доходів і зборів, слід об'єднати всі положення Митного кодексу України, які стосуються примусових заходів у Главі 48 зазначеного кодифікованого акту.

Повертаючись до адміністративного примусу, здійснюваного митними постами ДФС України, пропонуємо розглянути його особливості. По-перше, це вид державного примусу, якому притаманні риси, суть яких полягає у використанні державними органами, а в окремих випадках – і громадськими об'єднаннями, заходів примусового характеру з метою забезпечення належної поведінки людей. По-друге, такому примусу притаманна низка особливостей, що відрізняють його від інших видів примусу: його використовують у державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері; механізм його правового регулювання встановлює підстави й порядок застосування примусових заходів; його застосування – це результат реалізації державно-владних повноважень органів державного управління; його використовують для запобігання правопорушенням, припинення проступків; притягнення до адміністративної відповідальності [9, с. 163–164].

Натомість Н.В. Дараганова специфіку адміністративного примусу обмежує: 1) це об'єктивно необхідний метод, цілеспрямований спосіб поведінки, набір певних дій і засобів, що повторюються й сприяють вирішенню завдань соціального, державного управління, застосовуються на базі переконання у сфері реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності держави; 2) має офіційний, державно-владний характер, застосовується від імені держави уповноваженими державними органами та їхніми посадовими особами в процесі реалізації

державно-владних повноважень [10, с. 112]. М.О. Борисенко до ознак правозастосування відносить його здійснення з дотриманням принципів справедливості та обґрунтованості, що є юридичними орієнтирами, які спрямовують діяльність суб'єктів правозастосування. Дотримання зазначених принципів слугує й іншій меті – гарантії неприпустимості порушення таких засад, як законність, доцільність правозастосування, верховенство права [11].

Говорячи про принцип справедливості правозастосування, в тому числі митних постів ДФС України, варто підкреслити, що принцип справедливості має нормативно-оцінювальний характер, закладений у змісті права, виявляється у правах та обов'язках, способах заохочення та мірах покарання. Завдяки праву ідеї справедливості нормативно виявляються, забезпечуються охороною прав та інтересів громадян. Як основний принцип права справедливості втілюється в законодавчих актах усіх галузей, що унеможливають із будь-яких мотивів надання привілеїв для окремих громадян, соціальних груп або прошарків населення і встановлюють однакові права й обов'язки для всіх членів суспільства [12, с. 32]. Згідно зі ст. 8 Митного кодексу України визнання рівності та правомірності інтересів суб'єктів господарювання незалежно від форми власності є одним із принципів митної справи [13]. З огляду на це митні пости здійснюють правозастосування, виходячи із загальноприйнятої рівності всіх фізичних і юридичних осіб, їхніх прав та законних інтересів, не допускаючи при цьому надання пільг одним особам та обмеження інших.

У свою чергу обґрунтованість як принцип правозастосування полягає у всебічному і об'єктивному з'ясуванні істотних обставин справи, встановленні формальної істини, тобто відповідності висновку суб'єкта правозастосування не об'єктивній істині, а заздалегідь визначеним правилам, умовам [14, с. 22]. Наприклад, зміст ст. 340 Митного кодексу України свідчить про те, що особистий огляд буде обґрунтованим, якщо є достатні підстави вважати, що громадянин, який прямує через митний кордон України чи перебуває в зоні митного контролю або у транзитній зоні міжнародного аеропорту, приховує предмети контрабанди чи товари, які є безпосередніми предметами порушення митних правил або заборонені для ввезення в Україну, вивезення з України чи транзиту через територію України [13]. Тому без наявності визначених

законом підстав для особистого огляду чи іншої форми митного контролю рішення про їх здійснення не буде обґрунтованим і таким, що порушує принцип законності.

Вимога законності загалом полягає в тому, що процес виконання норм має відбуватися у відповідно до встановлених законом процедури та меж. Правозастосовний орган має керуватися нормою права, діяти в межах своєї компетенції, не ухилитися від застосування норми, не зупиняти її дію довільно з певного приводу або під впливом особи (органу), не уповноваженої на те законом, а в разі порушень нести юридичну відповідальність. При цьому вимога законності стосується і процедури правозастосовного провадження і відповідності закону самого результату правозастосування [15, с. 246].

На думку Л.В. Мелих, принцип законності означає, що існує певна ієрархія: Конституція України – положення міжнародних договорів – закони – підзаконні акти – акти правозастосування – акти правовиконання. У сфері правозастосування принцип законності передбачає, що правозастосовна діяльність і її результати мають відповідати положенням, за допомогою яких здійснюється правове регулювання [16, с. 7]. На підтвердження зазначеного слід звернути увагу, що законність визначають як стан відповідності дій, поведінки, діяльності посадових осіб, громадян і юридичних осіб законам і підзаконним нормативним актам держави, що утворюється в результаті неухильного додержання останніх суб'єктами права [17, с. 127]. І положення Конституції України закріпили, що органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України [18]. А тому очевидно, що правозастосування митних постів ДФС України не є винятком.

Із принципом законності правозастосування пов'язаний принцип верховенства права, який розглядають у: формальному аспекті – існування системи права як сукупності норм, їх зрозумілість, прозорість, доступність, незворотність дії, існування усталеної практики їх реалізації, що підтримується гарантією їх однакового правозастосування; стабільність права, послідовність правотворчості; матеріальному аспекті – існування змістовних стандартів, що визначають суть позитивного права. Цінностями, які асоціюються з цим аспектом, є гідність людини і стриманість державної влади [19, с. 22].

Говорячи про доцільність правозастосування, зазначимо, що доцільним завжди є лише той варіант застосування норми, який надає можливість досягти її мети [20, с. 9]. Під час здійснення митного контролю митники самостійно визначають форму й обсяг здійснення контролю, достатніх для забезпечення дотримання питань законності і правопорядку з питань митного контролю, таких, що відповідають міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана парламентом. Митним кодексом України також закріплено, що митна справа здійснюється на засадах додержання прав, інтересів осіб, законності та презумпції невинуватості, гласності, прозорості, відповідальності учасників відносин, що регулюються кодексом [13]. Тобто закон, що закріплює засади митного контролю, враховує майже всі вимоги, яким правозастосування має відповідати. Але слід їх доповнити принципом професійності, оскільки для того, щоб самостійно визначити форму, обсяг здійснення митного контролю, митник має володіти знаннями, мати досвід роботи чи стажування.

**Висновки та пропозиції.** Таким чином, митні пости ДФС України реалізують правозастосування через правоохоронну форму діяльності, мають право здійснювати заходи адміністративного попередження і адміністративного припинення, а також уповноважені застосовувати адміністративний примус. При цьому специфіка правозастосування митних постів ДФС України полягає також у тому, що вона має державно-владний, підзаконний характер, а також здійснюється з дотриманням принципів законності, верховенства права, справедливості, доцільності, обґрунтованості тощо. Однак для удосконалення правозастосування митних постів ДФС України доцільно не лише об'єднати всі норми Митного кодексу України, які регламентують застосування заходів примусу, в главі 48 зазначеного кодифікованого акту, але й доповнити принципи, яким має відповідати правозастосування, принципом професійності.

#### Список використаної літератури:

1. Алексеев С.С. Теория права. Москва, 1994. 224 с.
2. Слинько Д.В. Особливості правозастосовного процесу в діяльності органів внутрішніх справ. *Право і безпека*. 2015. № 3 (58). С. 97–102.
3. Дума В., Цимбалюк В. Правозастосування та форми його здійснення. *Правова інформатика*. 2006. № 3 (11). С. 59–62.
4. Лисенко О. Правоохоронна діяльність митних органів. *Публічне право*. 2013. № 1 (9). С. 179–186.
5. Перепелюк А.М. Природа правозастосування як елемента правової системи. *Держава і право*. 2011. Вип. 53. С. 59–64.
6. Припутень Д.С. Сутність заходів примусу в діяльності Державної фіскальної служби щодо митних правовідносин, не пов'язаних із юридичною відповідальністю. *Право і суспільство*. 2018. № 4. С. 183–190.
7. Юриспруденция – актуальные проблемы и пути совершенствования : монография / Г.С. Заровнева и др. Одесса : КУПРИЕНКО СВ, 2013. С. 167–178.
8. Бочаров Д. Правозастосовча діяльність: поняття, функції та форми. Дніпропетровськ, 2016. 78 с.
9. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
10. Дараганова Н.В. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : ВНЗ «Національна академія управління», 2013. 272 с.
11. Борисенко М.О. Ознаки та принципи правозастосовної діяльності: теоретичний аспект. *Вісник Академії адвокатури України*. 2015. Т. 12. № 3 (34). С. 23–29.
12. Федіна Н.В. Поняття справедливості в системі правозастосування як складової правового життя. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 2. С. 28–36.
13. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44–45, № 46–47. № 48. Ст. 552.
14. Малишев Б.В. Застосування норм права (теорія і практика) : навч. посіб. Київ : Реферат, 2010. 260 с.
15. Перепелюк А.М. Принципи та вимоги права як основоположні засади правозастосовчої діяльності. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 245–249.
16. Мелих Л.В. Принципи і вимоги законності у правозастосовній діяльності. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2008. № 2. С. 1–12.
17. Сучасна правова енциклопедія / за заг. ред. О.В. Зайчука ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. 2-ге вид. перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 408 с.
18. Конституція України від 28.06.1996 р. / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
19. Погребняк С. Основоположні принципи права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук ; 12.00.01. Харків. 2009. 37 с.
20. Костюк Н. Принцип справедливості в правозастосованні. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 6. С. 5–13.

**Sydorenko O. V. Peculiarities of law enforcement in the activity of customs posts of the State Fiscal Service of Ukraine**

*The article is devoted to the study of the features of law enforcement in the activity of customs posts of the State Fiscal Service of Ukraine. The essence of the concepts of "law enforcement", "law enforcement process", as well as general features of law enforcement are revealed. Organizational, administrative, law enforcement and judicial forms of law enforcement are allocated. It is concluded that customs posts of the State Fiscal Service of Ukraine carry out law enforcement through the law enforcement form. The signs of law enforcement, including administrative, subordinate, state power nature, procedural form of its realization, are revealed. It was established that the customs posts of the State Fiscal Service of Ukraine are authorized to implement administrative warning and administrative suspension measures. The classification of these measures according to different criteria is given. It is determined that the right to carry out administrative coercion is a feature of law enforcement in the customs posts of State Fiscal Service of Ukraine activity. The distinctive features of administrative coercion are considered. Attention is drawn to the fact that law enforcement in the activity of fiscal agencies is complicated by the fact that the legal norms governing the use of coercive measures are contained in different parts of the Customs Code of Ukraine, in connection with which it is proposed to combine all these provisions in Chapter 48 of the Customs Code of Ukraine. The peculiarities of administrative coercion of customs posts of State Fiscal Service of Ukraine are distinguished. It has been clarified that the law enforcement of customs posts of State Fiscal Service of Ukraine should be in line with certain principles as justice, reasonableness, legality, expediency of law enforcement, and the rule of law. Taking into account the importance of the above principles for the law enforcement of customs posts of the State Fiscal Service of Ukraine, the essence of each of them is disclosed. It is also proposed to supplement this list of principles by the principle of professionalism of law enforcement.*

**Key words:** *law enforcement, law enforcement process, customs post, measures of administrative warning, measures of administrative termination, administrative coercion, principles of law enforcement.*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-35>**С. В. Скріпкін**

аспірант

Класичного приватного університету

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ВИДАТКІВ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

У цій статті досліджено законодавство, що регулює публічні видатки в галузі охорони здоров'я, визначено основні проблеми правового регулювання в цій сфері та окреслено напрями їх вирішення.

Основна з означених проблем – це невідповідність Конституції та її офіційному тлумаченню багатьох актів чинного законодавства, адже: Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» містить положення про оплату певних медичних послуг пацієнтами; Закон України, що затверджує перелік платних медичних послуг, досі не прийнято, натомість даний перелік затверджено постановою Кабінету Міністрів України, основні положення якого визнано Конституційним Судом України неконституційними; не закріплено чіткого законодавчого розмежування понять «медична допомога» та «медична послуга».

Є певні проблеми із запровадженням реформ фінансування охорони здоров'я. Зокрема, це достатньо великі, за європейськими мірками, ліміти пацієнтів на кожного лікаря первинної допомоги, за які заклади охорони здоров'я будуть отримувати кошти за державною програмою медичних гарантій, що є загрозою отримання якісної медичної допомоги; у зв'язку із встановленням вищезазначених лімітів є загроза скорочення доступу до кваліфікованої медичної допомоги в сільській місцевості, отримання медичних послуг в якій було і залишається проблемним, що потребує негайного й ефективного вирішення. Крім того, існують проблеми регулювання видатків на здійснення своєї діяльності університетськими клініками, що є одними з найбільш потужних закладів охорони здоров'я, які відповідно до сьогоденішніх редакцій нормативно-правових актів не мають можливості отримання фінансування за програмою державних медичних гарантій.

На цей час досі не вирішено питання з визначення правових механізмів запровадження загальнообов'язкового медичного соціального страхування в Україні, що передбачено законом. Водночас страхова модель медицини успішно розвивається в багатьох успішних країнах світу та обґрунтовується провідними вітчизняними вченими як ефективний механізм фінансування публічних видатків у галузі охорони здоров'я.

**Ключові слова:** публічні видатки в галузі охорони здоров'я, проблеми правового регулювання публічних видатків у галузі охорони здоров'я, забезпечення доступності медичної допомоги.

**Постановка проблеми.** Забезпечення належного фінансування видатків у галузі охорони здоров'я є дуже важливим питанням не лише економіки, політики, державного управління, але й права. Адже право виступає незмінним соціальним регулятором важливих соціально-економічних процесів, у тому числі здійснення публічних видатків у галузі охорони здоров'я. Якість та відповідність потребам суспільства нормативно-правових актів, що регулюють важливі питання фінансування охорони здоров'я, в кінцевому підсумку в багатьох

аспектах визначають ступінь реалізації права на охорону здоров'я для громадян України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемні питання правового регулювання видатків галузі охорони здоров'я у своїх працях розглядали такі відомі вчені, як О. Солдатенко, С. Стеценко, В. Стеценко, В. Пашков, І. Сенюта, Я. Радиш, Д. Караміщев та інші.

Однак зважаючи на перманентне реформування фінансових відносин системи охорони здоров'я, не втрачає актуальності здійснення комплексного аналізу існуючих проблем

та визначення концептуальних засад їх вирішення.

На думку Л. Фільштейн та Н. Гохголеринт, одна з головних причин виникнення проблем фінансування галузі охорони здоров'я – недостатнє фінансування медичних закладів із державного бюджету та одночасна заборона надання медичних послуг на платній основі. Бюджетного фінансування недостатньо для того, щоб сфера медичної допомоги могла нормально взаємодіяти зі сферами, що працюють за законом ринку [1, с. 384].

На думку М. Співака, однією з найважливіших проблем фінансування охорони здоров'я є велика кількість лікарень та їх неефективне використання та дуже низький показник фінансування охорони здоров'я в розрахунку на душу населення в порівнянні з державами ЄС [2, с. 277].

Відомий дослідник проблем правового регулювання охорони здоров'я В. Пашков щодо досліджуваного нами питання зазначає, що проблема полягає не в тому, щоб сформулювати окремі положення або надати відповідні інтерпретації існуючому нормативно-правовому супроводженню галузі охорони здоров'я, а в тому, щоб на підставі конституційних положень ліквідувати відповідні прогалини, підготувати загальнонаціональні концепції та програми, а також створити належну систему гарантій виконання цих програм і механізми їх реалізації [3].

**Мета статті.** Дослідити законодавство, що регулює публічні видатки в галузі охорони здоров'я, визначити проблеми правового регулювання в цій сфері та окреслити напрями їх вирішення.

**Методи дослідження:** структурно-функціональний, системно-аналітичний методи, методи інформаційного пошуку та узагальнення, догматичний.

**Виклад основного матеріалу.** На нашу думку, основною проблемою правового регулювання публічних видатків у галузі охорони здоров'я є невідповідність низки нормативно-правових актів положенням ст. 49 Конституції України [4] та її офіційному тлумачення – рішенням Конституційного Суду України від 29.05.2002 р., яким визначено такі принципові позиції вищезначеної статті:

1) у державних та комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається всім громадянам незалежно від її обсягу

та без попереднього, поточного або наступного їхнього розрахунку за надання такої допомоги;

2) умови запровадження медичного страхування, в тому числі державного, формування і використання добровільних медичних фондів, а також порядок надання медичних послуг, які виходять за межі медичної допомоги, на платній основі в державних і комунальних закладах охорони здоров'я та перелік таких послуг мають бути визначені законом [5].

Водночас окремим законом перелік платних послуг не визначено, натомість їх перелік затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17.09.1996 р. № 1138 «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних і комунальних закладах охорони здоров'я та вищих медичних навчальних закладах» [6]. До речі, окремі положення даної постанови визнано неконституційними як такі, що порушують права громадян на безоплатну медичну допомогу.

Так, ч. 11 ст. 10 Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» передбачено, що обсяг платних медичних послуг, які не входять до програми медичних гарантій, може складати не більше 20 відсотків від обсягу всіх наданих послуг. Хоча перелік та порядок надання платних медичних послуг вищезазначеним Законом не встановлено, однак можливий обсяг платних послуг передбачений. У цьому контексті серйозним є питання розмежування понять «медична допомога» та «медична послуга», адже хоча дефініція останнього поняття з'явилась у Законі України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», однак змістовну різницю даних двох понять на законодавчому рівні не визначено. Крім того, ч. 5 ст. 9 вищезазначеного Закону встановлено джерело фінансування видатків (за рахунок громадян або Державного бюджету) на вторинну, третинну (високоспеціалізовану), паліативну медичну допомогу та медичну реабілітацію в залежності від способу звернення: за направленням лікаря, що надає первинну медичну допомогу, або без такого направлення [7]. Тобто якщо, наприклад, пацієнт звернувся до лікаря вторинної медичної допомоги без направлення лікаря первинної медичної допомоги, пацієнт має оплатити медичну послугу. На нашу думку, це є суттєвим обмеженням прав пацієнта, не передбаченим Конституцією України.

Однак наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19.03.2018 р. № 504 «Про



затвердження Порядку надання первинної медичної допомоги» затверджено Перелік медичних послуг із надання первинної медичної допомоги, які надаються за програмою державних медичних гарантій, тобто безплатно для пацієнта [8]. Таким чином, наказом Міністерства охорони здоров'я України фактично обмежено дію ст. 49 Конституції України, адже всі послуги, що не включені до вищенаведеного Переліку, мають надаватися платно.

Крім того, ще однією з основоположних засад розвитку і функціонування галузі охорони здоров'я є положення, яке теж закріплене в ч. 3 ст. 49 Конституції України та визначає, що існуюча мережа закладів охорони здоров'я не може бути скорочена [4]. Дане положення є дуже важливим у частині доступу всіх громадян до кваліфікованої медичної допомоги незалежно від населених пунктів, в яких проживають ці громадяни. Однак Порядком надання первинної медичної допомоги, затвердженим наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19.03.2018 № 504, затверджені такі ліміти пацієнтів на одного лікаря: одна тисяча вісімсот осіб на одного лікаря загальної практики – сімейного лікаря; дві тисячі осіб на одного лікаря-терапевта; дев'ятсот осіб на одного лікаря-педіатра [8]. Вважаємо, що така кількість пацієнтів не завжди сприяє забезпеченню доступності медичної допомоги, особливо зважаючи на загрозливий соціально-демографічний стан у сільській місцевості. Як зазначає М. Віхров, трохи більше як половина (50,3%) селян мешкає у великих селах із населенням від 1 тис. осіб, 26,3% – у селах із 500–999 мешканцями, 17% – із 200–499 мешканцями та 6,4% – у ще малолюдніших населених пунктах (Інститут демографії та соціальних досліджень НАНУ) [9].

Забезпечення доступності медичної допомоги в сільській місцевості є популярним законодавчим трендом і в Україні, адже порівняно нещодавно було прийнято Закон України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування в сільській місцевості». Даним Законом передбачено цілий ряд заходів, спрямованих на вдосконалення медичного обслуговування на селі [10]. Однак станом на кінець 2018 року в Україні у сільській місцевості налічується близько 4 тис. амбулаторій та майже 13 тис. фельдшерсько-акушерських пунктів. Майже 80% не мають водопостачання, туалетів [11]. Тому вищезазначений Закон потребує якнайшвидшої реалізації з метою забезпечення

суттєвого прориву в організації медичного обслуговування в сільській місцевості.

Суттєвою проблемою публічних видатків у галузі охорони здоров'я є низька оплата праці працівників. У світлі сучасних реформ існує потужна тенденція реорганізації закладів охорони здоров'я – бюджетних установ у комунальні некомерційні підприємства або казенні підприємства. Розміри заробітної плати працівників підприємств визначаються колективним договором, адже відповідно до ч. 7 ст. 65 Господарського кодексу України на всіх підприємствах, які використовують найману працю, між власником або уповноваженим ним органом і трудовим колективом або уповноваженим ним органом повинен укладатися колективний договір, яким регулюються виробничі, трудові та соціальні відносини трудового колективу з адміністрацією підприємства [12].

З одного боку, розподіл бюджетних видатків самим підприємством є поштовхом вперед, до демократизації сфери послуг. Однак інколи така ситуація спричиняє різний рівень оплати праці по всій Україні в залежності від кожного закладу, а іноді навіть й окремих медичних працівників з однаковою кваліфікацією та однаковою кількістю пацієнтів в одному закладі. Про такі випадки неодноразово повідомляють вітчизняні ЗМІ [13].

Така ситуація пояснюється тим, що в Україні, на жаль, ще недостатньо сформовано громадянське суспільство, і на зміст колективного договору більшою мірою впливає не колектив, а саме керівник закладу охорони здоров'я.

У продовження теми видатків на оплату праці постараємось розібратися з функціонуванням програми державних медичних гарантій із вторинної та третинної допомоги. Однак, на жаль, конкретних нормативно-правових актів, що регламентують механізми здійснення видатків на медичні послуги з вторинної та третинної допомоги, досі не прийнято. З інформації про фінансування вищезазначених видатків є на цей час інтерв'ю із заступником міністра охорони здоров'я Павлом Ковтонюком, в якому П. Ковтонюк зазначає, що у вторинній та третинній медичній допомозі оплата буде здійснюватися за певну маніпуляцію, операцію чи дослідження, а не за консультації. Консультації ж будуть оплачуватися як частина вищезгаданої маніпуляції, операції чи дослідження [14].

Однак така ситуація, на нашу думку, може спричинити достатньо серйозні негативні

наслідки у практиці надання вторинної допомоги. Адже велика кількість лікарів – вузьких спеціалістів працюють у поліклініках та приймають пацієнтів, надаючи їм якраз консультації та направляючи на певні необхідні діагностичні процедури.

Оскільки в Україні і, до речі, не тільки в Україні локомотивом розвитку медичної та фармацевтичної практики є заклади вищої медичної освіти та їхні клінічні структурні підрозділи, що міцно вмонтовані в систему охорони здоров'я нашої держави, варто проаналізувати певні проблеми публічних видатків, пов'язаних із фінансуванням клінічних баз закладів вищої медичної освіти та університетських клінік. Проблеми також виникають через сучасну трансформацію фінансування охорони здоров'я, в тому числі у зв'язку з реорганізацією комунальних установ у комунальні некомерційні підприємства – заклади охорони здоров'я.

Університетські клініки на цей час функціонують як підрозділи закладів вищої медичної освіти, статус яких закріплено Законом України «Про вищу освіту» [15] та наказом Міністерства охорони здоров'я України від 06.07.2015 р. № 408 «Про затвердження Типового положення про університетську клініку вищого навчального закладу (закладу післядипломної освіти)». Зокрема, відповідно до вищенаведеного наказу університетською клінікою є заклад охорони здоров'я, який є лікувально-навчально-науковим структурним підрозділом вищого навчального закладу (закладу післядипломної освіти) [16]. Основним джерелом фінансування університетських клінік є, звичайно ж, кошти Державного бюджету України, виділені Міністерству охорони здоров'я на діяльність закладів охорони здоров'я, що належать до сфери управління даного Міністерства. Оскільки в державі повним ходом проходить реформа фінансування охорони здоров'я за програмою державних медичних гарантій, на державні кошти від Національної служби здоров'я України можуть претендувати згідно із чинним законодавством лише такі державні заклади охорони здоров'я, що функціонують в організаційно-правовій формі казенних підприємств. А оскільки державні заклади вищої освіти мають статус бюджетних установ (університетські клініки, як зазначено вище, є їх структурними підрозділами), то університетські клініки на сьогодні не мають права укладати відповідні договори з Національною службою здоров'я України і, як наслідок, не можуть бути надавачами медич-

них послуг за програмою державних медичних гарантій. Реорганізація університетської клініки в казенне підприємство означає втрату правового зв'язку із закладом вищої медичної освіти, оскільки, як визначено Господарським кодексом України, казенне підприємство створюється за рішенням Кабінету Міністрів, управляється державним органом та має статус юридичної особи. Крім того, заклади охорони здоров'я взагалі, на нашу думку, не можуть функціонувати у статусі казенного підприємства, оскільки вони не відповідають тим вимогам, які ставляться Господарським кодексом України до казенних підприємств.

Тому у вищевказаних умовах реформування фінансування охорони здоров'я за чинною нормативно-правовою базою університетські клініки можуть взагалі залишитися без державного фінансування, що буде означати фактичне припинення їхньої діяльності. Однак таке припинення діяльності університетських клінік буде важкою непоправною втратою не лише для закладів вищої (післядипломної) медичної освіти, а й для всієї системи охорони здоров'я, призведе до важких наслідків негативного характеру у сфері повноцінної реалізації прав громадян на охорону здоров'я.

Адже на даний час університетські клініки являють собою центри концентрації наукових, освітніх, практичних ресурсів у галузі охорони здоров'я, інноваційних медичних технологій, а також фінансових ресурсів.

Тому в Україні потрібно не зупиняти діяльність, а всіляко розвивати університетські клініки, лікарні, клінічні бази з метою використання величезного потенціалу медичних університетів у медичній практиці на благо кожного громадянина України та вдосконалювати нормативно-правову базу публічних видатків на вищепераховані заклади.

У контексті проблем правового регулювання видатків у галузі охорони здоров'я варто також відзначити, що Законом України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» одним із видів загальнообов'язкового державного соціального страхування визначено медичне страхування, однак дане положення не деталізується і на практиці не застосовується [17]. Тобто вищезазначена норма, по суті, є «мертвою». Хоча досить багато відомих українських науковців пропагують ідеї запровадження обов'язкового медичного соціального страхування.

Певними проблемами характеризується і сфера публічних закупівель у галузі охорони здоров'я.

Так, Рахункова палата виявила в закупівельній діяльності Міністерства охорони здоров'я численні недоліки. Зокрема через закінчення терміну придатності загалом не використано лікарських засобів, імунобіологічних препаратів (вакцин) і медичних виробів за 12 напрямками закупівель (за видами захворювань) на загальну суму 6750,7 тис. грн., а кошти державного бюджету 2015–2017 років, виділені на лікування цих захворювань, використано непродуктивно. Фактично державі завдано істотної шкоди на вказану суму, а пацієнтами не отримано необхідного лікування (з них матеріальні цінності на суму 984,9 тис. грн. вже утилізовано). Зазначені факти містять ознаки кримінальних правопорушень і потребують правової оцінки правоохоронними органами [18].

Таким чином, вважаємо, варто вдосконалити систему публічних закупівель із метою спрощення формалізованих процедур, запобігання тяганині та корупції, а також значного підвищення економічної ефективності, особливо в тих випадках, коли від цього залежить життя і здоров'я пацієнтів – наших співгромадян.

Глибоко переконані, що проаналізовані вищевказані проблеми правового регулювання публічних видатків у галузі охорони здоров'я є лише окремими проявами більш глибокої та глобальної проблеми – проблеми втілення концепції соціальної правової держави, що закріплена Конституцією України.

Зокрема, за версією всесвітньо відомого видання «Блумберг», найефективніші системи охорони здоров'я побудовано в таких державах (вказуємо першу двадцятку за рейтингом 2018 року): Гонгконг, Сінгапур, Іспанія, Італія, Південна Корея, Ізраїль, Японія, Австралія, Тайвань, ОАЕ, Норвегія, Швейцарія, Ірландія, Греція, Нова Зеландія, Канада, Франція, Португалія, Фінляндія, Китай [19].

У багатьох вищеперелічених державах тією чи іншою мірою реалізується концепція соціальної правової або, в крайньому випадку, соціальної держави.

Водночас, що є достатньо цікавим, однією з найменш ефективних систем охорони здоров'я, за версією «Блумберг», є американська, де на медицину витрачають близько 16,8% від ВВП, а кожному громадянину вона обходиться

у понад 9,5 тисяч доларів на рік. При цьому середня очікувана тривалість життя у США складає 78,7 років [20].

Таким чином, реалізація концепції соціальної правової держави означає не лише побудову ефективної системи охорони здоров'я, що повністю забезпечуватиме потребу громадян в медичних послугах та лікарських засобах, а й забезпечення на високому рівні інших соціальних прав громадян (право на працю та оплату праці, право на соціальний захист, право на житло, право на освіту, право на участь у культурному житті тощо). Однак для збільшення видатків необхідно збільшувати доходи Державного бюджету України, місцевих бюджетів, інших публічних фондів, із яких дані видатки здійснюються. Для досягнення даної мети необхідно переглядати державну податкову політику та здійснювати заходи з розвитку економічного потенціалу держави. Крім того, необхідно розвивати в державі громадянське суспільство, підвищувати рівень правосвідомості громадян, що посилить ефективність громадського контролю за політикою держави в цілому, а також фінансовий громадський контроль зокрема.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, констатуємо, що правове регулювання публічних видатків має дійсно багато проблем, що є системними та перманентними. Основна з них – це невідповідність Конституції та її офіційному тлумаченню багатьох актів чинного законодавства, адже: Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» містить положення про оплату певних медичних послуг пацієнтами; Закону України, що затверджує перелік платних медичних послуг, досі немає, натомість даний перелік затверджено постановою Кабінету Міністрів України, основні положення якого визнано Конституційним Судом України неконституційними; не закріплено чіткого законодавчого розмежування понять «медична допомога» та «медична послуга».

Є певні проблеми із запровадженням реформ фінансування охорони здоров'я. Зокрема, це достатньо великі, за європейськими мірками, ліміти пацієнтів на кожного лікарі первинної допомоги, за які заклади охорони здоров'я будуть отримувати кошти за державною програмою медичних гарантій, що є загрозою отримання якісної медичної допомоги; у зв'язку із встановленням вищезазначених лімітів є загроза скорочення доступу до кваліфікованої

медичної допомоги в сільській місцевості, отримання медичних послуг в якій було і залишається проблемним, що потребує негайного і ефективного вирішення. Крім того, існують проблеми регулювання видатків на здійснення своєї діяльності університетськими клініками, що є одними з найбільш потужних закладів охорони здоров'я, що відповідно до сьогоднішніх редакцій нормативно-правових актів не мають можливості отримання фінансування за програмою державних медичних гарантій.

На цей час досі не вирішено питання з визначення правових механізмів запровадження загальнообов'язкового медичного соціального страхування в Україні, що передбачено законом. Водночас страхова модель медицини успішно розвивається в багатьох успішних країнах світу та обґрунтовується провідними вітчизняними вченими як ефективний механізм фінансування публічних видатків у галузі охорони здоров'я.

Потребують удосконалення і процедури здійснення публічних закупівель, що визнається вченими, практиками галузі охорони здоров'я, юриспруденції та економіки, а також контролюючими органами. Вищезазначені закупівлі мають проводитися швидко, прозоро, максимально просто, без зайвих бюрократичних формальностей, а головне – ефективно для пацієнтів та заощадливо для публічних фондів коштів.

Однак усі вищеперелічені проблеми є фрагментарними аспектами однієї глобальної проблеми – проблеми реалізації концепції правової соціальної держави, від успіху втілення якої залежить не тільки ефективність системи охорони здоров'я, а й ступінь реалізації інших соціальних прав людини і громадянина – права на освіту, соціальний захист, гідний життєвий рівень, працю та оплату праці, культуру. До речі, найефективнішими визнані системи охорони здоров'я тих держав, які на законодавчому рівні визначають вектор побудови соціальної правової або соціальної держави (Гонконг, Сінгапур, Італія, Іспанія, Франція, Фінляндія, Канада, Норвегія, Південна Корея, Швейцарія і т.д.). З метою побудови соціальної правової держави необхідно забезпечити в Україні принаймні три основні умови: розвинуту економіку, збалансовану податкову систему та сформоване громадянське суспільство.

#### Список використаної літератури:

1. Фільштейн Л.М., Гохголеринт Н.Л. Проблемні питання фінансування галузі охорони здоров'я. *Наукові праці Кіровоградського національного*

*технічного університету. Економічні науки.* 2011. Вип. 20, ч. I. С. 384–388.

- Співак М.В. Сучасний стан і проблеми внутрішньої політики охорони здоров'я в Україні. *Актуальні проблеми політики.* 2015. Вип. 54. С. 271–280.
- Пашков В.М. Проблеми об'єктивації правової політики держави в галузі охорони здоров'я. *Аптека.* № 1(572). 8 січня 2007 р. URL : <https://www.apteka.ua/article/4215>.
- Конституція України : Основний Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
- Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу). URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-02>.
- Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних і комунальних закладах охорони здоров'я та вищих медичних навчальних закладах : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.09.1996 № 1138. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1138-96-п>.
- Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України від 19.10.2017 р. № 2168-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>.
- Про затвердження Порядку надання первинної медичної допомоги : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19.03.2018 р. № 504. URL : <http://moz.gov.ua/article/ministry-mandates/nakaz-moz-ukraini-vid-19032018--504-pro-zatverdzhennja-porjadku-nadannja-pervinnoi-medichnoi-dopomogi>.
- Віхров М. Українське село: вимирання чи еволюція. URL : <https://tyzhden.ua/Society/219622>.
- Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості : Закон України від 14.11.2017 р. № 2206-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19>.
- Проблеми сільської медицини. URL : <http://medicallaw.org.ua/spisok-novin/novina/article/silska-medicina-koli-vona-stane-blizhchoju-dopacijenta/>.
- Господарський кодекс України : Закон України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
- Кукла Л. «Медики першого і другого ґатунку»: чому у лікарів відрізняються зарплати? URL : <https://podrobnosti.ua/2289547-mediki-pershogo-drugogo-atunku-chomu-u-lkarv-dvdrznajutsja-zarplati.html>.

14. Безмен Н. Реформа вторичного рівня: очікування, перспективи, прогнози. URL : <https://trigger.in.ua/analitika/reforma-vtorychnogo-urovnya-ozhydannya-perspektyvy-prognozy.html>.
15. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
16. Про затвердження Типового положення про університетську клініку вищого навчального закладу (закладу післядипломної освіти) : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 06.07.2015 р. № 408. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1104-15>.
17. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 14.01.1998 р. № 16/98-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/16/98-%D0%B2%D1%80>.
18. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених у 2017–2018 роках Міністерству охорони здоров'я України для здійснення державних закупівель із залученням спеціалізованих організацій за бюджетною програмою «Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру», затверджений рішенням Рахункової палати від 23.04.2019 р. № 10-2. URL : [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/10-2\\_2019/Zvit\\_10-2\\_2019.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/10-2_2019/Zvit_10-2_2019.pdf).
19. Lee J Miller, Wei Lu. These Are the Economies With the Most (and Least) Efficient Health Care. URL : <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-09-19/u-s-near-bottom-of-health-index-hong-kong-and-singapore-at-top>.
20. Найкраща медицина у світі у Сінгапурі та Гонконзі, – Bloomberg. URL : <https://www.volynnews.com/news/all/naykrashcha-medycyna-u-sviti-u-sinhapuri-ta-honkonhu-Bloomberg/>.

### **Skipkin S. V. Problems issues on legal regulation of public expenses in the health sector of Ukraine**

*This article examines the legislation governing public health spending. It identifies the main issues of legal regulation in this area and outlines ways to decide them.*

*One of the identified problems is the inconsistency of the Constitution and its official interpretation of many acts of the current legislation. So The Law of Ukraine “On State Financial Guarantees of Public Health Services” contains the provisions for payment of certain medical services to patients. Furthermore, the law of Ukraine, which approves the list of paid medical services, has not been adopted yet. This list was approved by a resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the main provisions of which were declared by the Constitutional Court of Ukraine as unconstitutional. It's worth mentioning that there is no clear legislative delineation of the terms “medical assistance” and “medical service”, which are not enshrined.*

*There are some problems with health care financing reforms. In particular, According to European standards there are sufficiently large patient limits for each primary care physician, which healthcare institutions will receive funds from the state health-guarantee program. It may threaten to receive qualitative medical care. There is a threat of reduced access to qualified health care in rural areas due to the setting of the aforementioned limits, which has been and continued to be a problem in medical care. It needs to be addressed immediately and effectively. In addition, there are problems in regulating the costs of their university clinic management, which are one of the most powerful health care institutions.*

*The legal mechanisms for the introduction of compulsory health insurance in Ukraine have not yet been resolved. At the same time, the insurance model of medicine has been developed in many successful countries of the world and is justified by leading domestic scientists as an effective mechanism for financing public expenditures in the field of health care. Legislation governing public health expenditures must be investigated in order to identify regulatory issues in this area, and identify ways to address them.*

**Key words:** *public health expenditures, problems of legal regulation of public health expenditures, availability of health care.*

**Г. А. Терещук**кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
Тернопільського національного економічного університету

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ТА «ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ» В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

У статті здійснено спробу висвітлення ряду елементів, що стосуються транспарентності, як принципу, явища і вимоги публічно-владної діяльності, а також у практиці органів публічної влади. Автор ставить засаду транспарентності на друге місце за значенням після верховенства права у систему здійснення публічного адміністрування. Адже обидва ці принципи мають розгалужену систему елементів, що разом формують фундамент ефективного публічного управління. Якщо транспарентність визначає підхід правильної побудови публічного управління, верховенство права через свою сфокусованість на захистові природних прав людини перед державним впливом має і негативну конотацію, щодо захисту деяких прав людини перед вимогами принципу прозорості. З позиції наукової критики відзначається, що розширювальне тлумачення ознак та елементів транспарентності (відкритість, прозорість, доступність, підзвітність, публічність, гласність, доступ до публічної інформації та участь громади в управлінні державними справами) через своє часткове взаємне дублювання руйнують адміністративну стрункість концепції транспарентності, що використовується у підходах зарубіжних авторів.

Впровадження принципу транспарентності у діяльності публічної адміністрації займає одне із ключових місць серед сучасних принципів організації та функціонування влади. Опрацювання підходів міжнародних організацій до впровадження принципу транспарентності у публічному управлінні чітко продемонструвало кореляцію цього принципу з підходами доброго врядування та запобігання корупції, а також широкого його тлумачення як такого, що поєднує принципи підзвітності, прозорості та участі громадськості. Це ставить засаду транспарентності на друге місце за значенням після верховенства права у системі здійснення публічного адміністрування.

**Ключові слова:** транспарентність, добре врядування, прозорість, відкритість, органи публічної адміністрації, громадськість, суспільство.

**Постановка проблеми.** Питання впровадження принципу транспарентності у діяльності публічної адміністрації займає одне із ключових місць серед сучасних принципів організації та функціонування влади. Незалежно від обсягу завдань, які виконує орган, від його перебування на загальнодержавному чи локальному рівні. Наведемо показовий приклад – громадянське суспільство, група народних депутатів України назвали суттєвим порушенням принципу транспарентності приховування від загального погляду декларацій про майно і доходи такої специфічної за захистом персональних даних організації як Служба безпеки України [1; 2]. Таке значення цьому принципу в сучасній українській практиці публічного адміністрування засноване на глибокій укоріненості принципу

транспарентності у розвинутих країнах світу, у його взаємозв'язку із іншими принципами, які визначають основи функціонування органів влади. Саме зміст і взаємозв'язки принципу транспарентності публічної адміністрації зарубіжних країн ми маємо за завдання розкрити у цій статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання забезпечення принципу транспарентності державних органів досліджувались такими вченими, як К. Беляков, В. Брижко, В. Гавловський, С. Гришак, Р. Калюжний, І. Катеринчук, В. Пилипчук, В. Цимбалюк, В. Шамрай, М. Швець, М. Федотов та інші.

**Мета статті** полягає у з'ясуванні зарубіжного досвіду забезпечення принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації.

**Виклад основного матеріалу.** Звідки походить цей принцип і що він реально означає, дослідимо на основі праць і поглядів іноземних і вітчизняних авторів, які досліджували це питання.

Як зазначає вчений-політолог В. Співак, у світі нараховується близько 20 країн, в яких принцип транспарентності (прозорості) державною управління, його відкритості для широкого суспільного контролю закріплено на рівні правової норми спеціальним законодавством, що регулює питання оприлюднення інформації адміністративних органів [3].

Він наводить навіть хронологію перших згадок на нормативному рівні про транспарентність діяльності органів влади у зарубіжних країнах. Наприклад, вперше це питання було врегульовано на правовому рівні у Швеції ще в 1766 р. з прийняттям закону про свободу видань, потім – у Фінляндії (закон про відкритість публічних документів, 1951р.), США (закон про свободу інформації, 1966 р.), Данії (закон про доступ до адміністративних документів, 1970 р.), Норвегії (закон про гласність в адміністративному управлінні, 1970 р.), Франції (закон про доступ до адміністративних документів, 1978 р.), Нідерландах (закон про встановлення правил відкритості адміністративного управління, 1978 р.), Австралії (закон про свободу інформації, 1982 р.), Канаді (закон про доступ до інформації, 1982 р.), Новій Зеландії (закон про адміністративну інформацію, 1982 р.), Австрії (закон про розкриття інформації федеральних адміністративних органів, 1987 р.), Бельгії (закон про відкритість адміністративного управління, 1994 р.), Південній Кореї (закон про розкриття інформації публічних органів, 1996 р.) [3].

Дослідниця питання прозорості органів влади В. Пилаєва справедливо розглядає нормативні основи принципу транспарентності ширше, де-факто називаючи ним подібні принципи відкритості та доступу до публічної інформації. Нею зазначаються країни, що мають відповідне закріплення на конституційному рівні: ст. 100 Конституції Норвегії 1814 р., ст. 105 Конституції Іспанії 1978 р., ст. 20 Конституції Австрії 1987 р., ст. 32 Конституції Бельгії 1994 р., ст. 16 Конституції Швейцарії 1999 р., ст. 268 Конституції Португалії 1989 р., ст. 44 Конституції Естонії 1992 р., ст. 100, 104. 115 Конституції Латвії 1998 р. та інші [4, с. 146].

Питання першості у спеціальному законодавстві теж нею надається Швеції: першою країною у світі, яка прийняла спеціальне законодавство про доступ до публічної інформації була Швеція – Закон про свободу видань від 1766 р. Дія акту розповсюджувалася на територію сучасної Фінляндії, як підконтрольну того часу частину Швеції [4].

Для нас з цієї позиції важливо зауважити – зазначається про законодавче регулювання, отже, на рівні методології та філософії діяльності публічної адміністрації питання лежить значно глибше і має широке розгалуження поглядів щодо впровадження транспарентності публічної адміністрації. По-друге, впровадження цього принципу розпочалось із країн, що відомі своєю прогресивністю щодо зв'язків із громадськістю та підконтрольністю органів влади: усіх Скандинавських країн та Сполучених Штатів Америки.

Сьогодні важко прослідкувати, скандинавська модель чи американський підхід мав вплив на різноманітні країни світу щодо впровадження принципу транспарентності публічної влади. На нашу думку, це спільний процес, який більшою чи меншою мірою проявився своїми наслідками як у розвинутих країнах світу, так у молодих демократіях, які будують свою систему публічного адміністрування засновуючись на кращих підходах, що пропонуються іноземними організаціями та проектами міжнародної технічної та фінансової допомоги.

Одним із положень, що суттєво позначилось на впровадженні цього принципу, стало його впровадження до кола принципів так званого «доброго врядування» («good governance»).

Добре врядування широко розповсюджується сьогодні як концепція ефективного і відповідального публічного управління, що має широке поширення як серед загальнодержавної влади так і серед публічних органів регіонального та рівня місцевого самоврядування:

1. Щодо центральних органів виконавчої влади, добре врядування – це новітня концепція та модель публічного управління. У фокусі доброго врядування реалізація повноважень органів державної влади у тісній співпраці з громадськістю та усіма заінтересованими сторонами з метою зробити добре громаді [5, с. 4].

2. На рівні місцевого самоврядування – цей термін означає демократичне, відповідальне, ефективне, прозоре та підзвітне управління на місцевому і регіональному рівнях. Забезпечення

доброго місцевого і регіонального управління у країнах-членах РЄ стосується цілого ряду завдань, зокрема, стосовно внутрішніх взаємовідносин між місцевою і регіональною владою, їх відносин з іншими органами влади та громадянами [6; 7].

Зміст і сутність концепції доброго врядування складають його принципи. Серед них називають: участь населення (participation), верховенство права (rule of law), відповідальність (responsiveness), пошук взаємної згоди (consensus orientation), гендерна рівність (equity), ефективність та ощадність (effectiveness and efficiency), підзвітність (accountability), заснованість на стратегічному баченні (strategic vision) та звичайно – транспарентність (transparency) [8].

Наше бачення прямої конотації принципу транспарентності із принципами і самою концепцією доброго врядування засновується не лише на фігуруванні принципу транспарентності серед принципів доброго врядування. На наш погляд, транспарентність є наряду із верховенством права двома ключовими принципами доброго врядування. Погляньмо на усе коло принципів доброго врядування. З нашої позиції різні складники цієї концепції і становлять у взаємодії принцип транспарентності. До різних її складників, як ми вже довели раніше, належать участь, відповідальність, підзвітність.

З цих же причин прямо не згаданим у числі принципів, але таким, що широко відповідає принципу транспарентності, є засада взаємодії з громадськістю та впливу громадськості на публічне управління.

Так, дослідник цієї концепції А. Галай стверджує: вивчення іноземного досвіду діяльності недержавних інституцій дає змогу стверджувати, що ініціативи та активна позиція недержавних інституцій сприяють розвитку держави на позиціях демократії, гуманізму та забезпечення прав людини. До змісту цього принципу належить ціла група засадничих основ:

- участь інститутів громадянського суспільства в розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів;
- здійснення взаємоконтролю щодо розв'язання проблем, що мають важливе суспільне значення;
- надання інститутами громадянського суспільства соціальних послуг населенню на виконання завдань та функцій держави;

– утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, робочих груп;

- співпраця щодо підготовки кадрів;
- одержання органами державної влади інформації, зібраної недержавними інституціями [9, с. 335–336].

Говорячи про взаємозв'язок транспарентності і верховенства права, цікаво виділити тезу дослідників Л. Наливайко та М. Романова. Вони визначають, що якщо верховенство права варто розуміти як панування права в суспільстві, а транспарентність – як принцип діяльності влади, що базується на її відкритості, прозорості, доступності, підзвітності, публічності, гласності, доступі до публічної інформації та участі громади в управлінні державними справами, то очевидним є той факт, що принцип транспарентності і його основні органічні елементи не можуть суперечити встановленому правом суспільному ладу, що панує у конкретному суспільстві. Саме через це верховенство права виступає певним об'єктивним обмеженням транспарентності [10, с. 160].

На нашу думку, ця теза, з якою ми погоджуємося, ставить засаду транспарентності на друге місце за значенням після верховенства права у систему здійснення публічного адміністрування. Адже обидва ці принципи мають розгалужену систему елементів, що разом формують фундамент ефективного публічного управління. Якщо транспарентність визначає підхід правильної побудови публічного управління, верховенство права через свою сфокусованість на захисті природних прав людини перед державним впливом має і негативну конотацію, щодо захисту деяких прав людини перед вимогами принципу прозорості.

З позиції наукової критики все ж відзначимо, що вищевказані автори могли б більш рафіновано опрацювати елементи транспарентності, адже таке розширювальне тлумачення його ознак (відкритість, прозорість, доступність, підзвітність, публічність, гласність, доступ до публічної інформації та участь громади в управлінні державними справами) через своє часткове взаємне дублювання руйнують адміністративну стрункість концепції транспарентності, що використовується у підходах зарубіжних авторів.

Питання доброго врядування, згідно до закордонних підходів до визначення, переключиться із колом принципів запобігання коруп-



ції. Так, Організація з безпеки та співробітництва у Європі прямо відзначає, що антипод «доброму» врядуванню – «слабке» або «інфіковане» врядування («weak» governance [11]) прямо засноване на відсутності транспарентності та підзвітності влади.

Серед принципів антикорупційної організації практики публічного управління іноземні автори називають прозорість, залучення а також підзвітність органів влади [12, с. 15; 13; 14, с. 26].

Ось як визначають транспарентність як інструмент оцінювання антикорупційних зусиль організації публічного адміністрування зарубіжні автори класичного інструменту антикорупційного оцінювання. Транспарентність – це здатність громадян, державних службовців та громадянського суспільства отримувати важливу інформацію, необхідну для прийняття обґрунтованих рішень та притягнення до відповідальності агентів державного сектору. Агенти державного сектору включають державні установи та організації та посадових осіб, завдання яких – виробляти, впроваджувати та виконувати офіційні правила гри, забезпечувати та розподіляти суспільні блага, збирати та витратити державні кошти [15, с. 13].

З цієї позиції ми чітко прослідковуємо ширше значення принципу транспарентності за інші принципи доброго врядування, такі як участь та підзвітність, оскільки вони прямо входять до визначення цього принципу.

Класична антикорупційна література також оперує формулюванням зв'язків відсутності транспарентності у публічному управлінні і впливу цього на існування корупції. Це так звана формула Р. Клітгаарта: корупція дорівнює монополізм у сумі з волюнтаризмом віднімаючи транспарентність [16].

Додамо, що одне із активно використовуваних джерел оцінки корупційних ризиків на публічній службі чітко визначає заходи посилення транспарентності як сукупність ознак контролю, підзвітності та прозорості діяльності державного органу взагалі та виконання функцій та процесів, що у сукупності ведуть до зменшення ймовірності корупційних ризиків [17, с. 27].

Обидва ці підходи – транспарентність у сенсі концепції доброго врядування та протидії корупції – впроваджуються Світовим банком шляхом непрямого впливу – через створення умов надання кредитів на підтримку та розвиток держав. У цій міжнародній орга-

нізації з 2013 року впроваджується спеціальний інструмент оцінювання транспарентності влади як підстава для оцінки її зусиль із впровадження ефективного та підзвітного управління: Загальносвітові індикатори ефективного врядування (Worldwide Governance Indicators) [18].

**Висновки і пропозиції.** Отже, опрацювання підходів міжнародних організацій до впровадження принципу транспарентності у публічному управлінні чітко нам показує кореляцію цього принципу з підходами доброго врядування та запобігання корупції, а також широкого його тлумачення як такого, що поєднує принципи підзвітності, прозорості та участі громадськості. Це ставить засаду транспарентності на друге місце за значенням після верховенства права у систему здійснення публічного адміністрування. Адже обидва ці принципи мають розгалужену систему елементів, що разом формують фундамент ефективного публічного управління.

#### Список використаної літератури:

1. Верховний Суд відправив справу про засекречення декларацій керівництва СБУ на новий розгляд – ЦПК. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-verhovnyi-sud-deklaraciji-sbu/29561712.html>.
2. Чому Рада хоче засекретити декларації тих, хто і так уже засекречен. URL: <https://krapka.club/pochemu-rada-hochet-zasekretit-deklaratsii-teh-kto-i-tak-uzhe-zasekrechen/>.
3. Співак Д.П. Інститут транспарентності у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. *Політологічні записки*. 2011. № 4. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap\\_2011\\_4\\_48](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2011_4_48).
4. Пилаєва В.М. Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні: дис. ... к.ю.н. : 12.00.07; Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. Харків, 2017. 245 с.
5. Бенчмаркінг доброго врядування : практич. посібник / за заг. ред. А. Гука. Київ : ТОВ «Видавництво «Юстон», 2018. 60 с.
6. Толкованов В.В. Стандарти та принципи доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях як загальноєвропейська цінність. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=565>.
7. Бейко О.В. Механізми вдосконалення управління на місцевому рівні та наближення його до європейських стандартів. *Державне*

- управління: теорія та практика*. 2005. № 1. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej1/txts/Beyko.htm>.
8. Characteristics of Good Governance. URL: <http://www.gdrc.org/u-gov/g-attributes.html>.
  9. Галай А.О. Недержавні організації юридичного спрямування як учасники публічного управління: монографія. Київ : КНТ, 2015. 408 с. URL: <https://legalclinics.in.ua/wp-content/uploads/2016/07/nederzhavni-organizatsiji-yuridichnogo-spryamuvannya-yak-uchasniki-publichnogo-upravlinnya.pdf>.
  10. Наливайко Л., Романов М. Поняття, ознаки та значення транспарентності в контексті європейської інтеграції. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 4/1. С. 158–163.
  11. OSCE. What we do. Good governance. URL: <https://www.osce.org/good-governance>.
  12. Tools for Assessing Corruption & Integrity in Institutions : A Handbook / Anthony Lanyi and Omar Azfar. USAID, The IRIS Center, University Research Corporation International, 2005. 155 p.
  13. Corruption Risk Assessment and Management Approaches in the Public Sector / Marie Terracol. Transparency International, 2015. 11p.
  14. Prevention of Corruption in the Public Sector in Eastern Europe and Central Asia. OECD, 2015. 134 p.
  15. Tools for Assessing Corruption & Integrity in Institutions. A Handbook / Anthony Lanyi and Omar Azfar. USAID, The IRIS Center, University Research Corporation International, 2005. 155 p.
  16. Klitgaard R. Controlling Corruption. Berkeley : University of California Press, 1988. 240 p. URL: <https://www.worldcat.org/title/controlling-corruption/oclc/47008937>.
  17. Посібник з оцінки корупційних ризиків та розробки планів протидії корупції / Світлана Вінборн, Валентин Сисоєв, Володимир Ткаченко. Київ : USAID/FINREP, 2015. 76 с.
  18. The Worldwide Governance Indicators. URL: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>.

#### **Tereshchuk H. A. Foreign experience of providing the principle of “transparency” and “good governance” in public administration activities**

*The article attempts to cover a number of elements related to transparency, as a principle, phenomena and requirements of public authority, as well as in the practice of public authorities. The author places the principle of transparency in the second place after the rule of law in the system of public administration. In fact, both of these principles have an extensive system of elements that together form the foundation for effective public administration. If transparency determines the approach to the proper construction of public administration, the rule of law, due to its focus on protecting natural human rights against state influence, has a negative connotation on protecting certain human rights against the requirements of the principle of transparency. From the standpoint of scientific criticism, it is noted that the broad interpretation of the features and elements of transparency (openness, transparency, accessibility, accountability, publicity, publicity, access to public information and community participation in public affairs), through their partial overlapping, undermines the administrative integrity of the concept, used in the approaches of foreign authors.*

*The implementation of the principle of transparency in the activities of public administration is one of the key places in the modern principles of organization and functioning of government. The elaboration of international organizations' approaches to the implementation of the principle of transparency in public administration has clearly demonstrated the correlation of this principle with the approaches of good governance and the prevention of corruption, as well as its broad interpretation as one that combines the principles of accountability, transparency and public participation. This places transparency in the second place after the rule of law in the system of public administration.*

**Key words:** *transparency, good governance, transparency, openness, public administration bodies, public, society.*

## КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.341

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-37>

**Ю. М. Беклеміщева**

аспірантка кафедри кримінального права  
Інституту права імені Володимира Сташиса  
Класичного приватного університету

### ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СУБ'ЄКТИВНИХ ОЗНАК ЗЛОЧИНУ, ПЕРЕДБАЧЕНОГО СТАТТЕЮ 436-1 КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

*Статтю присвячено аналізу суб'єктивних ознак злочину «Виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів». Аналізуються нормативно-правові акти України в частині регулювання кримінальної відповідальності за злочин, передбачений ст. 436-1 Кримінального кодексу України.*

*Зазначається, що до таких актів належать, зокрема, Закон України від 16 січня 2014 р. № 729-VII «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за заперечення чи виправдання злочинів фашизму», яким Кримінальний кодекс України було доповнено ст. 436-1 «Публічне заперечення чи виправдання злочинів фашизму, пропаганда неонацистської ідеології, виготовлення та (або) розповсюдження матеріалів, у яких виправдовуються злочини фашистів і їх прибічників» (цей нормативний акт втратив чинність на підставі Закону № 732-VII від 28 січня 2014 р.); Закон України № 735-VII від 28 січня 2014 р., завдяки котрому Кримінальний кодекс України доповнився ст. 436-1 «Виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів»; Закон України від 09 квітня 2015 р. № 317-VIII «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки».*

*Розглянуто загальні питання щодо визначення суб'єкта злочину та його суб'єктивної сторони. Визначається суб'єкт вчинення злочину, передбаченого ст. 436-1 Кримінального кодексу України, поняття та сутність загального та спеціального суб'єктів злочинів.*

*Звертається увага на те, що відповідальність за виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганда комуністичного і націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів може застосовуватися як до загальних (фізичної осудної особи, яка досягла шістнадцятирічного віку), так і до спеціальних (представника влади) суб'єктів. Розглядається поняття представника влади.*

*Визначаються суб'єктивні ознаки злочину, передбаченого ст. 436-1 Кримінального кодексу України.*

**Ключові слова:** комуністична символіка, нацистська символіка, комуністичний режим, націонал-соціалістичний (нацистський) тоталітарний режим, суб'єкт злочину, суб'єктивна сторона, представник влади.

**Постановка проблеми.** 16 січня 2014 р. Законом № 729-VII «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за заперечення чи виправдання злочинів

фашизму» Кримінальний кодекс України (далі – КК України) було доповнено ст. 436-1 «Публічне заперечення чи виправдання злочинів фашизму, пропаганда неонацистської ідеології,

виготовлення та (або) розповсюдження матеріалів, у яких виправдовуються злочини фашистів і їх прибічників» [1]. Згодом цей нормативний акт втратив чинність на підставі Закону № 732-VII від 28 січня 2014 р. Надалі КК України доповнився ст. 436-1 згідно із Законом № 735-VII від 28 січня 2014 р., а 09 квітня 2015 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України № 317-VIII від «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» [2], що містив нову редакцію ст. 436-1 «Виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів», зміст якої викликав у наукових колах бурхливе обговорення цієї проблематики. Багато науковців виражали сумніви щодо доцільності та необхідності криміналізації такого діяння, наголошуючи передусім на тому, що таким чином порушуються гарантовані Конституцією України права на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню злочину, передбаченого ст. 436-1 КК України, присвячували свої наукові праці А. Васильєв, М. Бабак, М. Даньшин, В. Іващенко, І. Карпець, В. Комарницький, Я. Лантінов, С. Моханчук, А. Павловська, В. Панов, О. Пироженко, Є. Письменський, В. Поповичук, Є. Ромінський, Е. Трикоз, Ю. Філей, М. Хавронюк, І. Усенко та ін. Однак більша частина напрацювань цих поважних науковців стосувалася ст. 436-1, введеної у Розділ XX «Злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку» Особливої частини КК України Законом 28 січня 2014 р. У новій редакції розглядувана норма потребує детального дослідження щодо елементів злочину, передбаченого ст. 436-1 КК України, та з'ясування їх змісту. Зокрема, це стосується визначення суб'єктивних ознак цього злочину.

**Мета статті** – здійснити аналіз суб'єктивних ознак злочину, передбаченого ст. 436-1 КК України. Визначити суб'єкта цього злочину відповідно до ч. 2 ст. 436-1.

**Виклад основного матеріалу.** Виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів є одним зі злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку.

Диспозиція ст. 436-1 КК України наголошує, що кримінально каранним є діяння, яке полягає у виготовленні, поширенні, а також публічному використанні символіки комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, у т. ч. у вигляді сувенірної продукції, а також публічному виконанні гімнів СРСР, УРСР (УСРР), інших союзних та автономних радянських республік або їх фрагментів на всій території України, крім випадків, передбачених ч. 2 і 3 ст. 4 Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їх символіки» [3].

Підставою кримінальної відповідальності особи є вчинення нею суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого КК України (ст. 2 КК України) [3]. У науці кримінального права виділяють такі обов'язкові елементи складу злочину: об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єкт, суб'єктивну сторону.

Відповідно до ст. 11 КК України злочин – це передбачене КК України суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину [3]. Тож важливе значення для правильної кваліфікації злочину має визначення його суб'єкта, особливо у тих випадках, коли суб'єкт є спеціальним. Також законодавець вказує на те, що таке діяння обов'язково має бути «винним». Це є ознакою суб'єктивної сторони злочину. Мотив і мета є факультативними ознаками суб'єктивної сторони. Як обов'язкові, вказані елементи суб'єктивної сторони розглядаються законодавцем лише у деяких складах злочинів, передбачених КК України (якщо це прямо передбачено диспозицією кримінального закону).

Суб'єктом злочину є фізична осудна особа, котра вчинила злочин у віці, з якого відповідно до КК України може наставати кримінальна відповідальність (ч. 1 ст. 18 КК України) [3].

Тобто, по-перше, суб'єкт підлягає кримінальній відповідальності у разі досягнення на момент вчинення злочину відповідного віку, встановленого кримінальним законом. Згідно із ч. 1 ст. 22 КК України кримінальній відповідальності підлягає особа, котрій до вчинення злочину виповнилося 16 років. Злочини, за вчинення яких кримінальна відповідальність настає з 14 років, перелічено у ч. 2 цієї ж норми [3]. Але фактично деякі злочинні діяння за своєю специфікою можуть бути вчинені лише особою, що досягла 18 років (військові, посадові злочини тощо).

По-друге – суб'єктом злочину може бути тільки осудна особа, яка під час його вчинення могла усвідомлювати свої дії (бездіяльність) і керувати ними (ч. 1 ст. 19 КК України) [3]. Тут законодавець передбачає юридичний і медичний критерії оцінки осудності чи неосудності особи.

Юридичний критерій неосудності складається з двох ознак:

1) інтелектуальної – коли особа не могла усвідомлювати свої дії або бездіяльність;

2) вольової – коли особа не могла керувати своїми діями або бездіяльністю.

Медичний критерій неосудності діє за наявності однієї з чотирьох ознак:

1) хронічного психічного захворювання;

2) тимчасового розладу психічної діяльності;

3) недоумства;

4) іншого хворобливого стану психіки особи (ч. 2 ст. 19 КК України) [3].

Окрім загального суб'єкта злочину, наділеного вказаними ознаками, законодавець виділяє ще й суб'єкта спеціального. Спеціальним суб'єктом є фізична осудна особа, котра вчинила у віці, з якого може наставати кримінальна відповідальність, злочин, суб'єктом якого може бути лише певна особа [3], наприклад, що характеризується спеціальними ознаками. Як такі ознаки можна розглядати:

1. службове становище особи;

2. її державно-правовий стан (громадянство);

3. професію або рід діяльності особи;

4. особливі відносини між винним і потерпілим (службову залежність, відносини між батьками, дітьми, опікунами, іншими родичами);

5. відношення особи до військової служби;

6. ознаки, що стосуються фізичних властивостей суб'єкта злочину (вік, стан здоров'я, працездатність);

7. участь особи у судовому процесі (засуджений або взятий під варту, потерпілий, свідок, експерт, перекладач).

Службовими особами є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції

за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління зі спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом [3].

Службовими особами також визнаються посадові особи іноземних держав (особи, котрі обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, у т. ч. присяжні засідателі, інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), іноземні третейські судді, особи, уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному судовому, посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), а також члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, судді та посадові особи міжнародних судів [3].

Здебільшого спеціальний суб'єкт злочину прямо вказується у диспозиції або назві статті. У деяких випадках закон окреслює певне коло складів злочинів, що можуть бути вчинені виключно спеціальним суб'єктом. У незначній кількості норм КК України можливість вчинення злочину саме спеціальним суб'єктом може не зазначатися ні у назві, ні у диспозиції статті, але безпосередньо впливати з останньої. Тобто ознаки спеціального суб'єкта визначаються шляхом тлумачення закону.

Ч. 1 ст. 436-1 КК України не передбачає можливості вчинення цього злочину спеціальним суб'єктом, тож суб'єкт є загальним. Водночас відповідно до ч. 2 розглядуваної норми виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів можуть бути вчинені представником влади, тобто працівником державних органів і установ, наділених правом у межах своєї компетенції висувати вимоги, а також приймати рішення, обов'язкові для виконання фізичними та юридичними особами незалежно від їх відомчої належності чи підлеглості [4, с. 44]. Це можуть бути народні депутати України, депутати місцевих рад, керівники державних адміністрацій і органів місцевого

самоврядування, судді, прокурори, слідчі, оперативний склад Служби безпеки України, працівники поліції, військові коменданти, начальники гарнізонів та ін.

Оскільки закон пов'язує визнання особи представником влади не за посадою, яку вона обіймає, а за належністю до однієї з гілок влади (законодавчої, виконавчої чи судової) або наявністю в неї владних повноважень, то такою особою може бути як звичайний працівник державного апарату, так і представник громадської організації.

Суб'єктивна сторона як елемент складу злочину включає в себе такі ознаки, як вина, мотив і мета вчинення злочину, де:

1) виною є психічне ставлення особи до вчинюваної дії чи бездіяльності, передбаченої КК України, та її наслідків, виражене у формі умислу (прямого чи непрямого) або необережності (злочинної самовпевненості та злочинної недбалості) (ст. 23, 24, 25 КК України) [3];

2) мотивом – певне спонукання особи до вчинення суспільно небезпечного діяння [5, с. 87].

3) метою – бажання особи, яка вчинює суспільно небезпечне діяння, досягти певних шкідливих наслідків [6, с. 147].

Із суб'єктивної сторони злочин виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів вчинюється з прямим умислом, за якого винна особа усвідомлює небезпечний характер своїх дій і бажає діяти саме таким чином.

Особа, яка вчинила злочин, передбачений ст. 436-1 КК України, психічно відображає своє ставлення як до вчинення пропаганди комуністичного або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режиму та їх суспільної небезпеки для суспільства, так і до її наслідків [7, с. 185] і чітко визначає свою позицію щодо такої пропаганди.

Аналізуючи диспозицію розглядуваної статті, необхідно зазначити, що мотив і мета вчинення зазначених у нормі дій на кваліфікацію не впливають. Однак, розглядаючи проблеми визначення мети вчинення злочину, слід зауважити, що у будь-якому разі при вчиненні умисного злочину (з прямим умислом) у винної особи є певна мета. Інша справа, що у більшості злочинів мета знаходиться поза їх складом.

Значна кількість складів злочинів, передбачених Особливою частиною КК України, які

характеризуються наявністю певної мети вчинення злочинного діяння, передбачає вчинення таких дій щодо предмету злочину, як, наприклад:

1) виготовлення, зберігання, придбання, перевезення, пересилання, ввезення в Україну з метою використання при продажу товарів чи збуту незаконно виготовлених, одержаних чи підроблених марок акцизного податку, голографічних захисних елементів, підробленої національної валюти України у виді банкнот чи металевих монет, іноземної валюти, державних цінних паперів чи білетів державної лотереї (ст. 199);

2) підробка документів на переказ, платіжних карток чи інших засобів доступу до банківських рахунків, електронних грошей, а так само придбання, зберігання, перевезення, пересилання з метою збуту (ст. 200);

3) незаконне придбання з метою збуту або зберігання з цією метою <...> транспортування з метою збуту незаконно виготовлених спирту етилового, спиртових дистилатів, алкогольних напоїв, пива, тютюнових виробів, тютюну, промислових замінників тютюну, пального або інших підакцизних товарів (ст. 204);

4) створення або придбання суб'єктів підприємницької діяльності (юридичних осіб) з метою прикриття незаконної діяльності або здійснення видів діяльності, щодо яких є заборона (ст. 205);

5) ввезення в Україну творів, що пропагують культ насильства і жорстокості, расову, національну чи релігійну нетерпимість і дискримінацію, з метою збуту чи розповсюдження або їх виготовлення, зберігання, перевезення чи інше переміщення з тією самою метою (ст. 300);

6) ввезення в Україну творів, зображень або інших предметів порнографічного характеру з метою збуту чи розповсюдження або їх виготовлення, зберігання, перевезення чи інше переміщення з тією самою метою (ст. 301);

7) виготовлення матеріалів із закликами до агресивної війни або до розв'язування воєнного конфлікту з метою їх розповсюдження (ст. 436).

Тобто всі ці злочинні діяння набувають своєї суспільної небезпеки лише за наявності в особи спеціальної мети вчинення злочину: збуту або розповсюдження його предмету – доведення до широкого кола осіб (або хоча б до однієї певної особи).

Об'єктивна сторона виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки

та пропаганда комуністичного і націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів полягає у:

1) виготовленні предмету цього злочину, тобто здійсненні особою діяльності, внаслідок якої створюється предмет матеріального світу (передбачений ч. 1 ст. 436-1 КК України);

2) його поширенні – вчиненні дій, спрямованих на розповсюдження, доведення до широкого (не визначеного) або певного кола осіб, матеріальних носіїв, які містять символіку комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів;

3) публічному використанні символіки комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, у т. ч. у вигляді сувенірної продукції – вчиненні дій, що полягають у відкритому застосуванні вказаного предмету злочину;

4) публічному виконанні гімнів СРСР, УРСР (УСРР), інших союзних та автономних радянських республік або їх фрагментів на всій території України, крім випадків, передбачених ч. 2 і 3 ст. 4 Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їх символіки».

Отже, основна небезпека цього злочину полягає саме у його публічності – доведенні (донесенні) його предмету до широкого (не визначеного) або певного кола осіб. У зв'язку з цим можна дійти висновку, що виготовлення символіки комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів,

у т. ч. у вигляді сувенірної продукції, має вчинюватися саме з метою її поширення (або іншого розповсюдження) чи публічного використання.

#### Список використаної літератури:

1. Закон України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за заперечення чи виправдання злочинів фашизму» від 16 січня 2014 р. № 729-VII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2014. № 22. Ст. 809.
2. Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки». *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 26. Ст. 219. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 р. № 2341-03. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
4. Савченко А.В., Кришевич О.В. Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням професійних послуг. Київ : Атлет. 2012. 160 с.
5. Кримінальне право України. Загальна та особлива частини : навчальний посібник / за заг. ред. В.М. Стратонові. Київ : Істина. 2007. 400 с.
6. Матишевський П.С. Кримінальне право України. Загальна частина : підручник. Київ : А.С.К. 2001. 352 с.
7. Бабак М.А., Філей Ю.В. Вітчизняні новели кримінально-правового механізму протидії пропаганді комуністичного або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режимів з огляду на деякі конституційні права й основоположні свободи людини та громадянина. *Право і суспільство*. 2018. № 3. Ч. 2. С. 181–188.

#### **Beklemishcheva Yu. M. To problem of determination of subjective signs of the crime envisaged by the article 436-1 of Criminal code of Ukraine**

*The article is sanctified to the analysis of subjective signs of crime of “Making, distribution of communist, Nazi symbolic and propaganda communist and nationally socialistic (Nazi) totalitarian modes”. Analyzed the subject and methods of committing this crime. The normatively-legal acts of Ukraine are analyses in part of adjusting of criminal responsibility for a crime envisaged the article 436-1 of the Criminal code of Ukraine.*

*Marked, that to such acts belong, in particular: Law of Ukraine from 16.01.2014 № 729-VII “About making alteration in the Criminal code of Ukraine in relation to responsibility for a denial or acquittal of crimes of fascism” that the Criminal code of Ukraine was complemented by the article a 436-1 “Public denial or acquittal of crimes of fascism, propaganda of nazi ideology, making and (or) distributions of materials, the crimes of fascists and their supporters” (this normative act lost an act warranted by law № 732-VII from 28.01.2014) prove to be correct in that; Law of Ukraine № 735-VII from 28.01.2014, due to that the Criminal code of Ukraine was complemented by the article a 436-1 “Making, distribution of communist, nazi symbolic and propaganda communist and nationally socialistic (nazi) totalitarian modes”; Law of Ukraine from 09.04.2015 № 317-VIII “About conviction communist and nationally socialistic (nazi) totalitarian modes in Ukraine and prohibition of propaganda of their symbolic”.*

*General questions are considered in relation to determination to the subject of crime and him subjective side. The subject of commission of crime, envisaged by the article 436-1 of the Criminal*

*code of Ukraine, is determined. A concept and essence of general and special subjects of crimes are determined.*

*Attention applies on that responsibility for making, distribution of communist, nazi symbolic and propaganda communist and nationally socialistic (nazi) totalitarian modes can be used both to the general (physical responsible person that attained of sixteen years age) and to special (public agent) subjects. The concept of public agent is examined.*

*The subjective signs of the crime envisaged by the article 436-1 of the Criminal code are determined of Ukraine.*

**Key words:** *Communist symbolic, Nazi symbolic, communist mode, national socialistic (Nazi) totalitarian mode, subject of crime, subjective side, public agent.*



УДК 343.535

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-38>**Ю. В. Ключик**аспірантка кафедри кримінального права  
Інституту права імені Володимира Сташиса  
Класичного приватного університету

## ПОРУШЕННЯ ПОРЯДКУ ВЕДЕННЯ БАЗИ ДАНИХ ПРО ВКЛАДНИКІВ АБО ПОРЯДКУ ФОРМУВАННЯ ЗВІТНОСТІ ЯК ОДИН ІЗ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ БАНКРУТСТВА

*Статтю присвячено аналізу складу злочину порушення порядку ведення бази даних про вкладників або порядку формування звітності, як одного із злочинів у сфері банкрутства, та проблемам його кваліфікації.*

*Зауважується про те, що певну складність представляє собою кваліфікація злочину, передбаченого статтею 220-1 Кримінального кодексу України та характеристика особливо кваліфікованого складу даного злочинного діяння, передбаченого частини 4 вказаної норми.*

*Визначаються підстави кримінальної відповідальності за злочин та елементи його складу. Характеризуються обов'язкові та додаткові елементи складу злочину.*

*Визначається місце злочину «порушення порядку ведення бази даних про вкладників або порядку формування звітності» у системі злочинів у сфері господарської діяльності. Розглядаване злочинне діяння характеризується як один із злочинів у сфері банкрутства.*

*Уточнюються родовий і безпосередній об'єкти злочину, передбаченого ст. 220-1, а також визначається його факультативний безпосередній об'єкт.*

*Зазначається, що злочин, передбачений ст. 220-1 Кримінального кодексу України є предметним. Його предметом виступають:*

*1) завідомо неправдиві відомості, що вносяться до бази даних про вкладників (частина 1 статті 220-1);*

*2) завідомо неправдиві відомості, що вносяться у звітність, яка подається до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (частина 3 статті 220-1);*

*3) база даних про вкладників (яка зазнає пошкодження або знищення) (частина 4 статті 220-1).*

*Розглядаються способи реалізації об'єктивної сторони порушення порядку ведення бази даних про вкладників або порядку формування звітності. Визначаються суб'єктивні ознаки цього злочину.*

*Визначається та уточнюється понятійний апарат щодо злочину «порушення порядку ведення бази даних про вкладників або порядку формування звітності» відповідно до Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб».*

**Ключові слова:** база даних, вкладник, звітність, порядок формування, злочини у сфері банкрутства, керівник, службова особа банку, завідомо неправдиві відомості.

**Постановка проблеми.** Проблема правопорядку та законності у сфері господарювання в Україні є дуже гострою. Незважаючи на те, що правотворчість у частині оновлення вітчизняного кримінального законодавства про відповідальність за злочини у сфері господарської діяльності вирізняється певною інтенсивністю, деякі проблеми так і лишаються невирішеними. Однією з них є та, що торкається питань правильної кваліфікації злочинів у сфері банкрутства.

Проблемам кримінальної відповідальності за злочини, пов'язані з банкрутством,

присвячували свої дослідження такі вчені, як П.П. Андрушко, І.Н. Бенедисюк, Н.О. Гуторова, Є.М. Васілін, О.О. Дудоров, О.Є. Звірко, А.М. Клочко, В.М. Кирилко, І.А. Клепицький, Б.Н. Колб, М.Й. Коржанський, О.О. Круглова, Н.А. Лопашенко, В.Н. Лук'янов, Н.М. Ляпунова, І.Ю. Михалев, М.І. Мельник, Р.О. Мовчан, О.І. Перепелиця, А.М. Ришелюк, В.В. Сташис, Є.Л. Стрельцов, М.В. Талан, В.Я. Тацій, М.І. Хавронюк, І.О. Харь та інші. Водночас деякі питання щодо кваліфікації цих злочинів залишаються остаточно не вирішеними та потребують подальшого наукового пошуку. Певну

складність представляє кваліфікація злочину, передбаченого ст. 220-1 Кримінального кодексу України (далі – КК України) та характеристика особливо кваліфікованого складу даного злочинного діяння, передбаченого ч. 4 вказаної норми.

**Мета статті** – дослідити актуальні питання щодо кваліфікації порушення порядку ведення бази даних про вкладників або порядку формування звітності як одного із злочинів у сфері банкрутства.

**Виклад основного матеріалу.** Верховною Радою України 2 березня 2015 р. було прийнято Закон № 218-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності пов'язаних із банком осіб» [1]. Відповідно до даного нормативного акту Розділ VII Особливої частини КК України «Злочини у сфері господарської діяльності» було доповнено ст. 218-1 «Доведення банку до неплатоспроможності». І ця зміна у кримінальному законодавстві щодо господарських злочинів у сфері банкрутства не була останньою. Наприклад, Законом України (далі – ЗУ) № 629-VIII від 16 липня 2015 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку» у КК України включено ст. 220-1 «Порушення порядку ведення бази даних про вкладників або порядку формування звітності» та ст. 220-2 «Фальсифікація фінансових документів та звітності фінансової організації, приховування неплатоспроможності фінансової установи або підстав для відкликання (анулювання) ліцензії фінансової установи» [2]. Всі вказані норми, а так само і ст. 219 КК України, так чи інакше регулюють кримінальну відповідальність за злочини у сфері банкрутства.

Відповідно до ч. 1 ст. 220-1 КК України кримінально караним є діяння, яке полягає у внесенні керівником або іншою службовою особою банку до бази даних про вкладників завідомо неправдивих відомостей [3].

Єдиною підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого КК України, тобто сукупність встановлених законом про кримінальну відповідальність об'єктивних і суб'єктивних ознак, які характеризують певне суспільно небезпечне діяння (дію чи бездіяльність) як злочин [4, с. 44]. У свою чергу, склад злочину включає в себе

низку елементів: обов'язкових, тобто притаманних усім злочинам і факультативних – таких, що властиві лише окремим складам злочину (групі складів).

У теорії кримінального права як обов'язкові елементи складу злочину виділяють об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єкт, суб'єктивну сторону. Традиційно характеристику складу злочину починають з визначення його об'єкту (суспільних відносин, що охороняються законом про кримінальну відповідальність, та яким злочинном заподіюється шкода, чи виникає загроза її заподіяння).

Зазвичай для визначення видів об'єкту злочину застосовується «вертикальна класифікація» [4, с. 44-47], відповідно до якої виділяються такі об'єкти:

1) Загальний – сукупність усіх суспільних відносин, які охороняються законом про кримінальну відповідальність. Правильне розуміння загального об'єкту дає можливість відокремлення злочинів від незлочинних дій, оскільки об'єктом кримінально-правової охорони є найбільш важливі суспільні відносини.

2) Родовий – об'єднує групу однорідних та взаємопов'язаних суспільних відносин, на які посягає визначений ряд злочинів. Наприклад, родовим об'єктом об'єднані у певну групу: злочини проти основ національної безпеки України (Розділ I КК України) родовим об'єктом яких виступають суспільні відносини з охорони основ національної безпеки України; злочини проти власності (Розділ VI КК України) – родовим об'єктом є відносини власності; злочини проти громадської безпеки (Розділ IX КК України), родовий об'єкт – громадська безпека, тобто стан захищеності життєдіяльності людей від джерел підвищеної небезпеки [5, с. 23, с. 286].

3) Безпосередній – конкретні суспільні відносини та блага, проти яких спрямовано злочин.

Іноді виділяють також видовий об'єкт злочину, який є частиною родового об'єкту що об'єднує в його межах групу близьких між собою суспільних відносин.

Окрім вертикальної класифікації у теорії кримінального права існує ще й «горизонтальна», відповідно до якої безпосередні об'єкти злочинів поділяються на основні, додаткові та факультативні. Під основним безпосереднім об'єктом розуміються суспільні відносини, яким при вчиненні злочину завжди спричиняється збиток. Додатковий безпосередній об'єкт – суспільні відносини, яким спричиняється збиток

поряд з основним об'єктом. Факультативний – суспільні відносини, які поставлено під кримінально-правову охорону, але під час вчинення цього злочину не обов'язково ставляться під загрозу.

Отже, проведемо аналіз об'єкта злочину «Порушення порядку ведення бази даних про вкладників або порядку формування звітності» відповідно до наведеної класифікації.

Порушення порядку ведення бази даних про вкладників або порядку формування звітності є одним зі злочинів у сфері господарської діяльності (Розділ VII КК України). У вітчизняній науці кримінального права господарські злочини піддаються різноманітній класифікації, більшість з видів якої пов'язані з віднесенням злочину до тієї чи іншої групи в залежності від його видового об'єкта.

Наприклад, науковці В.Я. Тацій, В.М. Кириченко та О.І. Перепелиця, пропонують таку класифікацію:

1. Злочини у сфері кредитно-фінансової, банківської і бюджетної сфери України (статті: 199, 200, 201, 204, 207, 208, 210, 211, 212, 212-1, 215, 216 КК України);

2. Злочини у сфері підприємництва, конкурентних відносин та іншої діяльності суб'єктів господарювання (статті: 202, 203, 203-1, 205, 206, 209, 209-1, 213, 214, 228, 229, 231, 232 КК України);

3. Злочини у сфері банкрутства (статті: 218, 219, 220, 221 КК України);

4. Злочини у сфері використання фінансових ресурсів та обігу цінних паперів (статті: 222, 223, 223-1, 223-2, 224, 232-1, 232-2 КК України);

5. Злочини у сфері обслуговування споживачів і захисту їх прав (статті: 217, 225, 226, 227 КК України);

6. Злочини у сфері приватизації державного і комунального майна (статті: 233, 234, 235 КК України) [5, с. 186-187].

На наш погляд така позиція найбільш повно відображає сутність відповідних груп злочинів у сфері господарської діяльності. Хоча за останні роки Розділ VII КК України зазнав значних змін. Деякі склади злочинів було декриміналізовано, зокрема і ст.ст. 218, 220 та 221 КК України, тобто більшість зі злочинів у сфері банкрутства. Натомість, як вже зазначалося на підставі ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи гарантування вкладів фізичних осіб та виведення

неплатоспроможних банків з ринку» КК України доповнився ст. 220-1 та ст. 220-2.

Нині слушно видається класифікації, яку надає О.О. Дудоров, відповідно до якої злочини, передбачені ст. ст. 218-1 доведення банку до неплатоспроможності; 219 доведення до банкрутства; 220-1 порушення порядку ведення бази даних про вкладників або порядку формування звітності та ст. 220-2 фальсифікація фінансових документів та звітності фінансової організації, приховування неплатоспроможності фінансової установи або підстав для відкликання (анулювання) ліцензії фінансової установи відносяться до такої групи господарських злочинів як злочини проти прав кредиторів [6, с. 606]. Дійсно, злочини, передбачені ст. ст. 218-1 та 219 (частини перші), завдають великої матеріальної шкоди державі або кредитору. Це суспільно небезпечні наслідки даних злочинних діянь. Склади ж злочинів, передбачених ст. ст. 220-1 та 220-2, сконструйовано як формальні (коли законодавець обмежується описом суспільно небезпечного діяння залишаючи поза межами складу злочину суспільно небезпечні наслідки). Водночас ч. 4 ст. 220-1 передбачається вчинення дій, що полягають в умисному пошкодженні або знищенні керівником або іншою службовою особою банку бази даних про вкладників або вчиненні дій, які унеможливають ідентифікацію вкладника за інформацією, наявною у базі даних про вкладників, або вчиненні дій, наслідком яких є незаконне збільшення суми витрат Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, пов'язаних із виведенням банку з ринку, або унеможливають початок здійснення виплат коштів вкладникам неплатоспроможного банку відповідно до Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб». У цьому разі під загрозу також ставляться законні інтереси кредиторів (вкладників). Водночас злочин є пов'язаним із неплатоспроможністю (або банкрутством) банку. Тож можна зазначити, що порушення порядку ведення бази даних про вкладників або порядку формування звітності є суспільно небезпечним діянням у сфері банкрутства, спрямованим проти законних інтересів кредиторів (вкладників).

Визначаючи родовий об'єкт злочину, передбаченого ст. 220-1 КК України, слід відзначити, що оскільки він є одним зі злочинів у сфері господарської діяльності, то відповідно його родовим об'єктом виступає сукупність відносин, які складаються у сфері господарської діяльності,

тобто таких, що виникають з приводу виробництва, розподілу, обміну та споживання товарів, виконання робіт та надання послуг. А враховуючи зазначене вище, можна дійти висновку і щодо безпосереднього об'єкта цього злочину. Оскільки порушення порядку ведення бази даних про вкладників або порядку формування звітності вчинюється у сфері банкрутства та спрямований проти законних інтересів кредиторів, його безпосереднім основним об'єктом є суспільні відносини у сфері виконання банком своїх фінансових зобов'язань. Крім того, хоча злочинне діяння, передбачене ст. 220-1 КК України сконструйовано як злочин з формальним складом (тобто його складом не охоплюються суспільно небезпечні наслідки), одним з таких наслідків може бути спричинення майнової шкоди вкладникам, а відповідно до ч. 4 – зокрема і через неможливість здійснення виплат коштів вкладникам неплатоспроможного банку. Тож факультативним безпосереднім об'єктом порушення порядку ведення бази даних про вкладників або порядку формування звітності можуть виступати відносини власності.

Від предмета посягання (об'єкта злочину) слід відрізнити предмет злочину, тобто певну річ матеріального світу, з приводу якої або у зв'язку якою вчинюється злочин. Цей факультативний елемент злочину може бути безпосередньо вказаний у назві або у диспозиції статті чи впливати з її змісту. Предметом злочину можуть виступати майно, документи, національна або іноземна валюта, зброя, певна інформація тощо.

Злочин, передбачений ст. 220-1 КК України, також є предметним. Його предметом виступають завідомо неправдиві відомості, що вносяться до бази даних про вкладників (ч. 1 ст. 220-1); завідомо неправдиві відомості, що вносяться у звітність, яка подається до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (ч. 3 ст. 220-1); база даних про вкладників (яка зазнає пошкодження або знищення) (ч. 4 ст. 220-1).

Завідомо неправдиві відомості – відомості, які надаються вказаним у розглядуваній статті адресатам і є такими, що містять неправдиву інформацію про вкладників.

Фонд гарантування вкладів фізичних осіб – установа, що виконує спеціальні функції у сфері гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку і ліквідації банків у випадках, встановлених ЗУ «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» [7].

Кожен банк є учасником Фонд гарантування вкладів фізичних осіб. Така участь є обов'язковою. Банк набуває статусу учасника Фонду в день отримання банківської ліцензії. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб має право на безоплатне одержання від банку інформації про його діяльність, а відповідно і про вкладників. У п. 7 ст. 17 вказаного Закону наголошується на тому, що учасник Фонду зобов'язаний вести базу даних про вкладників у порядку визначеному Фондом, із забезпеченням можливості щоденного формування інформації про вкладників з урахуванням відомостей, відображених у базі даних, щодо відсотків за вкладами фізичних осіб [7].

База даних про вкладників – сховище даних програмно-апаратного комплексу як частини системи автоматизації роботи банку, що забезпечує накопичення, збереження, належне використання інформації про вкладників, необхідної для здійснення Фондом виплат гарантованих сум відшкодувань [8].

Невіддільним елементом складу злочину є його об'єктивна сторона – зовнішнє вираження злочину. Під час аналізу об'єктивної сторони виділяють такі ознаки:

- 1) суспільно небезпечне діяння (дія чи бездіяльність);
- 2) суспільно небезпечні наслідки такого діяння;
- 3) причинний зв'язок між діянням, вчиненим винним та наслідками що настали;
- 4) місце, стан, спосіб, час, обстановка, знаряддя чи засоби вчинення злочину.

Обов'язковою ознакою об'єктивної сторони злочину є суспільно небезпечне діяння, а інші ознаки оцінюються як факультативні. Це пов'язано з тим, що законодавець по-різному конструював окремі статті КК України. За конструкцією, зазвичай, вирізняють такі склади злочину:

- 1) матеріальні – у випадках, коли складом злочину охоплюється не тільки суспільно небезпечне діяння, але й суспільно небезпечні наслідки, спричинені ним;
- 2) формальні – якщо склад злочину охоплює лише діяння, вчинене винним, а наслідки залишаються за межами складу;
- 3) усічені – у разі, якщо склад злочину охоплює лише дії щодо готування до злочину або процес виконання певного діяння, спрямованого на спричинення суспільно небезпечних наслідків.

Відповідно до ч. 1 ст. 220-1 порушення порядку ведення бази даних про вкладників

або порядку формування звітності з об'єктивної сторони виражається у вчиненні активних дій – внесенні до бази даних про вкладників завідомо неправдивих відомостей. Складом злочину охоплюється лише вчинення вказаного суспільно небезпечного діяння. Його можливі наслідки залишаються поза межами складу. Злочин є закінченим з моменту внесення до бази даних про вкладників відповідної інформації. Тобто даний склад злочину сконструйовано як формальний.

Під «внесенням», як способом реалізації об'єктивної сторони злочину, слід розуміти внесення до бази даних про вкладників інформації що не відповідає дійсності повністю або частково (інформація про кількість вкладників, їх особисті дані, розмір вкладу тощо).

Вкладником є фізична особа (зокрема, фізична особа – підприємець), яка уклала або на користь якої укладено договір банківського вкладу (депозиту), банківського рахунку або яка є власником іменного депозитного сертифіката [7].

Щодо звітності, яка подається до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, то відповідно до ст. 31 ЗУ «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» банк зобов'язаний подавати до Фонду балансові звіти, звіт аудитора, інші визначені Фондом форми звітності, документи та інформацію, необхідні для виконання Фондом функцій, передбаченим вказаним Законом, у строки, формі та відповідно до вимог, встановлених нормативно-правовими актами Фонду [7].

Пошкодження бази даних про вкладників (ч. 4 ст. 220-1 КК України) – вчинення будь-яких дій, які частково унеможливають або ускладнюють використання такої бази даних або інформації, яку вона містить.

Знищення бази даних про вкладників (ч. 4 ст. 220-1 КК України) – вчинення будь-яких дій, які повністю унеможливають використання такої бази даних або інформації, яку вона містить.

Також відповідно до ч. 4 ст. 220-1 КК України реалізація об'єктивної сторони цього злочину може виражатися у вчиненні будь-яких дій, які тим чи іншим чином унеможливають ідентифікацію вкладника за інформацією, наявною у базі даних про вкладників, або вчиненні дій, наслідком яких є незаконне збільшення суми витрат Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, пов'язаних з виведенням банку з ринку, або унеможливають початок здійснення

виплат коштів вкладникам неплатоспроможного банку. У такій формі злочин вважається закінченим з моменту повної реалізації винним свого наміру щодо вчинення зазначених дій та настання вказаних вище наслідків (при наявності причинного зв'язку між діянням винної особи та наслідками, що настали).

Відповідно до ЗУ «Про банки і банківську діяльність» банк може бути віднесений до категорії проблемних або неплатоспроможних.

До категорії проблемних (ст. 75 ЗУ) банк може бути віднесений за умови його відповідності хоча б одному з наступних критеріїв:

1) банк протягом звітного місяця допустив зменшення на 5 і більше відсотків:

а) щоденного розміру регулятивного капіталу нижче встановленого нормативно-правовими актами Національного банку України мінімального розміру регулятивного капіталу – п'ять і більше разів та/або

б) значення нормативу достатності (адекватності) регулятивного капіталу нижче встановленого нормативно-правовими актами Національного банку України нормативного значення цього нормативу – два і більше разів;

2) банк не виконав вимогу вкладника або іншого кредитора, строк якої настав п'ять і більше робочих днів тому, та/або встановлено факти невідображення в бухгалтерському обліку документів клієнтів банку, що не виконані банком у встановлений законодавством України строк;

3) системне порушення банком законодавства, що регулює питання запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

4) банк протягом звітного місяця допустив зменшення на 5 і більше відсотків значення хоча б одного з нормативів ліквідності нижче мінімальних нормативних значень, встановлених нормативно-правовими актами Національного банку України, що розраховуються: за щоденними розрахунками – п'ять і більше разів; щодами - два і більше разів;

Обсяг негативно класифікованих активів банку (крім санаційного) становить 40 відсотків і більше загальної суми активів, за якими має оцінюватися ризик та формуватися резерв згідно з нормативно-правовими актами Національного банку України (п. 4-1);

5) банк не має ефективних та адекватних систем внутрішнього контролю та/або управління

ризиками, що створює загрозу інтересам вкладників чи інших кредиторів банку;

б) систематичне подання та/або оприлюднення недостовірної інформації або звітності з метою приховування реального фінансового стану банку, у тому числі щодо операцій із пов'язаними з банком особами [9].

Банк може бути віднесений до категорії неплатоспроможних (ст. 76 ЗУ) якщо:

1) неприведення банком своєї діяльності у відповідність із вимогами законодавства, у тому числі нормативно-правових актів Національного банку України, після віднесення його до категорії проблемних, але не пізніше ніж через 180 днів з дня визнання його проблемним;

2) зменшення розміру регулятивного капіталу або нормативів капіталу банку до однієї третини від мінімального рівня, встановленого законом та/або нормативно-правовими актами Національного банку України;

3) невиконання банком протягом п'яти робочих днів поспіль двох і більше відсотків своїх зобов'язань перед вкладниками та іншими кредиторами та/або встановлення фактів невідображення в бухгалтерському обліку документів клієнтів банку, що не виконані банком у встановлений законодавством строк, після віднесення банку до категорії проблемних;

4) виявлення фактів здійснення банком після віднесення його до категорії проблемного операцій (крім нарахування відсотків за вкладами, отримання клієнтами банку заробітної плати, аліментів, пенсій, стипендій, інших соціальних, державних виплат), оформлення (переоформлення) договорів, внаслідок яких зобов'язання перед фізичними особами в межах гарантованої суми відшкодування збільшуються за рахунок зменшення зобов'язань перед фізичними особами, які перевищують гарантовану суму відшкодування, та/або зобов'язань перед фізичними особами, які не підпадають під гарантії Фонду гарантування фізичних осіб, та/або юридичними особами (п. 5);

5) невиконання банком, віднесеним до категорії проблемного, розпорядження, рішення Національного банку України (зокрема, про застосування заходів впливу/санкцій) та/або вимоги Національного банку України щодо усунення порушень банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку України протягом визначеного Національним банком України строку (п. 6) [9].

Наступний елемент складу злочину це його суб'єктивна сторона – внутрішній бік злочину, тобто психічні процеси, які відбуваються у свідомості винної особи, характеризують її волю та реалізуються у самому злочинному діянні. Ознаками суб'єктивної сторони є вина, мотив та мета злочину.

Відповідно до ст. 23 КК України виною є психічне ставлення особи до вчинюваної дії чи бездіяльності, передбаченої КК, та її наслідків, виражене у формі умислу або необережності. У свою чергу, умисел поділяється на прямий і непрямий, де:

1) прямим є умисел, якщо особа усвідомлювала суспільно небезпечний характер свого діяння (дії або бездіяльності), передбачала його суспільно небезпечні наслідки і бажала їх настання;

2) непрямим є умисел, якщо особа усвідомлювала суспільно небезпечний характер свого діяння (дії або бездіяльності), передбачала його суспільно небезпечні наслідки і хоча не бажала, але свідомо припускала їх настання (ст. 24) [3].

Така форма вини, як необережність, поділяється на злочинну самовпевненість та злочинну недбалість, де:

1) необережність є злочинною самовпевненістю, якщо особа передбачала можливість настання суспільно небезпечних наслідків свого діяння (дії або бездіяльності), але легковажно розраховувала на їх відвернення;

2) необережність є злочинною недбалістю, якщо особа не передбачала можливості настання суспільно небезпечних наслідків свого діяння (дії або бездіяльності), хоча повинна була і могла їх передбачити (ст. 25) [3].

Мотив і мета злочину можуть бути різними, і зазвичай зазначаються безпосередньо у статті, що передбачає кримінальну відповідальність то чи інший злочин.

З суб'єктивного боку порушення порядку ведення бази даних про вкладників або порядку формування звітності вчинюється з прямим умислом, про що свідчать зазначені у ст. 220-1 терміни «завідомо» (ч. ч. 1, 3) та «умисне» (ч. 4). При цьому цей злочин не характеризується наявністю спеціальних мети та мотиву вчинення злочинного діяння.

Останній обов'язків елемент складу злочину – суб'єкт (особа, яка вчинила злочин та відповідає всім ознакам, визначеним у КК України). Суб'єктом злочину (ч. 1 ст. 18 КК України) є фізична осудна особа, яка вчинила

злочин у віці, з якого відповідно до КК може наставати кримінальна відповідальність (здебільшого – це 16 років). Також законодавець виділяє таку категорію, як спеціальний суб'єкт злочину – фізична осудна особа, яка вчинила у віці, з якого може наставати кримінальна відповідальність, злочин, суб'єктом якого може бути лише певна особа [3].

Суб'єкт порушення порядку ведення бази даних про вкладників або порядку формування звітності є спеціальним. Ним може бути лише керівник або інша службова особа банку.

Службовими особами є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом (ч. 3 ст. 18 КК України) [3]. Також службовими особами визнаються посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, у тому числі присяжні засідателі, інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), іноземні третейські судді, особи, уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку альтернативному судовому, посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), а також члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді і посадові особи міжнародних судів [3].

Тобто така особа має працювати у банку та займати певну посаду – бути службовою особою, яка наділена відповідними повнова-

женнями. Звісно керівник банку, виконуючи організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські обов'язки, також є службовою особою.

**Висновки і пропозиції.** Отже, зробивши аналіз складу злочину, передбаченого ст. 220-1 КК України, та визначивши його об'єктивні та суб'єктивні ознаки, можна дійти висновку, що певну складність становить визначення безпосереднього факультативного об'єкту цього злочинного діяння та способів його вчинення, що свідчить про необхідність подальшого наукового пошуку у цій сфері.

#### Список використаної літератури:

1. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності пов'язаних із банком осіб». *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 17. Ст. 122. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку». *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 43. Ст. 386. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 № 2341-03. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
4. Кримінальне право України. Загальна та особлива частина : навч. посібник / за заг. ред. В.М. Стратонова. Київ : Істина, 2007. 400 с.
5. Кримінальне право України. Особлива частина : підручник / за ред. В.Я. Тація. 4-те вид., переробл. і допов. Харків : Право, 2010. 608 с.
6. Дудоров О.О. Кримінальне право : навч. посібник / за заг. ред. М.І. Хавронюка. Київ : Ваїте, 2014. 944 с.
7. Закон України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб». *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2012. № 50. Ст. 564. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
8. Рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб 9 липня 2012 р. № 3 (у редакції рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб 25 вересня 2014 р. № 99). Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 23 серпня 2012 р. за № 1430/21742. URL: <http://www.fg.gov.ua>.
9. Закон України «Про банки і банківську діяльність». *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 5–6. Ст. 30. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

**Kliuchyk Yu. V. Violation of the order of managing the database about the depositors or the formation of reporting order as one of the crimes in the bankruptcy**

*The article is devoted to the analysis of the crime of violation of the procedure for maintaining a database of depositors or the procedure of reporting, as one of the crimes in the field of bankruptcy, and the problems of its qualification.*

*It is noticed that presents certain complication by a soba qualification of the crime envisaged by the article 220-1 of the Criminal code of Ukraine and description of especially skilled composition of this criminal act, envisaged parts 4 the indicated norm.*

*The grounds of criminal responsibility are determined for a crime and elements of his composition. It characterized to the duty and additional elements of corpus delict.*

*The location of crime of "disturbing of conduct of database or order of forming of accounting" about depositors is determined in the system of crimes in the field of economic activity. The examined criminal act is characterized as one of crimes in the field of bankruptcy.*

*The family and direct objects of crime, envisaged century are specified 220-1, and also it is determined him optional direct object.*

*Marked, that crime ponder able to the century 220-1 the Criminal code of Ukraine is subject. As his object come forward:*

*1) scienter untruthful information that is brought in to the database about depositors (part of a 1 article 220-1);*

*2) scienter untruthful information, that is brought in accounting that is given in Fund of guaranteeing of holding of physical persons (part is 3 articles 220-1);*

*3) databases are about depositors (what tests a damage or elimination) (part is 4 articles 220-1).*

*The methods of realization of objective side of disturbing of conduct of database or order of forming of accounting about depositors are examined. The subjective signs of this crime are determined.*

*A concept vehicle is determined and specified in relation to the crime of "disturbing of conduct of database or order of forming of accounting" about depositors under the Law of Ukraine "On the system of guaranteeing of holding of physical persons".*

**Key words:** *database, contributor, reporting, order of formation, crimes in the field of bankruptcy, manager, official of the bank, knowingly false information.*



**I. В. Самокиш**головний спеціаліст  
Головного управління Держгеокадастру в Одеській області

## ПІДСТАВИ (КРИТЕРІЇ) СИСТЕМАТИЗАЦІЇ КВАЛІФІКУЮЧИХ ОЗНАК ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ ВЛАСНОСТІ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ І КРАЇН СХІДНОЇ ЄВРОПИ

*Автор досліджує підстави систематизації кваліфікуючих ознак злочинів проти власності за законодавством України і країн Східної Європи. Зроблено висновок, що кваліфіковані склади і кваліфікуючі ознаки є одним із найбільш поширених засобів диференціації караності в статтях Особливої частини Кримінальних кодексів. Природа кваліфікуючих ознак дуалістична. Вони входять до сукупності ознак складу злочину і тому повинні мати всі ті особливості, які притаманні ознакам складу злочину. Ознаки, що кваліфікують злочин, істотно змінюють рівень суспільної небезпеки конкретного злочину. Для країн Східної Європи пострадянського простору більш характерним є опис одного або декількох різновидів складу злочину, іменованих у теорії кваліфікованими, особливо кваліфікованими у відповідних частинах певної статті Особливої частини, на відміну від розміщення такого різновиду в окремій статті в більшості законів країн Східної Європи, історія розвитку яких не мала радянського періоду. Дослідження питань систематизації кваліфікуючих ознак злочинів проти власності за законодавством України і країн Східної Європи дало можливість виділити такі основні підстави (критерії) систематизації: I. За об'єктивними ознаками: 1) за об'єктом складу злочину: а) предмет злочину проти власності; б) потерпілий; 2) за ознаками об'єктивної сторони: 1) за ознаками місця вчинення злочину; 2) за наслідком; 3) за ознаками обстановки; 4) за ознаками знарядь та засобів; 5) за способом вчинення злочину. II. За суб'єктивними ознаками: 1) за ознаками суб'єкта; 2) за ознаками суб'єктивної сторони.*

**Ключові слова:** злочини проти власності, підстави систематизації, кваліфікуючі ознаки, кримінальний кодекс, країни Східної Європи.

**Постановка проблеми.** Кваліфіковані склади і кваліфікуючі ознаки є одним із найбільш поширених засобів диференціації караності в статтях Особливої частини Кримінальних кодексів. Для країн Східної Європи пострадянського простору більш характерним є опис однієї або декількох різновидів складу злочину, іменованих у теорії кваліфікованими, особливо кваліфікованими у відповідних частинах певної статті Особливої частини, на відміну від розміщення такого різновиду в окремій статті в більшості законів країн Східної Європи, історія розвитку яких не мала радянського періоду.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням питань кримінально-правової охорони власності займалося чимало вчених, серед них: Л.М. Демидова, В.П. Ємельянов, Є.Л. Стрельцов, А.М. Соловйова, В.Я. Тацій та ін. Питання кримінально-правової охорони власності в країнах Східної Європи ще не були предметом окремого комплексного наукового дослідження.

**Мета статті** – дослідження підстав систематизації кваліфікуючих ознак злочинів проти власності за законодавством України і країн Східної Європи.

**Виклад основного матеріалу.** Помітно збільшилася кількість кваліфікуючих ознак, задіяних законодавцем для диференціації відповідальності за злочини проти власності, в кримінальних законах України, Білорусі та РФ. Науковці звертають увагу, що якщо, наприклад, у колишньому Кодексі РРФСР 1960 року опис одного або декількох різновидів складу злочину, іменованих у теорії кваліфікованими, особливо кваліфікованими або привілейованими, містилося десь у кожній другій статті Особливої частини, то в чинному Кримінальному кодексі (далі – КК) їх частка вже в початковій редакції закону зросла майже до 65%, а з урахуванням змін і доповнень нині вона досягла майже 68%, що свідчить про все більшу увагу законодавця до використання такого важливого засобу

диференціації покарання в Особливої частини КК, як кваліфіковані (і привілейовані) склади [1].

Для того щоб розкрити підстави (критерії) систематизації кваліфікуючих ознак злочинів проти власності за законодавством України і країн Східної Європи, необхідно розкрити правову природу кваліфікуючих ознак. І хоча розкриття правової природи – не самоціль, а засіб, важлива сходинка поглибленого пізнання сутності явища, поняття, природа кваліфікуючих ознак дуалістична [2, с. 313]. В.О. Навроцький вказує, що кваліфікуючі ознаки – це додаткові ознаки складу злочину, які підвищують ступінь суспільної небезпечності злочину [3, с. 305].

Серед науковців не існує єдиної точки зору щодо визначення поняття кваліфікуючих ознак. Зокрема, Л.Л. Кругліков та О.В. Васильєвський зазначають, що кваліфікуючими є ознаки складу злочину, які свідчать про різко підвищену (порівняно з основним складом) суспільну небезпечність діяння та особи, яка його вчинила [4, с. 174].

О.М. Войтюк зазначає, що кваліфікуючі ознаки – це один зі способів посилення суворості покарання [5, с. 7]. На основі аналізу чинного Кримінального кодексу України та чинних кримінальних кодексів інших держав ми виокремили такі властивості ознак, які кваліфікують злочин:

1. Ознаки, що кваліфікують злочин, чітко визначені в тексті кримінального закону. Такі ознаки формулюються здебільшого під час конструювання диспозицій статей Особливої частини кримінального закону (всі ознаки, передбачені чинним КК України), рідше – під час регламентації інститутів Загальної частини (що використано рядом зарубіжних КК), та конструюванні санкцій (зокрема, такий спосіб доволі часто зустрічався у всіх попередніх кримінальних кодексах).

2. Ознаки, що кваліфікують злочин, мають імперативний характер.

3. Ознаки, що кваліфікують злочин, істотно змінюють рівень суспільної небезпеки конкретного злочину [6, с. 298].

Т.О. Леснієвські-Костарева визначає кваліфікуючі ознаки як передбачені в законі обставини, характерні для злочинів відповідного виду, що відображають значно змінений, порівняно з основним складом злочину, ступінь суспільної небезпечності скоєного й особи винного та впливають на кваліфікацію злочину і міру відповідальності [7, с. 230]. С.Є. Кротов називає кваліфікуючими такі ознаки злочину, які сфор-

мульовані у статтях Особливої частини КК, містять обтяжуючі обставини вказаного у диспозиції статті злочину і передбачають підвищену відповідальність [8, с. 16].

Аналіз кваліфікованих ознак складів злочинів проти власності показав, що для країн Східної Європи більш характерним є розміщення кваліфікованих складів злочинів на рівні окремих статей КК. Так, у КК Сербії існує кваліфікована крадіжка – *Teška krađa* (ст. 204 КК Сербії) та особливо кваліфікована крадіжка – *Razbojnička krađa* (ст. 205 КК Сербії). Причому такі окремі статті, якими передбачено відповідальність за вчинення злочину за обтяжуючих обставин, також можуть бути поділено на частини. Так, наприклад, ст. 150 КК Албанії передбачає кримінальну відповідальність за знищення майна (основний склад злочину). Умисне знищення або пошкодження майна, що спричинило серйозні матеріальні наслідки, карається штрафом або позбавленням волі на строк до трьох років (ст. ст. 150 КК Албанії). Кваліфікований склад такого злочину міститься у ст. 151 КК Албанії. Умисне знищення або пошкодження майна вогнем карається штрафом або позбавленням волі на строк до п'яти років (ч. 1 ст. 151 КК Албанії). У випадку якщо злочинне діяння призвело до тяжких матеріальних наслідків, покарання передбачене у виді позбавлення волі на строк до десяти років (ч. 2 ст. 151 КК Албанії). У випадку настання серйозних наслідків для здоров'я людей, діяння карається позбавленням волі на строк від п'яти до п'ятнадцяти років (ч. 3 ст. 151 КК Албанії). Статтю 152 КК Албанії передбачено кримінальну відповідальність за знищення майна вибуховими речовинами (ч. 1 ст. 152 КК Албанії). Умисне знищення або пошкодження майна вибуховими речовинами карається штрафом або позбавленням волі на строк до п'яти років (ч. 2 ст. 152 КК Албанії). Коли злочинне діяння призвело до серйозних матеріальних наслідків, воно карається від п'яти до десяти років позбавлення волі (ч. 3 ст. 152 КК Албанії). Коли заподіяно внаслідок злочину серйозні наслідки для здоров'я людей, це карається від десяти до двадцяти років позбавлення волі (ч. 4 ст. 152 КК Албанії).

Виняток становлять кримінально-правові норми про злочини проти власності законодавства країн Східної Європи пострадянського простору. Так, на прикладі норм про злочини проти власності за КК України зазначимо, що якщо основний склад злочину міститься

у частині першій статті Особливої частини КК, то у частині другій відповідно – кваліфікований склад злочину, а у третій частині статті – особливо кваліфікований склад злочину.

Якщо склад злочину матеріальний, то законодавчі конструкції кваліфікованих складів злочинів мають містити повну вказівку на злочин у частині першій відповідної статті або його узагальнене найменування. Наприклад, у ст. 185 «Крадіжка» КК України основний склад злочину – матеріальний. Нею визнається таємне викрадення чужого майна. А законодавчі конструкції кваліфікованих складів сформульовано так: «крадіжка, вчинена...» (частини 2, 4, 5 ст. 185 КК України), «крадіжка, поєднана з...» (ч. 3 ст. 185 КК України). Таке формулювання означає, що для кваліфікованих складів характерними є всі конститутивні ознаки крадіжки, в тому числі суспільно небезпечні наслідки. Лише у випадку коли кваліфікуючі ознаки виражають суспільно небезпечні наслідки вчиненого злочину, законодавчі конструкції відповідних кваліфікованих складів можуть мати такий вигляд: «дії, передбачені частиною першою, якщо вони спричинили...» (або подібні формулювання залежно від специфіки описання об'єктивної сторони складів злочинів). Водночас у випадку конструювання основного складу злочину як формального або усіченого відповідні кваліфіковані склади можуть формулюватися так: «дії (діяння), передбачені (передбачене) у частині першій цієї статті, вчинені...» [9, с. 60].

А.М. Соловйова слушно пропонує введення нових кваліфікуючих ознак вчинення діяння «щодо особи похилого віку, особи з інвалідністю, особи, яка перебуває в безпорадному стані, або особи, яка страждає на психічний розлад», «з використанням обставин, що виникли внаслідок надзвичайних подій», «із застосуванням зброї чи іншого небезпечного знаряддя або засобу» [10, с. 6].

Слід погодитись із точкою зору А.М. Соловйової щодо необхідності доповнити ч. 2 ст. 187 КК України новою кваліфікуючою ознакою – «щодо особи похилого віку, особи з інвалідністю, особи, яка перебуває в безпорадному стані, особи, яка страждає на психічний розлад»; ч. 3 ст. 187 кваліфікуючою ознакою «або вчинений з використанням обставин, що виникли внаслідок надзвичайних подій»; ч. 4 ст. 187 особливо кваліфікуючою ознакою «або із застосуванням зброї чи іншого небезпечного знаряддя або засобу» [10, с. 30].

Крім того, на наш погляд, доцільно доповнити норму статті 185 КК України такою кваліфікуючою ознакою, як вчинення крадіжки «з одягу, сумки чи іншої ручної поклажі, що знаходилися при потерпілому».

Кваліфікований вид розбійницької крадіжки передбачений ч. 3 ст. 205 КК Сербії. Відповідальність за ч. 3 ст. 205 КК Сербії передбачена за розбійницьку крадіжку, вчинену групою осіб, або таку, що спричинила тяжкі тілесні ушкодження потерпілому. Стаття 112 (22) КК Сербії дає поняття групи, під якою розуміють групу з мінімум як трьох осіб, які об'єдналися з метою постійного або періодичного вчинення злочинів, які не повинні мати визначених ролей, безперервності членства або розвиненої структури. До внесення змін до Кримінального кодексу 2009 р. (опублікованих в «Офіційному віснику RS» № 82/2009), кваліфікуючою ознакою було те, що злочин було вчинено кількома особами, щонайменше двома особами (співвиконавцями) відповідно до судової практики. Для інкримінування такого злочину необхідно, щоб винний усвідомлював виконання своєї роботи саме в межах групи, а не окремо [11, с. 372, 613–614].

Стаття 229 КК Хорватії, розділ двадцять третій (XXIII) «Кримінальні діяння проти власності» («Kaznena Djela Protiv Imovine») [12] передбачає відповідальність за кваліфіковані види крадіжки. Такими названо: 1) крадіжка з проникненням у закриті приміщення або на закриті території, в будівлі, кімнати, сейфи, шафи чи інші закриті приміщення або території (простори); 2) крадіжка, вчинена особливо небезпечним або особливо зухвалим способом, коли винний діяв, скориставшись умовами, що виникли під час пожежі, повені, землетрусу або іншого стихійного лиха, або 3) скориставшись безпорадністю чи іншими особливо складними ситуаціями потерпілого; 4) крадіжка майна, що має велику цінність; 5) крадіжка зброї, боєприпасів, ракет, мін і вибухових пристроїв, бойової або частини військової техніки, яка обслуговує потреби оборони; 6) крадіжка майна, яке використовується для релігійних цілей або було вкрадене з церкви чи іншої будівлі або приміщення, які використовуються для релігійних ритуалів; 7) крадіжка культурних цінностей або предмету наукового, мистецького, історичного чи технічного значення, або з громадської колекції (зібрання), захищеної приватної колекції, або виставлені публічно; 8) якщо злочинець

має при собі будь-яку зброю або небезпечне знаряддя для атаки чи оборони; 9) крадіжка вчинена посадовою особою під час виконання нею службових обов'язків або обов'язків представника державного органу.

Кваліфікований вид розбою відбувається тоді, коли злочинець використовує вогнепальну зброю, ніж або інші небезпечні предмети чи засоби, а також якщо він діє спільно з іншою особою, яка використовує таку зброю або інші небезпечні засоби (§ 2 ст. 280 KK Польщі) [13, с. 252].

Статтею 293 KK Польщі встановлено кримінальну відповідальність у випадку, коли положення ст. 291 та 292 KK Польщі застосовуються відповідно до комп'ютерної програми. Така обтяжуюча обставина, як вчинення злочину щодо майна значної вартості або майна, яке має особливе значення для культури, винесена в окрему ст. 294 і стосується майже всіх злочинів проти майна – крадіжки, привласнення, здійснення телефонних переговорів за чужий рахунок, шахрайства, знищення чи пошкодження майна і деяких інших [14, с. 731].

Дослідження питань систематизації кваліфікуючих ознак злочинів проти власності за законодавством України і країн Східної Європи дало можливість виділити такі підстави (критерії) систематизації:

I. За об'єктивними ознаками.

1) за ознаками об'єкту складу злочину:

– за предметом злочину проти власності (майно у великих чи особливо великих розмірах (ч. 4 ст. 187 KK України)); якщо викрадені зброя, боеприпаси, снаряди, вибухотехнічні засоби, бойові ресурси або частина бойових ресурсів, що обслуговують потреби армії (п. 6 ч. 1 ст. 229 KK Хорватії); якщо предмет культурної цінності або об'єкт наукового, мистецького, історичного чи технічного значення викрадений, або викрадене майно є частиною публічної колекції, охороняється приватною колекцією або публічно демонструється (п. 6 п. 8 ч. 1 ст. 229 KK Хорватії); якщо викрадене майно використовується в релігійних цілях або викрадене з церкви чи іншої будівлі або приміщення, що використовується для релігійних служб (п. 7 ч. 1 ст. 229 KK Хорватії);

– за ознаками потерпілого п. 4 ч. 1 ст. 229 KK Хорватії передбачає відповідальність за крадіжку з використанням безпорадного стану потерпілого або інших особливо складних станів (ситуацій) потерпілого; скориставшись

безпорадністю чи іншим лихом іншої людини п. 6 ч. 1 ст. 240 KK Чорногорії; скориставшись безпорадністю чи іншим тяжким станом людини (п. 6 ч. 1 ст. 204 KK Сербії);

2) за ознаками об'єктивної сторони:

– з проникненням у житло, інше приміщення чи сховище потерпілого (ч. 3 ст. 185 KK України, ч. 3 ст. 186 KK України, ч. 3 ст. 187 KK України) (*крадіжка з проникненням у закриті приміщення або на закриті території, в будівлі, кімнати, сейфи, шафи чи інші закриті приміщення або території (простори)* ст. 229 KK Хорватії, п. 6 ч. 2 ст. 158 KK РФ (з незаконним проникненням у приміщення чи інше сховище), п. а ч. 3 158 KK РФ (з незаконним проникненням у житло); якщо крадіжка була вчинена з могили померлої особи (п. 8 ч. 1 ст. 195 KK Болгарії);

– за наслідком – вимагання, вчинене із заповдінням тяжкої шкоди здоров'ю потерпілого (п. в ч. 3 ст. 163 KK РФ); завдання значної шкоди (п. в ч. 2 ст. 158 KK РФ, ч. 3 ст. 185 KK України, ч. 3 ст. 186 KK України); *крадіжка, що призвела до смерті потерпілого* (ст. 141 KK Албанії);

– обстановка – у п. 3 ч. 1 ст. 229 KK Хорватії крадіжка, коли винний діяв, скориставшись умовами, які виникли внаслідок пожежі, повені, землетрусу або іншого стихійного лиха; під час пожежі, повені, землетрусу чи іншої катастрофи (п. 5 ч. 1 ст. 240 KK Чорногорії); крадіжка була вчинена під час пожежі, повені, аварії корабля, аварії, війни чи іншого соціального лиха п. 1 ч. 1 ст. 195 KK Болгарії; вчиняє крадіжку під час стану національної безпеки чи воєнного стану, під час стихійного лиха чи іншої події, що серйозно загрожує життю або здоров'ю людей, громадському порядку чи майну (п. 2 ч. 4 ст. 205 KK Чехії); під час пожежі, повені, землетрусу чи іншого лиха; (п. 5 ч. 1 ст. 204 KK Сербії);

– серед елементів, що підвищують ступінь ймовірності настання шкідливих наслідків, звертають на себе увагу **ознаки, що характеризують спосіб вчинення злочину**. Наприклад, до такої ознаки можна віднести застосування зброї або предметів, які винний використовує як зброю, під час вчинення певного злочину проти власності. Справа тут не тільки в тому, що застосування зброї або предметів, які винний використовує як зброю, полегшує вчинення злочину, але, що більш важливо, робить вчинення злочину і настання шкідливих наслідків більш імовірним. Шкода

від вчинення саме таким способом злочину стає більш суттєвою, тому потрібні додаткові бар'єри на шляху злочинця. Одним із таких бар'єрів і є загроза більш суворого покарання. Знаряддя та засоби: із застосуванням зброї (озброєний розбій ст. 140 КК Албанії); із застосуванням зброї чи іншого небезпечного інструменту для нападу чи оборони (п. 1 ч. 1 ст. 240 КК Чорногорії, п. 4 ч. 1 ст. 204 КК Сербії); якщо для вчинення крадіжки використовувалися транспортний засіб, технічні засоби (п. 4 ч. 1 ст. 195 КК Болгарії), *застосування зброї або предметів, які винний використовує як зброю* ч. 2 ст. 162 КК РФ.

– за способом вчинення злочину – вчинена особливо небезпечним або особливо зухвалим способом (п. 2 ч. 1 ст. 229 КК Хорватії) (п. 3 ч. 1 ст. 240 КК Чорногорії) (п. 3 ч. 1 ст. 204 КК Сербії) п. 1 ч. 4 ст. 205 КК Чехії).

II. За суб'єктивними ознаками:

1) – *повторно* (ч. 2 ст. 185 КК України), *особою, яка раніше вчинила розбій або бандитизм* (ч. 2 ст. 187 КК України);

2) крім того, спільна участь двох або більше осіб у вчиненні злочину підвищує ступінь імовірності настання шкідливих наслідків у порівнянні з тими випадками, коли суб'єкт злочину діє самотійно. Вона досягає якісно нового рівня, коли співучасть набуває форми злочинної групи і отримує найвищу ступінь розвитку в злочинній організації. *За попередньою змовою групою осіб* (п. а ч. 2 ст. 158 КК РФ, ч. 2 ст. 185 КК України тощо).

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, можна зробити висновок, що дослідження питань систематизації кваліфікуючих ознак злочинів проти власності за законодавством України і країн Східної Європи дало можливість виділити такі основні підстави (критерії) систематизації: I. За об'єктивними ознаками: 1) об'єкт складу злочину: а) предмет злочину проти власності; б) потерпілий; 2) за ознаками об'єктивної сторони: 1) за ознаками місця вчинення злочину; 2) за наслідком; 3) за ознаками обстановки; 4) за ознаками знарядь та засобів; 5) за способом вчинення злочину. II. За суб'єктивними ознаками: 1) за ознаками суб'єкта; 2) за ознаками суб'єктивної сторони.

#### Список використаної літератури:

1. Кругликов Л.Л. О понятии преступлений с квалифицированными составами. *Юридическая наука*. 2014. № 2. URL: [https://cyberleninka.ru/article/n/o-ponyatii-prestupleniy-](https://cyberleninka.ru/article/n/o-ponyatii-prestupleniy-s-kvalifitsirovannymi-sostavami)

[s-kvalifitsirovannymi-sostavami](https://cyberleninka.ru/article/n/o-ponyatii-prestupleniy-s-kvalifitsirovannymi-sostavami) (дата обращения: 09.06.2019).

- Трайнин А.Н. *Общее учение о составе преступления*. Москва, 1957.
- Навроцкий В.О. *Основы криминально-правовой квалификации* : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2006. С. 305.
- Кругликов Л.Л. *Дифференциация ответственности в уголовном праве*. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2003.
- Войтюк О.М. *Уголовно-правовые способы ужесточения наказания* : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право». Тюмень, 2009.
- Мармура О.З. Поняття ознак, що кваліфікують злочин. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична»*. 2011. Випуск 2. С. 297–306.
- Лесниевски-Костарева Т.А. *Дифференциация уголовной ответственности. Теория и законодательная практика*. Москва : НОРМА, 2000.
- Кротов С.Е. *Дифференциация уголовной ответственности в зависимости от категоризации преступлений, квалифицирующих признаков и обстоятельств, отягчающих наказание* : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право». Москва, 2005.
- Загинея З. *Тлумачення кваліфікованого складу злочину, передбаченого у статті 365 Кримінального кодексу України*. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 59–65. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu\\_2015\\_2\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2015_2_10) (дата звернення: 09.06.2019).
- Соловійова А.М. *Кримінально-правова охорона власності: порівняльно-правове дослідження* : автореф. дис. ... на здобуття наукового ступеню д. ю. н. Ірпінь, 2019. 43 с.
- Стоянович З. «Коментар Кривичного законика». Четверто измењено и допуњено издање. С. 372, С. 613–614.
- Kazneni zakon. URL: <https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Kazneni%20zakone%20slu%20pro%20C4%8Di%20C5%A1%20C4%87eni%20tekst.pdf> (дата звернення: 09.06.2019).
- Соловійова А.М. *Кримінально-правова характеристика злочинів проти власності: порівняльно-правове дослідження* : монографія. Вінниця : «Вінницька газета», 2018. 460 с.
- Хавронюк М.І. *Кримінальне законодавство України та інших держав континентальної Європи: порівняльний аналіз, проблеми гармонізації* : монографія. Київ : Юрисконсульт, 2006. 1048 с.

**Samokysh I. V. Criteria for systematization of qualifying signs of crimes against property under the legislation of Ukraine and the countries of Eastern Europe**

*The author examines the bases of systematization of qualifying signs of crimes against property under the legislation of Ukraine and the countries of Eastern Europe. It is concluded that qualifying norms are one of the most common means of differentiation of punishment in the articles of the Special Part of the Criminal Codes. The nature of qualifying norms is dualistic. They are included in the set of features of the crime and therefore must have all the features that are inherent in the features of the crime. The characteristics that characterize the crime significantly change the level of public danger of the particular crime. For Eastern European countries of the post-Soviet space, it is more characteristic to describe one or more varieties of crime, referred to in theory as qualified, especially qualified in the relevant parts of a particular article of the Special Part. Unlike the placement of this kind in a separate article, in most laws of the countries of Eastern Europe, the history of development of which did not have a Soviet period. The study of the systematization of the qualifying features of crimes against property under the legislation of Ukraine and the countries of Eastern Europe has made it possible to distinguish the following basic grounds (criteria) of systematization: I. On objective grounds: 1) the object of the crime: a) the object of the crime against property; b) the victim; 2) on the signs of the objective side: 1) on the grounds of the crime scene; 2) by consequence; 3) on the signs of the situation; 4) by signs of tools and means; 5) by the method of committing the crime. II. by subjective characteristics: 1) by the characteristics of the subject; 2) on the subjective side.*

**Key words:** crimes against property, grounds for systematization, qualifying features, criminal code, Eastern European countries.

УДК 343.2/7

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-40>**Л. Ю. Тимофєєва**

кандидат юридичних наук,  
науковий співробітник науково-дослідної частини,  
викладач кафедри кримінального права  
Національного університету «Одеська юридична академія»,  
медіатор, адвокат

## МОБІНГ У КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

*У статті розглянуто явище «мобінгу», його причини, наслідки та способи протидії.*

*Під мобінгом слід розуміти систематичне цькування, психологічний терор, форми зниження авторитету та психологічного тиску у вигляді цькування співробітника у колективі, зазвичай з метою його звільнення. Таке цькування негативно відображується на людині, робочому процесі та може призвести до інших негативних наслідків, навіть до самогубства, проте не завжди можна оцінити такі дії або бездіяльність за допомогою кримінально-правових норм та відреагувати на їх вчинення.*

*Найпоширенішими проявами цього негативного явища є босинг та булінг. Перший має місце у разі, якщо керівник шляхом зловживання владою тисне на окремого працівника або на увесь колектив. Останній же полягає у жорстокості, приниженні честі та гідності, безпідставному вказуванні на службову некомпетентність з боку трудового колективу чи роботодавця.*

*Отже, мобінг розглядається як одна з форм дискримінації прав людини у трудових відносинах, яка проявляється через психологічне, економічне та інше насильство з метою пониження людської гідності підлеглих та найманих працівників з боку керівництва за певними ознаками, створення стосовно них напруженої, ворожої, образливої атмосфери та примушування учасника трудових відносин до зміни місця роботи. Мобінг призводить також до неврозів, суїцидів, а також матеріальних витрат.*

*Мобінг є негативним явищем, яке, як видається потребує криміналізації за умови настання тяжких наслідків для потерпілого. Проте можливості законодавства не є єдиним варіантом протидії цьому явищу. Ефективними також, видається, можуть стати діалогові, відновні та медіаційні практики, які будуть сприяти не тільки конструктивному вирішенню конфлікту. Такі практики дають можливість сторонам висловитись та почути одне-одного, контролювати ситуацію, яка склалась.*

**Ключові слова:** булінг, цькування, психологічний тиск, маніпуляції, вороже ставлення на роботі, дискримінація, переслідування.

**Постановка проблеми.** У січні 2019 р. набрав чинності Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу». Проте, окрім цькування у закладах освіти дійсність стикається також із іншими формами цькування, зокрема на роботі (мобінг). Таке цькування негативно відображується на людині, робочому процесі та може призвести до інших негативних наслідків, навіть до самогубства, проте не завжди можна оцінити такі дії або бездіяльність за допомогою кримінально-правових норм та відреагувати на їх вчинення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти, пов'язані з проблемати-

кою мобінгу, досліджували науковці України та зарубіжжя зокрема: Л. Ванніорек, А. Ванніорек, Л. Гаращенко, Е. Догаєв, Н. Кисельов, О. Кравченко, В. Оськін, І. Прокопець, А. Скочитін, Д. Сорокіна та інші вчені. Проте у кримінально-правовій сфері це явище досліджено не досить, що зумовлює вибір теми дослідження.

**Метою статті** є дослідження мобінгу та шляхів протидії цьому явищу.

**Виклад основного матеріалу.** Під мобінгом слід розуміти систематичне цькування, психологічний терор, форми зниження авторитету та психологічного тиску у вигляді цькування

співробітника у колективі, зазвичай з метою його звільнення.

«Мобінг» – це соціальне явище, яке має безпосереднє відношення до трудової діяльності людини і застосовується в контексті морального і психологічного переслідування. Поняття «мобінг» з'явилося в Україні порівняно недавно і на законодавчому рівні норми щодо заборони мобінгу відсутні. Вказаний феномен став предметом наукових досліджень та врегульований нормативними актами у багатьох країнах, у тому числі і в європейських [1, с. 200].

Перші дослідження явища мобінгу (від англ. *to mob* – нападати, труїти) були здійснені вченим-етологом Конрадом Лоренцом (доктор медицини, один із основоположників етології, науки, про поведінку тварин). У своїй книзі «Агресія» (1966 р.) [2], він вперше описав мобінг серед птахів і тварин, приписуючи його до інстинкту в боротьбі за виживання. На його думку, люди схильні до подібних вроджених імпульсів, але здатні тримати їх під раціональним контролем. Згодом, у 70-х роках ХХ ст., швед Петер-Пауль Хайнеманн<sup>1</sup>, який працював шкільним лікарем, написав книгу «Мобінг. Групове насильство серед дітей і дорослих», матеріалом для якої стали його спостереження за школярами. Цей термін він використав для позначення феномену нападу групи людей на особу, яка своєю поведінкою порушує соціальні норми. У сучасному значенні термін «мобінг» був вперше використаний шведським лікарем і психологом Хайнцем Лейманом у своїй монографії «Мобінг, переслідування на роботі» у кінці 70-х років ХХ століття [3, с. 72].

На думку Х. Леймана, мобінг – це психологічний тиск на робочому місці, що виявляється у чварах, цькуванні, підсиджуванні, плітках, інтригах, хамстві, емоційному насильстві, сексуальному домаганні, спрямовані на витиснення та доведення до зриву [4].

Х. Лейман визначив 45 варіацій поведінки, типових для мобінгу, серед них: приховування необхідної інформації, доноси, соціальна ізоляція, наклепи, систематична критика, поширення необґрунтованих чуток, висміювання, використання акустичних (крики, шуми, дратівливі звуки), світлових, нюхових ефектів, шкідництво, інсценування, відмова від допомоги, нанесення шкоди здоров'ю, доведення до самогубства, вбивство [5, с. 135].

<sup>1</sup> Heinemann P.P. *Mobbing-Gruppvåld bland barn och vuxna* / Peter Heinemann. Stockholm : Natur & Kultur, 1972. 192 p. / цит. за: [1, с. 200].

Крім того, явище мобінгу було докладно описане Г. Леманом і А. Густафсоном в опублікованому в *The National of Occupational Safety and Health* звіті (1984 р.) щодо результатів дослідження, проведеного впродовж 1982–1983 рр. у Швеції.

Стаття 2 Кодексу законів про працю України закріплює право на здоров'я та безпечні умови праці як одне з основних трудових прав працівників.

Міжнародна організація праці (МОП) під психічним терором на робочому місці розуміє образливе, мстиве, жорстоке, злостиве або принизливе поводження з окремою особою або групою працівників, що охоплює колективний пресинг (*ganging up*) або мобінг проти обраного працівника, який стає об'єктом психічного тиску. Мобінг передбачає постійну негативну увагу або критику, ізоляцію особи від суспільних контактів, поширення неправдивої інформації.

У законопроекті «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії мобінгу» від 1 березня 2019 р. № 10118 [6] пропонується доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) новою статтею 173-5 «Мобінг (цькування)» такого змісту: Мобінг (цькування), тобто діяння учасників трудових відносин, які полягають у психологічному, фізичному, економічному насильстві, у тому числі із застосуванням засобів електронних комунікацій, що вчиняються стосовно працівника підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором з фізичними особами або такою особою щодо інших учасників трудових відносин із метою приниження їх людської гідності за певними ознаками, створення щодо них напруженої, ворожої, образливої атмосфери та примушування учасника трудових відносин до зміни місця роботи.

Кваліфіковані склади такого адміністративного правопорушення у законопроекті пов'язані із вчиненням мобінгу групою осіб або повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, якщо такі дії спричинили заподіяння шкоди психічному або фізичному здоров'ю учаснику трудових відносин, а також якщо мобінг вчинений власником або уповноваженим ним органом (особою) підприємства, установи, організації. Крім того, передбачена відповідальність за неповідомлення власником або уповноваженим ним органом (особою) під-



приємства, установи, організації уповноваженим підрозділам органів Національної поліції України про випадки мобінгу (цькування) учасника трудових відносин.

Закон України «Про засади протидії та запобіганні дискримінації в Україні» від 6 вересня 2012 р. згадує про існування «утисків», під якими розуміють небажану для особи або групи осіб поведінку, метою або наслідком якої є пониження їх людської гідності або створення стосовно такої особи чи групи осіб напруженої, ворожої або зневажливої атмосфери. Якщо зробити аналіз цього положення, то воно хоча і наближене до суті мобінгу, але не закріплює жодної форми протидії ньому.

**У контексті кримінальної відповідальності**, мобінг можна розглядати як спосіб доведення до самогубства та кваліфікувати такі діяння відповідно за ст. 120 КК. Систематичні зауваження відповідно до ППВСУ можна розглядати в рамках ст. 296 КК. Крім того, є достатньо широка ст. 173 КК, яка передбачає відповідальність за порушення трудового законодавства.

Тобто, навіть якщо мобінг не буде криміналізовано, його в певних межах можна розглядати в межах інших статей КК. Водночас за таких умов багато зловживань так і залишаться поза увагою законодавства.

**Прояви.** Найпоширенішими проявами цього негативного явища є босинг та булінг. Перший має місце у разі, якщо керівник шляхом зловживання владою тисне на окремого працівника або на увесь колектив. Останній же полягає у жорстокості, приниженні честі та гідності, безпідставному вказуванні на службову некомпетентність з боку трудового колективу чи роботодавця.

Існують відпрацьовані *прийоми*, спроможні виснажувати психіку жертви, заставляти мучитися догадками чи є випадковими явища, які з нею трапляються, чи це умисні дії. Серед таких прийомів виокремлюють наступні (Ф.Г. Малейнова): ізоляція жертви від неформальних особистих контактів (жертву не кличуть обідати або в курилку, не запрошують на вечірки, не помічають), перекриття каналів службової інформації (співробітники можуть умисно приховувати або «забувати» сказати інформацію, яка стосується роботи, занадто пізно передавати службову інформацію), ігнорування професійних успіхів жертви (звинувачення в некомпетентності, не просування по службі, залишення без

винагороди, дискримінація у складанні графіку роботи або сітки відпусток), погіршення репутації (розпуск пліток, крадіжка документів, не дають висловлюватись, пропозиції сприймають як несерйозні або осміюють, підвищують голос та дозволяють собі зневажливе ставлення, негативні висловлювання в адресу жертви) [7, с. 66].

Тактика, що застосовується нападниками, різноманітна – найбільш типовим є висловлювання претензій прилюдно. Дослідження 2003 р. показало, що тактика, яка застосовується «агресорами»-чоловіками і «агресорами»-жінками, кардинально різниться. Якщо чоловіки для пресингу використовують в основному адміністративний ресурс і свої організаційні повноваження, то жінки для досягнення певної мети активно задіють соціальні зв'язки усередині організації [8, с. 113–115].

У США спеціалізованою організацією, що вивчає проблему утиску працівника на робочому місці, є The Workplace Billing and Trauma Institute (WBTI). Дослідження, що були проведені WBTI у 2003 р. показали, що найбільш поширеним виявився мобінг стосовно працівників-жінок (50 %) і чоловіків (30 %), найменш поширеною ситуацією є утиск працівників-чоловіків з боку жінок (8 %). Здебільшого (71 %) утиски виходять із боку осіб, що обіймають більш високе становище в організаційній ієрархії, у 6–7 % випадків – з боку колег, статус яких однаковий зі статусом «жертви», а іноді навіть із боку підлеглих (12 %) [9, с. 75].

Проте, розглядаючи статистику, слід враховувати, що вона спирається тільки на точні дані. Багато працівників мовчать із приводу цькувань на роботі або звільняються, не вказуючи на справжню причину.

**Порівняльно-правовий контекст.** 21 грудня 2006 р. Україна ратифікувала Європейську соціальну хартію, в якій закріплено право на гідне ставлення на роботі, зокрема, з метою забезпечення ефективного здійснення права всіх працівників на захист їхньої гідності під час роботи (ст. 26). Відповідно до ст. 26 Хартії, держави взяли на себе зобов'язання поширювати інформацію про систематичні або явно негативні та образливі дії щодо окремих працівників на робочому місці або у зв'язку з виконанням роботи, сприяти запобіганню таких дій і вживати всіх відповідних заходів для захисту працівників від такої поведінки.

Ст. 19 Хартії Співтовариства про основні соціальні права працівників, закріплює положення, відповідно до якого кожен працівник у своєму робочому середовищі має користуватися задовільними умовами охорони здоров'я та безпеки. Ст. 31 Хартії основних прав Європейського Союзу закріплює право кожного працівника на роботу в умовах, що забезпечують охорону його здоров'я, безпеку та повагу його гідності. Обидва документа закріплюють загальні норми, спрямовані на охорону здоров'я та безпеку працівника. Директива № 89/391/ЄЕС Ради від 12 червня 1989 р. щодо запровадження заходів заохочення поліпшення безпеки та охорони здоров'я містить загальні принципи щодо запобігання професійним ризикам, захисту безпеки і здоров'я, виключення ризику і нещасних випадків, інформування, консультацій, пропорційної участі з питань безпеки і охорони праці відповідно до національного законодавства та/або практики, навчання працівників та їх представників, а також загальні правила впровадження названих принципів. Ціла низка актів закріплює заборону будь-якого насильства та психологічного тиску на робочому місці (антидискримінаційне законодавство ЄС), а саме: Директива Ради 2000/43/ЄС від 29 червня 2000 р. про реалізацію принципу рівного ставлення до осіб незалежно від расової та етнічної належності і Директива Ради 2000/78/ЄС від 27 листопада 2000 р. про встановлення загальних правил рівного ставлення у сфері зайнятості і професійної діяльності. У директиві 2000/78/ЄС поведінка, що має на меті створити ворожу, таку, що принижує гідність людини або образливу обстановку, визначена як переслідування працівника і прирівнюється до дискримінації трудових прав. У Хартії ЄС про основні права (ст. 1) вказано, що людська гідність недоторканна. Вона підлягає повазі і захисту. Кожна людина має право на власну фізичну і психічну цілісність.

Принцип недискримінації впроваджується за допомогою трьох груп норм, що стосуються: забезпечення недискримінації за ознаками расової, етнічної належності; забезпечення недискримінації за ознаками релігії або переконань, інвалідності, віку, сексуальної орієнтації; забезпечення рівноправності між жінками та чоловіками в професійному житті. Таким чином, «гідність» є одним із природних прав людини, закріплених у міжнародних та європейських актах, останні, у свою чергу, акцентували увагу на ефективному здійсненні права

всіх працівників на захист їхньої гідності на роботі.

Слід виокремити, Директиву Європейського Союзу від 27 листопада 2000 р. № 2000/78/ЄС, яка встановлює рівність поводження у сфері праці та зайнятості, визначаючи поведінку з метою створення ворожої, принижуючої гідності людини або образливої обстановки як переслідування працівника, що прирівнюється до дискримінації трудових прав.

У більшості зарубіжних країн на законодавчому рівні регулюється протидія мобінгу. В трудовому законодавстві деяких європейських держав поняття «мобінг» знайшло своє закріплення (Польща, Франція, Швеція та ін.), в деяких розглядається як прояв дискримінації або як прояв психологічного насилля.

Звернувшись до міжнародної практики, можна побачити, що захист від цього негативного явища здійснюється шляхом гарантування та забезпечення права на справедливі та безпечні умови праці. У Франції було прийнято спеціальний Закон «Про захист працівників від морального переслідування на робочому місці». Підписання антимобінгових угод є поширеним у Німеччині. До цього ж, відповідальність за мобінгові дії передбачена у трудовому договорі, тому роботодавець виплачує постраждалому значне матеріальне відшкодування. Важлива роль відводиться діяльності профспілок. У Швеції, окрім законодавчих актів, значного розповсюдження набула соціальна реклама. Кодекс праці Республіки Польща зобов'язує роботодавця протидіяти мобінгу як негативному явищу в службово-трудовах відносинах [10].

Таким чином, мобінг розглядається як одна з форм дискримінації прав людини у трудових відносинах, яка проявляється через психологічне, економічне та інше насильство з метою приниження людської гідності підлеглих та найманих працівників з боку керівництва за певними ознаками, створення стосовно них напруженої, ворожої, образливої атмосфери та примушування учасника трудових відносин до зміни місця роботи.

**Наслідки.** Мобінг призводить до звільнення з роботи, судових процесів, неврозів, суїцидів, а також матеріальних витрат. На робочому місці від нього страждають чоловіки і жінки, досвідчені професіонали і молоді працівники. Мобінг шкодить не лише співробітнику-жертві, а й організації, тому що гальмує робочий процес.

Дослідження, що були проведені WBТІ у 2003 р. показали, що найбільш поширеними наслідками мобінгу є стрес (76 %), параноя (60 %), головна біль (55 %), почуття відстороненості (41 %), почуття вини, сорому, сумніви (38 %) [9, с. 75]. Наслідками мобінгу можуть стати шкода психічному здоров'ю, порушення приватного життя, репутаційні ризики, та навіть самогубство [11, с. 389]. Але не у всіх випадках мобінг буде визнаний причиною вищезазначених наслідків.

**Причини.** Мобінг є формою насилля, тому його причиною, як і багатьох форм насилля є жага влади, необхідність уваги. Крім того, причиною може стати бажання кар'єрного росту, підвищення свого авторитету, відволікання від інших проблем, страх за своє місце, ревності, помста, заздрість тощо. Жертву обирають за ознакою несхожості на інших.

Крім того, причинами можуть бути системні проблеми організації. Керівництво може заохочувати конкуренцію у її викривленому розумінні – провокувати співробітників на доноси, підсиджування та просто стралявати. Також причиною може бути нездорова атмосфера в колективі. Мобінг прослідковується в організаціях, де превалюють сімейні або інтимні зв'язки між співробітниками, де існує плінність кадрів та де немає перспектив кар'єрного росту. Є також інші системні причини, серед яких: неправильна кадрова політика: нечітке розподілення праці між співробітниками (наприклад, обов'язки колег дублюються, співробітник виконує роботу, не передбачену його посадовою інструкцією), відсутність зворотного зв'язку з керівництвом, нечіткі цілі та задачі організації, наявність привілейованого статусу окремих людей, слабкий корпоративний дух [7, с. 66-67].

**Шляхи протидії та профілактики.** Шляхів протидії такому явищу декілька. Одні розміщені в правовій сфері, інші – в моральній, політичній, економічній, соціальній тощо.

Г.В. Кузьменко як фахівець в сфері трудового права серед способів захисту від мобінгу пропонує: закріплення права подання скарги спеціалісту служби охорони праці підприємства, комісії з питань охорони праці, керівнику профспілки, звернутись з позовом до суду. Крім того, запропоновано прийняти спеціальний Закон «Про недопущення мобінгу в трудових відносинах», де було б закріплено його законодавче визначення, ознаки, шляхи усунення,

способи захисту порушених прав та трудові гарантії потерпілим від мобінгу [12, с. 13].

У правовій сфері можна виокремити кримінальну відповідальність за мобінг, якщо внаслідок нього спричинені тяжкі наслідки, дисциплінарну відповідальність у вигляді догани, звільнення, штрафів, цивільно-правову у вигляді відшкодування шкоди потерпілому та ін.

О. Фармагей як фахівець у сфері психології серед варіантів профілактики мобінгу пропонує: запровадження демократичного стилю керівництва, надання підлеглим реальної можливості відверто висловлювати свою точку зору керівництву, налаштування працівників на самостійність та підвищення свого рівня компетенції, зробити прозорими ухвалення рішень, заохочувати участь у розроблянні проєктів, практикувати розумову атаку, наголошувати на спільній відповідальності, роз'яснювати про небажаність мобінгу та застосування санкцій у разі його виявлення, застосовувати єдиний підхід у заохоченнях та стягненнях стосовно працівників незалежно від суб'єктивного ставлення [13, с. 108].

**Висновки.** Мобінг є негативним явищем, яке, як видається потребує криміналізації за умови настання тяжких наслідків для потерпілого. Проте можливості законодавства не є єдиним варіантом протидії цьому явищу. Ефективними також, видається, можуть стати діалогові, відновні та медіаційні практики, які будуть сприяти конструктивному вирішенню конфлікту. Такі практики дають можливість сторонам висловитись та почути одне-одного, контролювати ситуацію, яка склалась.

#### Список використаної літератури:

1. Гаращенко Л.П. Теоретико-правові засади протидії мобінгу. *Університетські наукові записки* : часопис Хмельницького університету управління і права. 2016. № 3. С. 199–207.
2. Лоренц К. Агрессия (так называемое «зло») / Конрад Лоренц / пер. с нем. Москва : Прогресс, Универс, 1994. 272 с.
3. Правові проблеми трудового та пенсійного законодавства України в контексті євроінтеграції : монографія / Н.М. Хуторян, Я.В. Сімутіна, М.М. Шумило та ін. ; відповід. ред. Н.М. Хуторян. Київ : Ніка-Центр, 2017. 256 с.
4. Leymann H. Mobbing: Psychoterror am Arbeitsplatz und wie man sich dagegen wehren kann / Heinz Leymann. Rowohlt, 1993. P. 192.
5. Прокопец И.О. Моббинг – эмоциональный террор на рабочем месте. *Вопросы гуманитарных наук*. 2012. № 6. С. 135–137.

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії мобінгу : Проект Закону України від 1 березня 2019 р. № 10118. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65602](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65602).
7. Майленова Ф.Г. Моббинг: насилие и аппарат власти в офисе. *Философские науки*. 2008. № 6. С. 63–69.
8. Митцель О. Мобінг у трудовому колективі: соціально-правові аспекти (проблеми правового регулювання). *Вісник прокуратури*. № 12 (78). Грудень 2007. С. 113–115.
9. Скавитин А. Моббинг персонала: опыт зарубежных исследований. *Управление персоналом*. 2004. № 8–9. С. 70–78.
10. Кравченко О. Мобінг у трудовому праві. *Вісник АПСВТ*. 2018. № 3. С. 90–91. URL: [https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk\\_3\\_2018-90-91.pdf](https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_3_2018-90-91.pdf).
11. Жалинский А.Э. Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2009. 400 с.
12. Кузьменко Г.В. Принцип гуманізму в сучасному трудовому праві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2015. 19 с.
13. Фармагей О. Мобінг, його можливі наслідки та запобігання. *Довідник кадровика*. 2008. № 4. С. 103–109.

**Timofeeva L. Yu. Mobbing and European integration of Criminal Law policy**

*The article deals with the phenomenon of “mobbing”, its causes, consequences and methods of counteraction.*

*Mobbing should be understood as systematic harassment, psychological terror, forms of diminishing authority, and psychological pressure in the form of harassment of an employee in a team, usually with the aim of dismissing him. Such harassment has a negative impact on the individual, the work process, and can lead to other negative consequences, even suicide, but it is not always possible to evaluate such actions or omissions by means of Criminal Law and to respond to them.*

*The most common manifestations of this negative phenomenon are bossing and bullying. The first is the case if the manager, through abuse of power, presses on an individual employee or on the whole team. The latter is cruelty, humiliation and dignity, unjustified indication of incompetence on the part of the workforce or the employer.*

*Thus, mobbing is seen as a form of discrimination against human rights in labor relations, manifested through psychological, economic and other violence in order to humiliate the dignity of subordinates and employees by management on certain grounds, to create a tense, hostile, abusive atmosphere for them and forcing a participant in an employment relationship to change jobs. Mobbing also leads to neuroses, suicides, and material costs.*

*Mobbing is a negative phenomenon that appears to need criminalization if the victim suffers grave consequences. However, the possibility of legislation is not the only option to counteract this phenomenon. Dialogue, restorative and mediation practices that seem to be effective in helping to constructively resolve the conflict but also to heal wounds may also appear to be effective. Such practices allow the parties to speak and hear one another, to control the situation.*

**Key words:** *bullying, harassment, psychological pressure, manipulation, hostile attitude at work, discrimination.*

# КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.982.32:621.794.425

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-41>

**В. С. Сезонов**

кандидат юридичних наук,  
старший судовий експерт Харківського  
науково-дослідного експертно-криміналістичного центру  
Міністерства внутрішніх справ України

## ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛІСТИЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ДОКУМЕНТІВ, ЩО СУПРОВОДЖУЮТЬ ТРАНСПОРТНІ ЗАСОБИ

*У статті проаналізовані проблеми криміналістичних досліджень документів, що супроводжують транспортні засоби в межах позасудових експертних досліджень. Всебічний аналіз теоретичних підстав та практичного досвіду проведення експертного дослідження даного виду дозволив сформулювати низку проблем, висновків та пропозицій щодо його законодавчої та методологічної підтримки.*

*Алгоритм експертно-криміналістичного дослідження документів, що супроводжують транспортні засоби, полягає у визначенні загальних ознак і захисних елементів реєстраційних документів, найбільш поширених способів їх підробки, а також у застосуванні комплексу окремих методів дослідження, зокрема, візуально-мікроскопічного, методів кольороділення, посилення контрасту, дослідження документа у відбитих ультрафіолетових та інфрачервоних променях, люмінесцентного аналізу, вологого копіювання, а також порівняння даних, зазначених у документах, з інформацією, що міститься в існуючих базах даних (МВС України та міжнародних).*

*Доведено, що методи експертно-криміналістичного дослідження транспортних засобів повинні відповідати таким критеріям: законність та етичність; наукова обґрунтованість; безпечність та ефективність; перевірюваність; мінімальний ступінь впливу на об'єкти дослідження. Крім того, самі методи можуть бути класифіковані за різними підставами, серед яких доцільно виділити: умови використання, стадії процесу експертно-криміналістичного дослідження, вплив на об'єкти дослідження тощо.*

*Проаналізувавши положення Інструкції про порядок проведення криміналістичних досліджень транспортних засобів і реєстраційних документів, що їх супроводжують, працівниками Експертної служби МВС України, затвердженої наказом МВС України від 31 травня 2013 року № 537, яка регламентує науково-методичну складову частину провадження дослідження, чітко відображає алгоритм дій працівника Експертної служби МВС України на всіх стадіях його проведення, а також інформаційний супровід таких дій, видається виправданим розширити коло об'єктів комплексного експертно-криміналістичного дослідження транспортних засобів.*

*Наведено конкретизований перелік документів, що супроводжують транспортні засоби, як об'єктів експертно-криміналістичного дослідження, їхні індивідуальні ознаки. Окреслені основні проблеми, а саме: відсутність правової підтримки та алгоритму експертизи документів під час огляду транспортного засобу; відсутність єдиної системи елементів персоналізації реєстраційних документів у сервісних центрах системи МВС України; відсутність класифікатора реєстраційних документів іноземних держав у будь-якому вигляді; необхідність розроблення методики криміналістичного дослідження документів на транспортні засоби як окремого специфічного виду експертизи. Надано рекомендації щодо вирішення зазначеного переліку проблем.*

**Ключові слова:** реєстраційні документи, судова експертиза, огляд транспортного засобу, комплексна експертиза, спеціальний об'єкт експертизи.

**Постановка проблеми.** Сьогодні у структурі державних судово-експертних установ, зокрема тих, що відносяться до сфери управління МВС України, функціонують окремі підрозділи, що здійснюють комплексні криміналістичні дослідження транспортних засобів (далі – ТЗ) і документів, що їх супроводжують. Разом із цим у теорії криміналістики та судової експертизи недостатньо уваги приділено питанням щодо сутності вказаного напрямку практичної роботи. На теперішній час немає чіткої межі щодо дій судових експертів під час проведення огляду ТЗ та дослідження ТЗ при супроводженні реєстраційних процедур, не розроблена сучасна методика проведення такого виду досліджень. Відсутність законодавчого та методичного супроводження даного виду діяльності викликає суттєвий суспільний резонанс. Отже, існує гостра потреба у ліквідації цих прогалин. Також слід відзначити, що в нормативно-правових актах з питань судово-експертної діяльності досить неоднозначно закріплено і питання співвідношення судової експертизи та експертного дослідження загалом і класифікація експертиз зокрема, в тому числі й у частині співвідношення різних видів криміналістичних досліджень документів, що супроводжують ТЗ.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** В юридичній літературі загальні теоретичні положення проведення комплексної судової експертизи обговорюються доволі ґрунтовно. Аналіз праць Т.В. Аверьянова, А.І. Вінберга, Р.С. Белкіна, Н.П. Майліса, Н.Г. Малаховської, О.Р. Росинської, М.Я. Сегай, Е.Б. Сімакової-Єфремян, О.Р. Шляхова, М.Г. Щербаковського, С. І. Перліна та інших науковців дозволяє констатувати, що стосовно сутності та систематизації вказаного напрямку експертних досліджень єдиного бачення поки що немає.

Загальним об'єктом даного виду експертиз є транспортний засіб, якому притаманні деякі інформаційні поля, що співвідносять його з об'єктом спеціальним.

М.Г. Щербаковський обґрунтовує позицію про те, що критерієм розмежування родів (видів) експертиз є спеціальний об'єкт дослідження (інформаційні поля). Саме він вимагає застосування спеціальних методів (методик) дослідження, які зумовлюються певними спеціальними знаннями, що в цілому визначає умови вирішення поставленого перед експертом завдання. Саме спеціальний об'єкт дослідження є системоутворюючим елементом, який

вимагає використання відповідних спеціальних знань і методів та інтегрує рішення експертних завдань [1, с. 125].

С.Й. Гонгало до сфери комплексної експертизи відносить експертні дослідження новітніх документів (через необхідність використання програмних засобів, прийомів, методів та технічних засобів, необхідних для вирішення поставлених задач), зокрема електронних документів, а також документів, які містять у собі ознаки як аналогових, так і електронних [2, с. 15]. Такий підхід видається цілком слушним і може бути застосований для уточнення сутності криміналістичних досліджень документів, що супроводжують ТЗ.

На думку А.В. Старушкевича, комплексне дослідження транспортних засобів – це низка заходів у профілактиці незаконного заволодіння транспортними засобами, які поєднують у собі професійні навички експерта, його наукові знання в галузі природничих і технічних наук та три складові частини: інформацію, криміналістичні методи дослідження та спеціальну техніку [3].

Таким чином, окремі науковці вважають за необхідне звертатись до комплексних експертних досліджень у зв'язку з використанням новітніх науково-технічних засобів і методів, інші – у разі необхідності дослідити складні об'єкти, що є одночасно джерелами різної інформації, зафіксованої в різні способи. Проведені наукові дослідження свідчать, що документи на ТЗ становлять 13,4% від загальної кількості проведених експертиз [4, с. 11]. Але сучасного наукового, правового і методичного підґрунтя даний вид експертизи сьогодні не має, та обговорення цього напрямку досліджень з урахуванням практичного досвіду в працях відомих науковців взагалі не зустрічається.

**Метою статті** є всебічний аналіз методів та алгоритмів проведення криміналістичних досліджень документів під час проведення реєстраційних процедур ТЗ сервісними центрами МВС України; висвітлення проблемних питань щодо документів, які супроводжують ТЗ, з метою осучаснення алгоритмів та методів їх досліджень.

**Виклад основного матеріалу.** Позасудова експертиза документів, не пов'язана з призначенням та проведенням її під час здійснення судочинства (кримінального, адміністративного, цивільного тощо), застосовується у повсякденній діяльності державних органів, суспільних

інституцій тощо. Прикладом позасудових експертиз можуть бути комплексні експертно-криміналістичні дослідження транспортних засобів під час їх реєстрації та перереєстрації й усі інші різновиди позасудової діяльності експертних установ і приватних експертів, які зараз іменуються експертними дослідженнями. Також ними є антикорупційні експертизи нормативних актів, санітарно-епідеміологічні експертизи продукції тощо, експертні дослідження, не пов'язані з вирішенням завдань судочинства. Такі експертизи не мають ознак, що притаманні експертизі судовій, вони характеризуються досить вузьким функціональним призначенням у певній сфері суспільного життя.

Щодо комплексного експертно-криміналістичного дослідження транспортних засобів, як вже зазначалося, мова йтиме саме про *загальний об'єкт – транспортний засіб*, якому притаманні деякі інформаційні поля, що співвідносять його з об'єктом спеціальним. Таким чином, з точки зору експертного дослідження загальний об'єкт (транспортний засіб) має певні інформаційні поля, які визначають його як об'єкт спеціальний. Такими полями є: 1) вузли та агрегати транспортного засобу; 2) документи, що супроводжують транспортні засоби; 3) сліди транспортного засобу. Таким чином, оскільки сьогодні дослідження вузлів та агрегатів транспортного засобу є одним підвидом експертизи, експертиза документів – другим, а експертиза слідів транспортного засобу – третім, виходить, що питання, яке нами розглядається, має комплексний характер. Проте його не слід ототожнювати з комплексною експертизою як нормативно визначеним процесуальним поняттям.

Отже, виправдано розглянути поняття транспортного засобу, який виступає об'єктом правового регулювання в різних сферах виникнення суспільних відносин, щоб встановити, у чому ж полягає відмінність практичного значення. Адже передусім йдеться про об'єкт підвищеної небезпеки, умови експлуатації, обліку та державної реєстрації якого мають чітку законодавчу регламентацію.

Так, в Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень, затвердженій наказом Міністерства юстиції України від 8 жовтня 1998 року № 53/5 [5], до виду криміналістичних експертиз віднесено трасологічну експертизу та технічну експертизу документів. На цій основі в Переліку видів судових експертиз та експертних спеціальностей,

за якими присвоюється кваліфікація судового експерта фахівцям науково-дослідних установ судових експертиз Міністерства юстиції України, криміналістичне дослідження транспортних засобів визначено як різновид трасологічної експертизи (індекс експертної спеціальності 4.3). Іншим її різновидом є експертна спеціальність «дослідження ідентифікаційних номерів та рельєфних знаків» (індекс 4.4).

У розділі II Інструкції з організації взаємодії підрозділів Експертної служби МВС із територіальними органами з надання сервісних послуг МВС, затвердженій наказом МВС України від 18.01.2016 р. № 28, передбачено проведення експертного дослідження ідентифікаційних номерів ТЗ і реєстраційних документів з метою визначення їх справжності (виявлення фактів знищення, підробки або зміни номерів вузлів та агрегатів ТЗ, підроблення реєстраційних документів, що його супроводжують), а також проводити огляд ТЗ з метою звірення ідентифікаційних номерів їхніх складових частин із номерами, зазначеними в поданих власником або уповноваженим представником реєстраційних документах, з учиненням відповідної відмітки або складання акта огляду ТЗ [6]. При цьому експертне дослідження ТЗ і реєстраційних документів здійснюється на підставі відповідної заяви власника.

Стосовно даного аспекту відзначимо, що нинішня ситуація з недостатністю нормативно-правового регулювання питань щодо повноважень судового експерта під час огляду ТЗ у межах його державної реєстрації значно знижує ефективність превентивної діяльності. Відповідно до чинного законодавства немає ніяких відмінностей між поняттями «експертний огляд» і «експертне дослідження». Які дії судового експерта допустимі в межах огляду, а які можуть проводитись під час експертного дослідження – це питання потребує роз'яснення на законодавчому рівні.

У сфері ж обліку та державної реєстрації транспортних засобів до документів, що їх супроводжують, законодавець відносить документи, які підтверджують правомірність придбання транспортних засобів, їхніх складових частин, що мають ідентифікаційні номери і оформлені в установленому порядку. За результатом державної реєстрації транспортного засобу уповноваженим органом системи МВС України видається відповідне свідоцтво про реєстрацію.

Враховуючи комплексний характер експертно-криміналістичних досліджень, які нами розглядаються, необхідно окреслити коло завдань у сфері документознавства. Так, науково-методичні рекомендації з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень, затверджені наказом Міністерства внутрішніх справ України від 8 жовтня 1998 року № 53/5 [5], визначають такі основні завдання технічної експертизи документів:

1) установлення фактів і способів унесення змін до документів (підчистка, травлення, дописка, переклеювання фотокарток, літер тощо) та виявлення їх первинного змісту;

2) виявлення залитих, замазаних, вицвілих та інших слабовидимих або невидимих текстів;

3) установлення виду та ідентифікація приладів письма за штрихами;

4) визначення відносної давності виконання документа або його фрагментів, а також послідовності нанесення штрихів, що перетинаються;

5) установлення цілого за частинами документа;

6) установлення документа, виготовленого шляхом монтажу із застосуванням копіювально-розмножувальної та комп'ютерної техніки;

7) ідентифікація особи, яка надрукувала машинописний текст, виготовила зображення відтиску печатки за особливостями навичок виконавця;

8) установлення способу нанесення відтисків печаток, штампів, факсиміле;

9) ідентифікація печаток, штампів, факсиміле тощо за їх відтисками; відповідність часу нанесення відтисків печаток, штампів дати виготовлення;

10) установлення роду, виду (іншої класифікаційної категорії) матеріалів, на яких і за допомогою яких виконувався (виготовлявся) документ та ін.

З наведеного стає зрозумілим, що законодавець намагається навести основні завдання технічної експертизи документів з урахуванням її підвидів (дослідження реквізитів, матеріалів, друкарських форм). Проте поряд із цим залишаються поза увагою завдання дослідження пластикових карток (наприклад, свідоцтв про реєстрацію транспортного засобу), що за своєю формою та змістом також можуть виступати об'єктом експертизи.

Свідоцтво про реєстрацію ТЗ (реєстраційний документ ТЗ) – офіційний документ, що підтвер-

джує постановку автомобіля на реєстраційний облік і приналежність автомобіля конкретному власнику. Державна реєстрація (перереєстрація) ТЗ проводиться на підставі заяв власників, поданих особисто або уповноваженим представником, і документів, які засвідчують правомірність придбання, отримання, ввезення, митного оформлення ТЗ, відповідність конструкції ТЗ установленим вимогам безпеки дорожнього руху, а також вимогам, які є підставою для внесення змін до реєстраційних документів. Тобто до документів, що супроводжують ТЗ та підлягають дослідженню, відносять: 1) документи, що засвідчують реєстрацію ТЗ (свідоцтво про реєстрацію, технічний паспорт) у територіальних органах надання сервісних послуг МВС (або реєстраційно-екзаменаційних підрозділах державної автомобільної інспекції); 2) документи на право власності (користування) ТЗ (акт прийому-передачі, договір купівлі-продажу тощо).

На сьогодні досконалої методики визначення підроблених документів на ТЗ, на жаль, не існує. Проте загалом техніко-криміналістичне дослідження документів широко застосовується в експертній практиці. Науковці підкреслюють, що документи на ТЗ досить часто стають об'єктом злочинної діяльності. Підвищений попит на їх підроблення зумовлений насамперед корисливими мотивами, оскільки шляхом придбання підробленого свідоцтва про реєстрацію ТЗ зловмисники ухиляються від сплати податків. Крім того, здебільшого за такими підробленими документами отримують викрадені ТЗ.

Для дослідження зазначених вище об'єктів криміналістична техніка має великий арсенал спеціальних методів і технічних засобів, що дозволяють установлювати факти підробок документів, а у випадках внесення змін до справжніх документів – їх первісний зміст. Основними з цих методів є: візуально-мікроскопічний; кольоророзділення; посилення контрасту; дослідження в невидимих променях спектра: ультрафіолетових і інфрачервоних; люмінесцентний; метод вологого копіювання тощо.

Свідоцтва про реєстрацію ТЗ є одними з найпоширеніших об'єктів дослідження судових експертів, і це зумовлено насамперед кількістю зразків документів, які знаходяться в обігу. У сумарній кількості їх більше 100, і вони мають установлені для кожного зразка реквізити та елементи захисту. Персоналізація свідоцтва здійснюється способом кольорового ретранс-



ферного друку за допомогою спеціальної захисної плівки.

Досліджуючи документи, передусім застосовують методи, що не ушкоджують досліджувані об'єкти. Якщо бажані результати не досягнуті, застосовують методи, що можуть викликати ушкодження документа.

Немає підстав очікувати зменшення спроб підробок документів на ТЗ як у кількісному, так і в якісному сенсі. Експертами-практиками відчувається відсутність допоміжних інструментів для проведення досліджень, а саме криміналістичних обліків регіонального та державного рівнів, які б накопичували інформацію про підроблені документи на ТЗ, методи підробки та ілюстрували фотографічним способом ознаки підробки документів, які надходять до такої бази даних.

**Висновки та пропозиції.** Методи та алгоритми експертно-криміналістичного дослідження документів, що супроводжують ТЗ, потребують осучаснення та відповідної законодавчої підтримки. Аналіз проблем, які виникають під час проведення даного виду досліджень, дозволив сформулювати низку пропозицій щодо їх вирішення: а) законодавчо розмежувати методи та алгоритми дій експерта під час проведення огляду ТЗ та проведення дослідження ТЗ (або уніфікувати ці дві процедури); б) розробити довідник реєстраційних документів іноземних держав на ТЗ або впровадити інший спосіб визначення справжності таких реєстраційних документів; в) розробити методичку дослідження документів, що супроводжують ТЗ із відокремленням допустимих процедур за різного виду досліджень з обов'язковим фотографуванням за правилами криміналістичної фотографії елементів захисту; г) нормативно закріпити еталон персоналізації даних у свідоцтві про реєстрацію ТЗ, який би

використовувався на всій території України; д) запропонувати як окрему послугу криміналістичне дослідження реєстраційних документів.

#### Список використаної літератури:

1. Щербаковський М.Г. Проведення та використання судових експертиз у кримінальному провадженні : монографія. Харків : В деле, 2015. 560 с.
2. Гонгало С.Й. Судова техніко-криміналістична експертиза документів: сучасні можливості дослідження та перспективи розвитку : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка МОН України. Київ, 2013. 21 с.
3. Старушкевич А.В. Можливості використання комплексного дослідження транспортних засобів при розслідуванні незаконного заволодіння такими засобами. *Актуальні дослідження правової та історичної науки*. Вип. 2. URL : [http://www.lex-line.com.ua/?language=ua&go=full\\_article&id=1129](http://www.lex-line.com.ua/?language=ua&go=full_article&id=1129) (дата звернення: 29.07.2019).
4. Будзієвський М.Ю. Техніко-криміналістичне дослідження документів на транспортні засоби : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09. Запоріжжя : Класич. приват. ун-т, 2009. 21 с.
5. Інструкція про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень : затв. наказом Міністерства юстиції України від 8 жовтня 1998 року № 53/5 (у редакції наказу Міністерства юстиції України від 26 грудня 2012 року № 1950/5). URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98> (дата звернення: 23.07.2019).
6. Інструкція з організації взаємодії підрозділів Експертної служби МВС із територіальними органами з надання сервісних послуг МВС : затв. наказом МВС України від 18 січня 2016 року № 28. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0204-16> (дата звернення: 12.08.2019).

#### Sezonov V. S. Problems of criminal accessible documents, why support transport areas

*The article has an analysis of the problems of criminal document documents, which can be used for transportation as part of the latest expert docs. A comprehensive analysis of the theoretical and practical findings of an expert review of the given view allowed us to formulate low problems, as well as the proposal of a general legislative and methodological interpretation.*

*The algorithm of forensic examination of documents accompanying vehicles is to determine the common features and security features of registration documents, the most common ways of forging them, as well as the application of a complex of individual research methods, including visual-microscopic, color separation, contrast enhancement, contrast enhancement document in reflected UV and infrared rays, fluorescent analysis, wet copy, and compare the data specified in the document ah, the information contained in existing databases (MIA Ukraine and international).*

*It is proved that the methods of expert forensic investigation of vehicles should meet the following criteria: legality and ethics; scientific validity; safety and efficiency; verifiability; minimum degree*

*of impact on research objects. In addition, the methods themselves can be classified on various grounds, among which it is advisable to distinguish: the conditions of use, the stages of the forensic investigation process, the impact on the objects of the study, etc.*

*Having analyzed the provisions of the Instruction on the procedure for conducting forensic investigations of the vehicles and registration documents accompanying them, by the employees of the Expert Service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, approved by the order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine of May 31, 2013 No. 537, which regulates the scientific and methodological component of conducting research, The Expert Service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine at all stages of its conduct, as well as information support of such actions, seems justified to expand the range of objects of complex e spertno forensic investigation vehicles.*

*A specific list of documents accompanying vehicles, as objects of forensic investigation, and their individual characteristics are given. The main problems are outlined, namely: lack of legal support and algorithm of examination of documents during inspection of the vehicle; absence of a unified system of elements of personalization of registration documents in the service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine; the absence of a classifier of registration documents of foreign states in any form; the need to develop a methodology for forensic examination of documents for vehicles as a separate specific type of examination. Recommendations are given to resolve the following list of problems*

**Key words:** *registration documents, forensic examination, vehicle inspection, comprehensive examination, special object of examination.*

# АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 341.231.145

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-42>**К. В. Громовенко**кандидат юридичних наук, ректор  
Міжнародного гуманітарного університету

## МІЖНАРОДНО-ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ВИЗНАННЯ ІНОЗЕМНИХ КВАЛІФІКАЦІЙ ВИЩОЇ ОСВІТИ

У статті окреслено визначення специфіки регламентації визнання іноземних кваліфікацій у сфері вищої освіти в сучасному міжнародному праві. Автором вирішено наукові завдання аналізу та порівняння змісту відповідних регіональних угод, схвалених між державами під егідою ЮНЕСКО, пошуку в них спільних та відмінних рис, принципів такого регулювання, визначення передумов та наслідків, зокрема й для України, схвалення у цій сфері глобальної конвенції.

В рамках наукового пошуку доведено, що питання організації співпраці між собою держав у сфері вищої освіти стало пріоритетним питанням роботи ЮНЕСКО, яка ініціювала підготовку та підписання багатосторонніх договорів з питань взаємного визнання документів та досвіду, здобутого в рамках вищої освіти. Автором простежене дві хвилі таких угод, схвалених на регіональному рівні, відповідно у 1974-1983 роках та 1997-2019 роках.

Доведене, що зазначені угоди визначають вступ до вищої освіти, як право осіб, що володіють відповідною кваліфікацією, представляти свою кандидатуру і бути розглянутими з метою прийому до вищого навчального закладу. Так саме вищій навчальний заклад визначено в цих актах, як установу, що надає вищу освіту та є визнаною компетентним державним органом як складова її системи вищої освіти, визнання державою було вказано угодами як ключова ознака програми вищої освіти.

У статті відзначене, що для України сьогодні ключове значення має Конвенція про визнання кваліфікацій вищої освіти у європейському регіоні 1997 р., та що водночас схвалення у 2019 р. Глобальної конвенції з визнання кваліфікацій вищої освіти істотно модернізує відповідну систему взаємних зобов'язань країн світу. Автор відзначає, що стандарти відповідних регіональних та глобальної конвенції серед іншого визначають вищу освіту як публічне благо та публічну відповідальність, визнають за державою пріоритет контролю у сфері вищої освіти, але водночас гарантують приватну вищу освіту та академічну автономію, вказують на важливість освітньої мобільності на усіх рівнях.

Механізми визнання кваліфікацій вищої освіти у вказаних конвенціях розбудовані на засадах взаємності та недискримінації, водночас вони презюмують варіативність національних систем вищої освіти та водночас потребу їх стандартизації, прозорості та уніфікації.

**Ключові слова:** академічні свободи, вища освіта, кваліфікація освіти, регіональні конвенції, університети, ЮНЕСКО.

Удосконалення правової регламентації аспектів освітніх відносин наразі стало виключно важливим питанням як вітчизняної, так й зарубіжної правової доктрини. У той самий час відповідний науковий аналіз не може бути повним без вивчення процесів розвитку міжнародних механізмів співпраці у сфері освіти, зокрема в щодо аспектів визнання іноземних кваліфікацій у сфері вищої освіти, що вбачається актуальним для вітчизняної правничої

доктрини. Тому метою цієї статті окреслено визначення специфіки регламентації визнання іноземних кваліфікацій у сфері вищої освіти в сучасному міжнародному праві. Для її досягнення слід вирішити наукові завдання аналізу та порівняння змісту відповідних регіональних угод, схвалених між державами під егідою ЮНЕСКО, пошуку в них спільних та відмінних рис, принципів такого регулювання, визначення передумов та наслідків, зокрема й для України,

схвалення у цій сфері глобальної конвенції. Серед вітчизняних фахівців питанням розвитку відповідних джерел міжнародного права приділяли увагу Б.В. Бабін, М.В. Буроменській, В.Г. Буткевич, О.О. Гріненко, А.І. Дмитрієв, В.В. Мицик тощо, водночас питання визнання кваліфікацій у сфері освіти в їх дослідженнях практично не підіймалися.

Питання організації співпраці між собою держав у сфері вищої освіти стало пріоритетним питанням роботи ЮНЕСКО, яка ініціювала підготовку та підписання багатосторонніх договорів з питань взаємного визнання документів та досвіду, здобутого в рамках вищої освіти. Хронологічно першим з таких актів стала Регіональна конвенція про визнання курсів, дипломів та ступенів вищої освіти у Латинській Америці та Карибському басейні від 19 липня 1974 р., що об'єднала 19 країн регіону. У ст. 1 цієї Конвенції визнання тлумачилося як прийняття уповноваженими органами держави дипломів, ступенів, кваліфікацій, виданих іншою державою-учасницею та надання їх володарю прав, що впливали б з наявності подібних національних дипломів, ступенів чи кваліфікацій. Визнання курсів означало можливість особи, яка навчалася у іншій державі-учасниці, можливість продовження навчання у вищих закладах освіти нарівні з особами, які здобули відповідну кваліфікацію в державі цього закладу, аналогічне правило встановлювалося для визнання курсів для проходження навчальної практики [10].

Важливе, що у ст. 1 Конвенції визнавалася роль середньої (базової) освіти (англ. «middle or secondary education») як серед іншого етапу для отримання вищої освіти (англ. «higher education»). При цьому сама вища освіта визначалася у цій частині конвенції 1974 р., як будь-яка форма освіти та досліджень на базі середньої освіти (англ. «at post-secondary level»), відкрита для усіх осіб, що отримали для неї належну кваліфікацію, або шляхом завершення середньої школи з сертифікатом або дипломом, або через проходження відповідної підготовки на умовах, встановлених державою. Також ця Конвенція 1974 р. у ст. 1 регламентувала категорію незавершеного курсу (англ. «partial studies») вищої освіти, за якою курс не був завершений згідно стандарту установи навчання, або за їх тривалістю або за їх змістом.

Водночас завданнями Конвенції 1974 р. були не тільки само по собі визнання дипло-

мів та курсів, фактично її метою, закріпленій у ч. 1 ст. 2 було визначено уніфікацію процедур у сфері вищої освіти, яка мала б полягати у:

- забезпеченні державами спільного користування наявними освітніми ресурсами;
- максимально можливій гармонізації умов вступу у вищі навчальні заклади між державами;
- застосуванні однакової термінології та критеріїв для оцінювання, зокрема для спрощення порівняння пройдених курсів;
- запровадженні «динамічної концепції урахування знань», гарантованих дипломами;
- запровадженні широких критеріїв оцінювання незавершених курсів, виходячи не тільки з академічної програми, але й з «міждисциплінарної природи вищої освіти»
- гарантуванні невідкладності визнання дипломів, курсів, ступенів та свідоцтв як для академічних, так й для професійних потреб;
- забезпеченні міждержавного обміну інформацією та документацією в сферах освіти, науки та технології;
- постійному удосконаленні в рамках регіону академічних програм, яке поруч із плануванням освіти може забезпечити оптимальне використання освітніх ресурсів регіону;

Для реалізації завдань Конвенції 1974 р. нею передбачалося активізацій укладання державами двосторонніх, субрегіональних та міжрегіональних угод, а також пряме укладання угод між установами вищої школи, співпраця із уповноваженими національними та міжнародними організаціями [10].

Варто додати, що у наступному іншій регіональній угоді, укладеній з аналогічних питань під егідою ЮНЕСКО, мали подібний зміст. В якості прикладу варто навести наступну Конвенцію про визнання курсів, дипломів та ступенів вищої освіти в арабських та європейських державах Середземного моря, підписану в Ніцці 17 грудня 1976 р. Ця угода об'єднала одинадцять країн (Єгипет, Італія, Кіпр, Ліван, Лівія, Марокко, Мальта, Туніс, Туреччина, Франція та Югославія) та за формулюваннями, цілями, завданнями, визначенням категорії вищої освіти тощо була подібною до вищевказаної Конвенції 1974 р. [3].

Як Конвенція 1974 р., так й Конвенція 1976 р. у преамбулах нагадували про поставлену ЮНЕСКО кінцеву мету – схвалення універсальної Міжнародної конвенції щодо визнання та дійсності свідоцтв, дипломів і ступенів, які

присуджуються вищими навчальними закладами та науково-дослідними установами в усіх країнах. Крім того, у преамбулі Конвенції 1976 р. згадувалося про потребу «зміцнювати культурні зв'язки, що з найдавніших часів склалися» між державами регіону «в силу історичних факторів і факторів географічної близькості» та вбачаючи важливість конвенції задля

- сприяння найбільш ефективному корисному використанню всіх закладів освіти, що діють на території відповідних держав;

- забезпечення більшої мобільності викладачів, студентів, науковців та фахівців;

- зменшення труднощів осіб, які навчалися за кордоном, при поверненні в свої країни [3].

Цікаво, але майже подібний текст та приписи мала й Конвенція про визнання курсів, дипломів та ступенів вищої освіти в арабських державах, підписана у Парижі 22 грудня 1978 р. Цей міжнародний договір об'єднав вісімнадцять держав Азії та Африки, при цьому він не містив жодних норм, спрямованих на координацію виконання окремими з цих країн (Єгипет, Ліван тощо) водночас вимог Конвенцій 1976 р. та 1978 р. У преамбулі конвенція 1978 р. посилалася на «спільну спадщину та близькість суспільств, інтелектуальні та культурні зв'язки між ними» та водночас на бажання вточити та конкретизувати інтелектуальне та культурне співробітництво, закріплене у Арабському культурному договорі від 27 листопада 1945 р. та Пакті арабської культурної єдності від 29 лютого 1964 р. [4].

Як й попередні Конвенції 1974 р. та 1976 р., угода 1978 р. передбачала формування спеціального органу, а саме Регіонального комітету, який мав би забезпечити співпрацю наявних інституцій, таких як Асоціація арабських університетів та Арабська організація освіти, культури та науки (ст. 7). Такий Регіональний комітет мав складатися з представників всіх держав-учасниць, а його секретаріат мав забезпечуватися з боку ЮНЕСКО та Арабська організація освіти, культури та науки, які разом з іншими зацікавленими організаціями мали право брати участь в його зустрічах. До повноважень Регіонального комітету Конвенція 1978 р. відносила аналіз періодичних звітів держав про її виконання, сприяння університетам держав-учасниць у їх самооцінці, надання рекомендацій загального чи конкретного характеру державам-учасницям. Також секретаріат Регіонального комітету отримав право прямої взаємодії з профіль-

ними міністерствами держав конвенції, а сам комітет – право пропонувати державам плани та процедури реалізації конвенції [4].

Наступна аналогічна регіональна угода, Конвенція про визнання учбових курсів, дипломів про вищу освіту та учбових ступенів у державах регіону Європи, була схвалена 21 грудня 1979 р. у Парижі. Цей договір об'єднав 33 учасника, включно з США, Ватиканом, СРСР та Українською РСР й залишається чинним для України у відносинах з державами, де він не був заміненим наступними угодами. У Конвенції 1979 р. також визнається, що більшість європейських країн вже уклали між собою двосторонні або субрегіональні угоди, зокрема про еквівалентність або визнання дипломів, але констатується, що відповідні заходи не вирішили проблему повністю. При цьому наголошується, що значна різноманітність наявних систем вищої освіти в Європі є винятковим культурним багатством [2].

Наступна Регіональна конвенція про визнання учбових курсів, дипломів про вищу освіту та учбових ступенів у африканських державах була укладена в Аруші 5 грудня 1981 р. та об'єднала 30 держав континенту. Ця конвенція у преамбулі посилалася на Статут Африканського Союзу та згадувала негативні наслідки колоніального домінування та «відповідного поділу Африканського континенту», «важко здобуті незалежність та суверенітет» держав-учасниць [7].

Дещо пізніше в Бангкоку було підписано Регіональну конвенцію щодо визнання учбових курсів, дипломів про вищу освіту і наукових ступенів у державах Азії та Тихого океану від 16 грудня 1983 р. Ця угода не набула вагомого поширення та об'єднала 14 держав, включно з СРСР (також Австралія, Бутан, В'єтнам, Індія, Індонезія, Китай, Лаос, Непал, Північна Корея, Таїланд, Туреччина, Філіппіни та Шрі-Ланка). За запровадженими механізмами ці конвенції були подібні іншим регіональним угодам 1974-1980 років [8]. Цікаво, що згідно ст. 7 Закону України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 р. № 1543-XII Конвенція 1983 р. досі є чинною у відносинах між Україною та вищевказаними державами Сходу [13].

Таким чином за 1974-1983 роки більшість регіонів світу було охоплене конвенціями про визнання кваліфікацій та дипломів. Наступний етап міжнародного регулювання відповідних відносин почався у 1997 р. із схваленням

Конвенції про визнання кваліфікацій вищої освіти у європейському регіоні. Ця Конвенція була розроблена та схвалена під спільною егідою Ради Європи (далі – РЄ) та ЮНЕСКО, при цьому її наразі ратифікували 47 держав Ради Європи (крім Греції та Монако), а також Європейський Союз (далі – ЄС), Ватикан та вісім держав, що не є членами РЄ (Австралія, Білорусь, Канада, Ізраїль, Казахстан, Киргизстан, Нова Зеландія та Таджикистан) [5].

У цій Конвенції, яка за класифікацією РЄ отримала № 165, у преамбулі визнано, що вища освіта слугує ключовим фактором розширення і розвитку знань, вона є винятково цінним культурним й науковим надбанням для кожного індивіда та для суспільства. Преамбула відзначає, що вища освіта відіграє життєво важливу роль у зміцненні миру, взаєморозуміння й терпимості, та в створенні взаємної довіри між народами і країнами. Також преамбула Конвенції № 165 згадує про потребу розширення академічної мобільності, відзначає роль принципу автономії навчальних закладів та проголошує, що справедливе визнання кваліфікацій є ключовим елементом права на освіту, так само як і обов'язком суспільства [5].

При цьому робиться відсилання на угоди, схвалені РЄ щодо вищої освіти раніше, а саме на Європейську конвенцію про еквівалентність дипломів, які надають допуск до університетів 1953 р. та Протокол до неї 1964 р., Європейську конвенцію про еквівалентність періодів навчання в університетах 1956 р., Європейську конвенцію про академічне визнання університетських кваліфікацій 1959 р. та Європейську конвенцію про загальну еквівалентність періодів навчання в університетах 1990 р.

Але водночас Конвенція № 165 вказує на подовження практики вищенаведеної Конвенції ЮНЕСКО про визнання навчальних курсів, дипломів про вищу освіту і вчених ступенів у державах регіону Європи 1979 р. та згадує про вищевказану Регіональну конвенцію ЮНЕСКО 1976 р. Більш того, у Конвенції № 165 визнавалося, що інші регіональні конвенції ЮНЕСКО також мають братися до уваги під час її застосування. Цікаво, що у преамбулі цього акту не визначалося підстав перегляду усіх вищевказаних актів новою конвенцією, крім загальної тези про зростання диференціації національних освітніх систем [5].

Ключовою відмінністю Конвенції № 165 від регіональних конвенцій ЮНЕСКО

1974-1983 років слід вважати розгорнутий глосарій, викладений у ст. 1 цієї угоди. Зокрема вища освіта визначається, як усі види курсів навчання чи груп курсів навчання, а також підготовки фахівців або дослідників на рівні, що є наступним до середнього, які визнаються відповідними державними органами як складові її системи вищої освіти.

Отже, ця угода ключовим фактором вищої освіти визначає її визнання державою як такої. Доступ до вищої освіти Конвенція № 165 визначає, як право осіб, що володіють відповідною кваліфікацією, представляти свою кандидатуру і бути розглянутим з метою прийому до вищого навчального закладу. Так саме вищій навчальний заклад визначено в цьому акті, як установа, що надає вищу освіту та є визнаною компетентним державним органом як складова її системи вищої освіти, визнання державою було вказано як ознака програми вищої освіти.

В свою чергу прийом в навчальні заклади і на програми вищої освіти у цьому регіональному договорі 1997 р. визначався як дія або як система, що дозволяє кандидатам з відповідною кваліфікацією продовжувати вищу освіту в певному навчальному закладі та/або за певною програмою вищої освіти. Кваліфікація, що дає доступ до вищої освіти, у Конвенції № 165 вказувалася як будь-який виданий компетентним органом диплом або інше свідоцтво, що засвідчує успішне закінчення освітньої програми та надає власнику кваліфікації право на розгляд його участь у процедурі допуску до вищого навчального закладу [5].

Такий підхід Конвенції № 165 певною мірою контрастує із стандартами вищої освіти, закріпленими в універсальних актах з прав людини стосовно права на освіту. Втім, й Конвенція 1997 р. була змушена у ст. 2 констатувати, що в окремих державах-учасницях відповідні повноваження на прийняття рішень з питань визнання у сфері вищої освіти володіють не державні органи, а «окремі вищі навчальні заклади або інші органи», які держави могли лише «заохочувати» а не примушувати до застосування положень конвенції; за таких умов держави мали звітувати до РЄ та ЮНЕСКО про повноваження відповідних автономних органів [5].

У ст. 3.1 Конвенції 1997 р. приписувалося за будь-яких обставин забезпечити доступ до уповноваженого органу власникам іноземних кваліфікацій, на прохання щодо їх оцінки; розгляд таких звернень мав здійснюватися без

жодної дискримінації. За ст. 3.2 держави мали забезпечити відкритість, узгодженість і надійність процедур і критеріїв оцінки та визнання кваліфікацій, водночас процедура такої оцінки та визнання ретельно регламентувалася ст. 3.3 Конвенції 1997 р. [5].

Зокрема, відповідальність за надання належної та сумлінної інформації про кваліфікації, визнання яких запитується, покладалася на заявника, із збереженням обов'язку установи, яка цю кваліфікацію надала, надавати інформацію як заявнику, так й органу іншої держави, куди він звернувся. За цих умов обов'язок доводити, що заява не відповідає відповідним вимогам, покладалася на орган, який здійснює оцінку за зверненням заявника у розумний строк із забезпеченням права заявника на оскарження відмови (ст. 3.5). Також, за ст. 3.4 Конвенції, для полегшення визнання кваліфікацій кожна держава мала забезпечити надання належної і чіткої інформації про її систему освіти [5].

Регулюючи аспекти визнання кваліфікацій та курсів у ст. 4.6 та 4.7, Конвенція № 165 давала права обмежити доступ до конкретного навчального закладу, за умов встановлення процедур прийому, які мали передбачати й оцінку іноземних кваліфікацій за принципами справедливості і недискримінації, а також за умов володіння певними мовами. У статтях 5.1 – 5.3 цієї Конвенції зазначався обов'язок визначати лише завершені періоди іноземного навчання в рамках програми вищої освіти, з можливістю отримати оцінку такого періоду іноземного навчання на прохання заявника. Водночас таке визнання не мало бути автоматичним та для його ефективності вбачалося за потрібне укладання двосторонніх угод, зокрема між закладами вищої освіти різних держав, а також й потреба видачі студентам свідоцтв чи виписок з заліково-екзаменаційної відомості.

За ст. 6.3 Конвенції № 165 визнання іноземної кваліфікації вищої освіти може тягти за собою такі наслідки, як доступ до подальшого навчання в системі вищої освіти, включаючи складання відповідних іспитів, підготовку за програмами докторської дисертації використання академічного звання відповідно до законів, правил чи юрисдикції сторони, яка здійснила визнання. Таке визнання також могло полегшувати для заявника на аналогічних умовах доступ до ринку праці держави визнання. Крім того, у ст. 6.4. передбачалося робити

оцінку кваліфікації вищої освіти, яку надає конкретний іноземний заклад освіти. Це мало тягти надання стосовно такого закладу у державі визнання загальної рекомендації для цілей зайнятості, рекомендації щодо допуску до його програм або рекомендації органам інших національних юрисдикцій [5].

Конвенція 1997 р. у розділі 8 регламентує аспекти обов'язку держави надавати повну інформацію про навчальні заклади її системи вищої освіти та про їх програми, якщо в іншій державі виникло питання підтвердження такої кваліфікації. У разі створення державою системи офіційної оцінки вищих навчальних закладів і програм освіти має також надаватися інформація про методи та результати такої оцінки, про стандарти якості кожного типу навчального закладу тощо. Також, згідно ст. 8.2 Конвенції 1997 р. кожна її держава-учасниця має забезпечити підготовку, оновлення та публікацію: огляду різних видів вищих навчальних закладів її системи вищої освіти, з характеристиками, властивими кожному виду; переліку визнаних нею вищих навчальних закладів, як державних так й приватних, із зазначенням їх компетенції та видів кваліфікацій, умов доступу до їх програм навчання; описань програм вищої освіти; переліку вищих навчальних закладів, розташованих поза межами території держави, які вона вважає складовими її системи освіти. Також, за ст. 9.1 та 9.2 цієї угоди сторони мають забезпечити функціонування відкритих систем опису кваліфікацій вищої освіти та роботу відповідних національних інформаційних центрів з питань вищої освіти, забезпечення таких центрів необхідними ресурсами [5].

Характерною відмінністю Конвенції № 165 слід вважати врахування особливих потреб біженців, переміщених осіб, та осіб, що знаходяться в подібному стані. У розділі 7 цієї угоди вимагається здійснити справедливу й оперативну оцінку того, чи відповідають такі особи відповідним вимогам для доступу до вищої освіти, продовження навчання за програмами вищої освіти, навіть в тих випадках, коли кваліфікації були отримані ними в одній із держав Конвенції, але не можуть бути підтверджені документально. Згідно розділу 10 Конвенції 1997 р. нагляд за її виконанням мали забезпечити спеціально утворений для цього конвенційний Комітет, до складу Комітету входять по одному представнику від кожної держави-учасниці, та Європейська мережа національ-

них інформаційних центрів інформації про академічність, мобільність та визнання, створена на основі рішень, прийнятих 9 червня 1994 р. Комітетом міністрів РЄ та 18 червня 1994 р. Регіональним комітетом ЮНЕСКО для Європи [5].

Важливо вказати, що схвалення Конвенції 1997 р. започаткувало перегляд й інших регіональних угод, ініційований ЮНЕСКО. Наступним таким актом стала Азійсько-Тихоокеанська регіональна конвенція про визнання кваліфікацій вищої освіти, підписана в Токіо 26 листопада 2011 р. Втім, наразі у цьому договорі беруть участь лише дев'ять держав (Бангладеш, Вірменія, Камбоджа, Китай, Лаос, Маршалли, Республіка Корея, Східний Тимор та Туреччина) та Ватикан. Аналіз змісту Конвенції 2011 р. свідчить про застосування у ній більшості механізмів Конвенції 1997 р. Крім того, у Конвенції 2011 р. окремо згадано про додаток до диплому ЮНЕСКО, як такий що був уперше легалізований за Конвенцією 1997 р. (де він згадується) та означає документ, що описує природу, рівень, контекст, зміст та статус курсів, викладених та успішно опанованих здобувачем, вказаним у дипломі, до якого стосується цей додаток [1].

При цьому, зважаючи на існування попередньої вищезгаданої регіональної угоди про визнання кваліфікацій 1983 р., держави-учасниці зобов'язалися не приєднуватися до Конвенції 1983 р. (якщо вони це не зробили раніше) та не застосовувати у відносинах між собою вимоги раніше ратифікованої Конвенції 1983 р., залишаючи їх для взаємодії з третіми країнами – членами конвенції 1983 р. [1]. Таким чином для України, за умов неповного охоплення держав регіону Азії Конвенцією 2011 р., склалася парадоксальна ситуація вигідності подальшої участі у Конвенції 1983 р., ратифікованій СРСР, хоча звісно ключовим регіональним актом для нашої держави є наразі саме Конвенція 1997 р.

Перегляд регіональної угоди відбувся й після підписання 12 грудня 2014 р. у Аддис-Абебі Переглянутої конвенції про визнання курсів, свідоцтв, дипломів, ступенів та інших академічних кваліфікацій вищої освіти для африканських держав. До цієї Переглянутої конвенції наразі приєдналося двадцять країн Африки, а також Ватикан. Зміст статей цієї угоди є подібним до Конвенції 1997 р. та Конвенції 2011 р., водночас певну цікавість становить доволі оригінальна преамбула документу. Зокрема у ній йдеться про визначну роль систем освіти у забезпеченні інтеграції Африкан-

ського континенту через співпрацю між закладами вищої освіти [11].

Також преамбула Конвенції 2014 р. вказує на те, що «право на освіту формує складову базових прав людини, що зумовлює потребу у спрощенні доступу до вищої освіти максимальній кількості населення, з урахуванням їх здібностей та незалежно від їх соціального статусу, статі, національності чи належності». Крім того, у Преамбулі визначалося, що вища освіта є публічною послугою, яку забезпечують публічні та приватні установи, організація та робота яких загострює величезну важливість принципів академічної свободи та автономії університетів й дослідницьких інститутів, застерігає щодо потреби захисту цих принципів. Також вказується на потребу диверсифікації, диференціації та розширення змісту систем вищої освіти Африки та на потребу адаптувати правові інструменти та практики мобільності студентів, викладачів та дослідників на національних, континентальному та глобальному рівнях [9].

У преамбулі Конвенції 2014 р. також вказується на потребу розробки зовнішніх та внутрішніх механізмів перевірки якості, інформаційно-комунікаційних технологій, відкритого дистанційного навчання, транскордонної освіти та використання відкритих освітніх ресурсів. Ця частина угоди також містила посилання на «Світову декларацію вищої освіти XXI сторіччя: бачення та дії», схвалену ЮНЕСКО у 1998 р., результати Світової конференції вищої освіти 2009 р. та навіть Загальну угоду щодо торгівлі послугами Світової організації торгівлі. У статтях 4.9 та 4.10 Конвенції 2014 р. передбачене утворення конвенційного комітету та Африканської мережі національних структур імплементації для реалізації приписів договору, секретаріати яких призначатимуться Генеральним секретарем ЮНЕСКО [9].

Пізніше під егідою ЮНЕСКО 13 липня 2019 р. в Буенос-Айресі було схвалено нову Регіональну конвенцію з визнання курсів, дипломів та ступенів вищої освіти у Латинській Америці та Карибському басейні. Цей акт за змістом був подібним конвенціям 2011 та 2014 років та у ст. 3 визначав вищу освіту як будь-яку форму навчання та досліджень після освіти базового рівня, юридично визнану у такій якості, включаючи університетську освіту та різні форми третього рівня освіти (англ. «tertiary education»), рівень якої має бути доступним для усіх осіб із здібностями для вищої освіти та підтриманим дипломом,



ступенем чи сертифікатом про наявність базової шкільної освіти або іншим визначеним державою механізмом [9].

Втім у XXI ст. ЮНЕСКО, ініціював та реалізував оновлення регіональних конвенцій про визнання кваліфікацій та документів вищої освіти, не зупиняло роботи над підготовкою та схваленням проекту універсальної конвенції із зазначених питань. Як відзначав у 2018 р. С.А. Скієрвен, директор з питань іноземної освіти Норвезького бюро освіти, у листопаді 2017 р. ЮНЕСКО на 39-й сесії Генеральної конференції вирішило подовжити підготовку Глобальної конвенції з визнання кваліфікацій вищої освіти для її схвалення на наступній сесії. Проект конвенції було надіслане до держав-учасниць та до окремих міжнародних організацій за отриманням коментарів за зауважень [12].

До того ж, як вказувало при цьому ЮНЕСКО, «майбутня конвенція стане великим кроком уперед щодо прав здобувачів отримати власну вищу освіту за сприяння національних уповноважених структур у чесній, транспарентній та недискримінаційній формі» та «посилить довіру до систем вищої освіти та механізмів їх забезпечення якості» [12]. Вказаний акт дійсно було схвалено на 40-й сесії Генеральної конференції ЮНЕСКО в Парижі 25 листопада 2019 р. У преамбулі Глобальної конвенції, крім відсилань до Статуту ООН, Конституції ЮНЕСКО, Декларації 1948 р., Конвенції ЮНЕСКО 1960 р. та 1989 р., Пакту 1966 р., Декларації 2007 р., міститься також посилання на Конвенцію про статус біженців 1951 р. та Конвенцію про статус осіб без громадянства 1954 р., а також згадка про рекомендації ЮНЕСКО про статус викладацького персоналу вищої освіти 1997 р. та про науку та наукових співробітників 2017 р. [6].

Характерно, що у преамбулі Глобальної конвенції визнається значущість вищої освіти, що надається публічними та приватними установами, як публічного блага та водночас як публічної відповідальності, й наголошується на потребі підтримки та захисту принципів академічної свободи та автономії установ вищої освіти. Наданий перелік визначень у ст. 1 Глобальної конвенції в цілому є подібним до переліків досліджених вище регіональних конвенцій, втім варто навести запропоноване тлумачення забезпечення транскордонної освіти, як усіх шляхів поширення, які сприяють руху людей, знань, програм, постачальників та академічних програм через кордони держав, включаючи але не обмежую-

чись спільні міжнародні ступені, транскордонну вищу освіту, транснаціональну освіту, офшорну освіту та освіту без кордонів [6].

Глобальна конвенція у ст. 1 визначає вищу освіту як всі типи навчальних програм або наборів курсів навчання на після-базовому рівні, визнані компетентними органами та належні до системи вищої освіти. Так саме ознаками вищого навчального закладу та програми вищої освіти конвенція визначала їх належність до системи вищої освіти та визнання уповноваженими органами. Таким чином ці визначення Глобальної конвенції є певною мірою абстрактними. Водночас варто вказати на спробу визначення у цій угоді гарантії якості як постійного процесу оцінювання якості системи, установ, програм вищої освіти компетентною структурою для гарантування підтримання й розвитку прийнятних освітніх стандартів [6].

З новел Глобальної конвенції варто навести вимоги ч. 4 та ч. 5 ст. 2 стосовно забезпечення інклюзивної глобальної мережі для чесного, транспарентного, послідовного, узгодженого, своєчасного та надійного визнання кваліфікацій щодо вищої освіти, забезпечення поваги, підтримки та захисту автономії та різноманіття установ та систем вищої освіти. Також важливими слід визнати норми ч. 3, ч. 4 ст. 3 конвенції, за якими рішення про визнання кваліфікацій вищої освіти мають ґрунтуватися на обґрунтованих ясих критеріях та чесним, прозорим та недискримінаційним процедурам, відзначати фундаментальну важливість рівного доступу до вищої освіти як до публічного блага. Також рішення про визнання кваліфікацій мають ґрунтуватися на відповідній, достовірній, доступній та актуальній інформації про системи, інститути чи програми вищої освіти та механізми забезпечення якості, що має надаватися уповноваженими органами, офіційними національними центрами [6]. Таким чином Глобальна конвенція насамперед уніфікувала вже наявні міжнародні стандарти у цій сфері, раніше викладені під егідою ЮНЕСКО в регіональних угодах.

Отже варто прийти до наступних висновків. Організація співпраці між собою держав у сфері вищої освіти стала пріоритетним питанням роботи ЮНЕСКО, яка ініціювала підготовку та підписання багатосторонніх договорів з питань взаємного визнання документів та досвіду, здобутого в рамках вищої освіти. Можна простежити дві хвилі таких угод, схвалених на регіональному рівні, відповідно у 1974-

1983 роках та 1997-2019 роках. Для України сьогодні ключове значення має Конвенція про визнання кваліфікацій вищої освіти у європейському регіоні 1997 р., водночас схвалення у 2019 р. Глобальної конвенції з визнання кваліфікацій вищої освіти істотно модернізує відповідну систему взаємних зобов'язань країн світу.

Стандарти відповідних регіональних та глобальної конвенції серед іншого визначають вищу освіту як публічне благо та публічну відповідальність, визнають за державою пріоритет контролю у сфері вищої освіти, але водночас гарантують приватну вищу освіту та академічну автономію, вказують на важливість освітньої мобільності на усіх рівнях. Механізми визнання кваліфікацій вищої освіти у вказаних конвенціях розбудовані на засадах взаємності та недискримінації, водночас вони презюмують варіативність національних систем вищої освіти та водночас потребу їх стандартизації, прозорості та уніфікації.

Подальше відображення питань співпраці держав у сфері вищої освіти в сучасних міжнародних договорах має стати предметом окремих наукових досліджень.

#### Список використаної літератури:

1. Asia-Pacific Regional Convention on the Recognition of Qualifications in Higher Education Tokyo, 26 November 2011. UNESCO. URL : [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=48975&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=48975&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (Last accessed: 13.01.2020).
2. Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees concerning Higher Education in the States belonging to the Europe Region, Paris, 21 December 1979. UNESCO. URL : [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=13516&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13516&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (Last accessed: 13.01.2020).
3. Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in the Arab and European States Bordering on the Mediterranean, Nice, 17 December 1976. UNESCO. URL : [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=13514&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13514&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (Last accessed: 13.01.2020).
4. Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in the Arab States, Paris, 22 December 1978. UNESCO. URL : [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=13517&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13517&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (Last accessed: 13.01.2020).
5. Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region, Lisbon, 11 April 1997 UNESCO. URL : [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=13522&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13522&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (Last accessed: 13.01.2020).
6. Global Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education, Paris, 25 November 2019 UNESCO. URL : [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=49557&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=49557&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (Last accessed: 13.01.2020).
7. Regional Convention on the Recognition of Studies, Certificates, Diplomas, Degrees and other Academic Qualifications in Higher Education in the African States, Arusha, 5 December 1981 UNESCO. URL : [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=13518&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13518&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (Last accessed: 13.01.2020).
8. Regional Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in Asia and the Pacific Bangkok, 16 December 1983. UNESCO. URL : [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=13523&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13523&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (Last accessed: 13.01.2020).
9. Regional Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in Latin America and the Caribbean, Buenos Aires, 13 July 2019 UNESCO. URL : [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=49523&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=49523&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (Last accessed: 13.01.2020).
10. Regional Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in Latin America and the Caribbean, Mexico City, 19 July 1974. UNESCO. URL : [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=13512&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13512&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (Last accessed: 13.01.2020).
11. Revised Convention on the Recognition of Studies, Certificates, Diplomas, Degrees and Other Academic Qualifications in Higher Education in African States Addis Ababa, 12 December 2014. UNESCO. URL : [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=49282&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=49282&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (Last accessed: 13.01.2020).
12. Skjerven S. A. A Global Convention on the Recognition of Higher Education Qualifications / Stig Arne Skjerven. ENIC Bureau. URL : <https://www.groningendeclaration.org/wp-content/uploads/2018/Presentations/04-20%20KEY%20NOTE%20Stig%20Arne%20Skjerven%20Global%20Recognition%20Convention%20and%20Digitization.pdf> (Last accessed: 13.01.2020).
13. Про правонаступництво України : Закон України від 12 вересня 1991 р. № 1543-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 46. – Ст. 617.

**Gromovenko K. V. International Legal Regulation of Recognition of Foreign Higher Education Qualifications**

*The article defines the specifics of the regulation the recognition of foreign qualifications in the field of higher education in modern international law. The author solves the scientific tasks of analyzing and comparing the content of relevant regional agreements approved by UNESCO member States, finding common ground and distinctive features, principles of such regulation, determining the preconditions and consequences, including for Ukraine, of approval in this area of the global convention.*

*Within the framework of scientific research it is proved that the issue of organization of cooperation between the states in the field of higher education has become a priority issue of the work of UNESCO, which initiated the preparation and signing of multilateral agreements on the mutual recognition of documents and experience gained in higher education. The author traced two waves of such agreements approved at the regional level, respectively in 1974-1983 and 1997-2019.*

*It has been proven that these agreements define admission to higher education as the right of persons with appropriate qualifications to submit their candidature and be considered for admission to higher education. Just as a higher education institution is defined in these acts as an institution providing higher education and is recognized by the competent state body as part of its higher education system. Also the recognition by the state has been cited by those agreements as a key feature of the higher education program.*

*The article points out that the Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region of 1997 (Lisbon Convention) is of key importance for Ukraine today, and that at the same time the approval in 2019 of the Global Convention on the Recognition of Higher Education Qualifications substantially modernizes the relevant system of mutual obligations of all the countries of the world.*

*The author notes that the standards of the relevant regional and global convention, among other things, define higher education as a public good and public responsibility, recognize the primacy of control in higher education by the state, but at the same time guarantee the private higher education and academic autonomy, point to the importance of educational mobility at all levels of educational mobility.*

*The mechanisms for recognizing higher education qualifications in these conventions are based on reciprocity and non-discrimination, while at the same time overcoming the variability of national higher education systems and at the same time the need for their standardization, transparency and unification.*

**Key words:** *academic freedoms, higher education, qualification of education, regional conventions, universities, UNESCO.*

**Г. В. Дідківська**кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри кримінального права та кримінології  
Університет державної фіскальної служби України

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ В МІЖНАРОДНІЙ СИСТЕМІ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ

*У даній статті зазначається, що кожна держава прагне забезпечити для себе гідний геополітичний статус повноцінного й рівноправного суб'єкта в системі міжнародних відносин, надійного партнера у вирішенні будь-яких питань, що стосуються співпраці у протидії злочинності. Вказується, що нормативно-правовим забезпеченням міжнародного співробітництва України у боротьбі зі злочинністю є чимало законодавчих актів, міжнародних угод, які в сукупності визначають засади зовнішньої політики держави у сфері протидії злочинності. Так, ст. 8 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. до основних напрямів державної політики з питань національної безпеки України у зовнішньополітичній сфері відносить проведення активної міжнародної політики України щодо участі в міжнародному співробітництві у боротьбі з міжнародною злочинністю, міжнародним тероризмом, наркобізнесом, нелегальною міграцією, міжнародними організованими злочинними угрупованнями та інше.*

**Ключові слова:** злочин, злочинність, співробітництво, міжнародні угоди, тероризм, злочинні угруповання, міжнародне право.

Перед Україною стоїть невідкладне завдання приведення своєї кримінально-правової системи у повну відповідність до міжнародного права. Затягування прийняття і ратифікації договорів з питань запобігання злочинності є не виправданим. У той же час без поглибленої та системної роботи, що передуює ратифікації, участь держави у міжнародно-правових угодах у сфері міжнародного кримінального права є неефективною і не більше ніж декларативною. Доцільно здійснити комплексний і детальний моніторинг кримінального законодавства України з точки зору його відповідності до міжнародних стандартів криміналізації. Кожен законопроект про внесення змін до кримінального законодавства повинен проходити наукову експертизу на його відповідність міжнародним кримінально-правовим стандартам. Важливою умовою ефективності сумісних зусиль держав у протидії злочинності є адекватна сучасним умовам законодавча регламентація міждержавної співпраці у сфері кримінальної юстиції. Поряд з удосконаленням кримінального та кримінально-правового законодавства у цій сфері, необхідно прийняти Закон про організаційно-правові основи міжнародної співпраці України у сфері запобігання злочинності. Закон

повинен відповідати меті здійснення співпраці у якомога більш широкому масштабі.

Злочинність на сучасному етапі розвитку суспільства становить надзвичайно серйозну небезпеку для його подальшого розвитку. Вийшовши за межі кордонів певної держави, злочинність набула небезпечного транснаціонального характеру. Сьогодні уряду будь-якої держави (незалежно від засобів і ресурсів, якими вона володіє) украй складно вживати заходів, ефективних для боротьби з транснаціональною організованою злочинністю, не вдаючись до тієї або іншої форми міжнародного співробітництва. Усі країни світу повинні усвідомлювати, що жодна з них не захищена від зіткнення із транснаціональною злочинністю. Саме тому в сучасному міжнародному праві боротьба зі злочинністю належить до пріоритетних напрямів міжнародного співробітництва усіх держав і зумовлена необхідністю взаємодії держав у цій важливій справі. Враховуючи те, що Україна стала об'єктом зростаючої зацікавленості міжнародних злочинних угруповань (зокрема у сферах відмивання «брудних» грошей, незаконної міграції, торгівлі людьми, зброєю, небезпечними матеріалами, наркотичними речовинами тощо), то вирішення Україною важливих соціально-

економічних, політичних та інших завдань практично неможливе без її участі в міжнародному співробітництві в боротьбі зі злочинністю, в діяльності міжнародних правоохоронних організацій. З огляду на це участь нашої держави у міжнародній співпраці у галузі протидії злочинності, на основі норм і принципів міжнародного права є досить важливою. Цілком зрозуміло, що таке співробітництво України з країнами світу, міжнародними організаціями є вагомим умовою успішного вирішення багатьох проблем не лише зовнішньополітичного, зовнішньоекономічного, а й внутрішнього характеру.

Серед науковців, що досліджують окремі аспекти міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю, у тому числі за участю України, слід відмітити В. В. Бикова, В. Н. Каламкар'яна, В. М. Волженкіна, В. А. Карташкіна, І. І. Лукашука, Є. Г. Ляхова, С. В. Черніченка, О. І. Виноградова, П. Д. Біленчука, С. Є. Єркенова тощо. Зважаючи на доцільність даного наукового дослідження, у рамках статті зупинимось на розкритті зовнішньополітичної діяльності України у сфері боротьби зі злочинністю, міжнародного механізму з протидії злочинності за участю України на двосторонньому, регіональному й універсальному рівнях.

Потрібно відмітити, що важливим зовнішньополітичним завданням для нашої держави є формування безпечного міжнародного середовища, розвиток кооперації у протидії транснаціональній злочинності у глобальному і регіональному вимірах, що є найважливішими гарантіями суверенного розвитку України.

Держава прагне забезпечити для себе гідний геополітичний статус повноцінного й рівноправного суб'єкта в системі міжнародних відносин, надійного партнера у вирішенні будь-яких питань, що стосуються співпраці у протидії злочинності. Нормативно-правовим забезпеченням міжнародного співробітництва України у боротьбі зі злочинністю є чимало законодавчих актів, міжнародних угод, які в сукупності визначають засади зовнішньої політики держави у сфері протидії злочинності. Так, ст. 8 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. до основних напрямів державної політики з питань національної безпеки України у зовнішньополітичній сфері відносить проведення активної міжнародної політики України щодо участі в міжнародному співробітництві у боротьбі з міжнародною злочинністю, міжнародним тероризмом, наркобізнесом,

нелегальною міграцією, міжнародними організованими злочинними угрупованнями тощо [1].

У ст. 7 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 р. передбачається, що «міжнародне співробітництво у сфері боротьби з організованою злочинністю ґрунтується на нормах міжнародного права і чинного законодавства України, міждержавних і міжурядових договорах, двосторонніх відомчих угодах» [2]. У ст. 3 Указу Президента України «Про Стратегію національної безпеки України» від 12 лютого 2007 р. однією зі стратегічних цілей, пріоритетів та завдань політики національної безпеки України визначено участь нашої держави у «багатосторонніх заходах з протидії розповсюдженню зброї масового ураження, тероризму, транснаціональній організованій злочинності, торгівлі людьми, незаконному обігу наркотиків та іншим викликам міжнародній безпеці» [3].

Аналіз історіографічних та науковтвірчих засад свідчить про те, що співробітництво держав, у тому числі й України, у галузі боротьби зі злочинністю розвивається на трьох рівнях: двосторонньому, регіональному й універсальному. Двосторонній рівень співробітництва у боротьбі зі злочинністю сягає своїм корінням давнини. За сучасних умов воно не тільки не втратило свого значення - його роль невпинно зростає. Двосторонні угоди дозволяють більш повно врахувати характер відносин між двома державами, їхні інтереси за кожною конкретною проблемою. У зв'язку із цим найбільшого поширення набули двосторонні угоди з таких питань, як надання правової допомоги у кримінальних справах, видача злочинців, передача засуджених осіб для відбування покарання в країні, громадянами якої вони є тощо. За даними Міністерства внутрішніх справ та Міністерства закордонних справ України у договірній практиці України на сьогодні налічується кілька десятків таких угод. Здебільшого це договори про правову допомогу в цивільних і кримінальних справах. У частині, що стосується кримінально-процесуальної сфери, ці угоди регулюють порядок взаємодії судовослідчих органів двох країн у процесі здійснення кримінального переслідування осіб, що перебувають поза межами тієї держави, на території якої скоєно злочини. Міждержавні й міжурядові двосторонні угоди зазвичай супроводжуються міжвідомчими, у яких конкретизується співробітництво окремих відомств, наприклад Міністерства

внутрішніх справ, Служби безпеки України, Державної митної служби України, більш детально визначаються їхні завдання, порядок вирішення питань, що належать до їхньої компетенції [4].

Окрім двостороннього, Україна здійснює співробітництво й на регіональному рівні, що можна пояснити збігом інтересів і характером відносин країн певного регіону. Практика міжнародного співробітництва національних правоохоронних структур свідчить про те, що вагома робота в цьому напрямі проводиться з Радою Європи. Про високий рівень такого співробітництва свідчать конвенції: Європейська конвенція про видачу правопорушників від 1957 р. (підписана Україною 29 травня 1997 р., ратифікована 16 січня 1998 р.); Європейська конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах від 1959 р. (підписана Україною 29 травня 1997 р., ратифікована 16 січня 1998 р.); Європейська конвенція про міжнародну дійсність кримінальних вироків від 1970 р. (підписана Україною 9 червня 2000 р., ратифікована 26 вересня 2002 р.); Європейська конвенція про передачу провадження у кримінальних справах від 1972 р. (ратифікована Україною 28 вересня 1995 р.); Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом від 1990 р. (підписана Україною 29 травня 1997 р., ратифікована 26 січня 1998 р.); Конвенція про передачу засуджених осіб від 1983 р. (ратифікована Україною 28 вересня 1995 р.) [5] тощо. Активну зовнішню політику у сфері юстиції, свободи та безпеки Україна проводить з Європейським Союзом. Одним із позитивних результатів налагодження співробітництва України з ЄС у галузі протидії злочинності є підписання 4 грудня 2009 р. Угоди між Україною та Європейським поліцейським офісом (Європол) про стратегічне співробітництво [6].

Першочергово підписання цієї Угоди між Україною та Європол викликано необхідністю посилення міжнародної співпраці у сфері боротьби зі злочинністю. Так, метою Угоди є посилення співробітництва країн-членів Європейського Союзу з Україною через Європол у сфері запобігання, виявлення, припинення та розслідування найнебезпечніших транснаціональних злочинів, а саме: незаконний обіг наркотиків; злочини, пов'язані з ядерними та радіоактивними речовинами; нелегальна контрабанда іммігрантів; торгівля людьми; злочини, пов'язані з автотранспортними засобами;

підробка грошових знаків та інших платіжних засобів; нелегальна діяльність, пов'язана з відмиванням грошей. Укладення Угоди між Україною та Європол про стратегічне співробітництво не тільки сприяє діяльності України у сфері боротьби з організованою злочинністю на національному та міжнародному рівні, але й засвідчує прагнення нашої країни до поглиблення практичної взаємодії з європейськими правоохоронними інституціями.

Сьогодні, крім держав-членів Європейського Союзу, за двосторонніми стратегічними та оперативними угодами Європол співпрацює також із Канадою, США, Ісландією, Норвегією, Росією, Швейцарією, Туреччиною, Албанією, Боснією і Герцеговиною, Хорватією, Македонією, Молдовою й такими міжнародними організаціями, як Європейський банк розвитку та заощаджень, Міжнародна організація кримінальної поліції (Інтерпол), Всесвітня митна організація (WCO) та Європейський центр контролю за наркотиками і наркоманією (EMCDDA) [7].

За домовленістю сторін, наступним кроком співпраці між Україною та Європейським союзом має стати укладення угоди про оперативне співробітництво, яка надасть можливість Україні не тільки здійснювати обмін інформацією, але й безпосередньо брати участь у спільних оперативних заходах з розслідування міжнародних кримінальних злочинів, що скоюються як на території України, так і на території держав-членів ЄС. Передумовою укладення оперативної угоди є ратифікація 6 липня 2010 р. Україною Конвенції Ради Європи «Про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних» від 1981 р. та Додаткового протоколу до неї [8].

Отже, у перебігу розвитку співробітництва між державами досить швидко виявилось, що не можна обмежитися двосторонніми й регіональними угодами. Стало зрозуміло, що деякі види злочинів зачіпають інтереси всього світового співтовариства, і це створило передумови для налагодження міжнародного співробітництва держав у зазначеній сфері на універсальному рівні. Важливою ланкою в системі міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю є Організація Об'єднаних Націй. У ст. 1 Статуту ООН однією з її цілей проголошується здійснення міжнародної співпраці у вирішенні міжнародних проблем економічного, соціального, культурного і гуманітарного характеру. До сфери соціальної і гуманітарної діяльності

ООН належать питання попередження злочинності, боротьби з нею і поведження з правопорушниками. Зазначені питання стали предметом систематичного розгляду Генеральною Асамблеєю ООН, Радою Безпеки ООН, Економічною і Соціальною Радою ООН. Україна як одна з держав-фундаторів ООН надає особливого значення діяльності ООН з підтримання міжнародного миру та безпеки, розглядаючи участь у ній як важливий чинник своєї зовнішньої політики. Упродовж майже 65-річної історії членства в ООН Україна зробила суттєвий внесок у її діяльність у сфері міжнародного співробітництва в боротьбі зі злочинністю [9].

#### Список використаної літератури:

1. Про передачу засуджених осіб : конвенція від 21 берез. 1983 р. № 112 Офіційний сайт «Ліга Закон»: [seareh.ligazakon.ua- /l.doc2.nsf/link1/МИ83КОЗИ.htm41902](http://seareh.ligazakon.ua- /l.doc2.nsf/link1/МИ83КОЗИ.htm41902) (дата звернення 02.10.2018).
2. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-ІУ / База даних «Законодавство України» / ВР України URL: <http://www.portal.rada.gov.ua> (дата звернення 02.10.2018).
3. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 р: Розпорядження КМУ від 30.11.2011 р. / База даних «Законодавство України» / ВР України URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1209-2011-%D1%80> (дата звернення 12.09.2018).
4. Зорин Г. А., Танкевич О. В. Стратегия борьбы с транснац. преступностью. Гродно, 1997. 110 с.
5. Про приєднання України до Європейської конвенції про передачу засуджених осіб : Закон України від 22 вересня 1995 р. № 337/95-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 31. Ст. 248.
6. Угода про взаємодію міністерств внутрішніх справ незалежних держав (країн СНД) у галузі боротьби зі злочинністю 1992 р. (Правові основи міжнародної діяльності Міністерства внутрішніх справ України (36. міжнародно-правових документів) : в 2 т. Київ, 1997. Т. 2.
7. План дій «Україна - Європейський Союз». Європейська політика сусідства : схвалено Кабінетом Міністрів України 12.02.2005 р. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_693](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_693).
8. Про Національне центральне бюро Інтерполу : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 берез. 1993 р. № 220. *Збірник Постанов Кабінету Міністрів України*. 1994. № 2. С. 114.
9. Дідківська Г. В. Політика Співпраці ЄС у запобіганні злочинності. *Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (7 березня 2019 р.). Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2019. С. 68-74.

#### Didkivska H. V. Organizational and legal support of Ukraine's activity in the international system for crime prevention

*This article states that each state seeks to ensure a worthy geopolitical status of a full and equal subject in the system of international relations, a reliable partner in resolving any issues related to cooperation in combating crime. It is pointed out that the normative and legal support of Ukraine's international cooperation in the fight against crime is a number of legislative acts, international agreements, which together determine the principles of foreign policy in the field of combating crime. Yes, Art. 8 of the Law of Ukraine "On Fundamentals of National Security of Ukraine" of June 19, 2003 to the main directions of state policy on national security of Ukraine in foreign policy refers to the active international policy of Ukraine to participate in international cooperation in combating international crime, terrorism, drug trafficking, illegal migration, international organized criminal groups and more.*

**Key words:** *crime, criminality, cooperation, international agreements, terrorism, criminal groups, international law.*

**О. Ю. Максименко**здобувач кафедри адміністративного та митного права  
Університету митної справи та фінансів

## НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АДМІНІСТРУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО АРХІВНОГО ФОНДУ

У даній науковій статті, на підставі аналізу доктринальних джерел, діючого законодавства у цій сфері, а також узагальнення практики його застосування автором акцентовано увагу на недоліках нормативно-правової системи, якою урегульовані відносини щодо діяльності Національного архівного фонду. Відзначено, що нормативно-правове адміністрування Національного архівного фонду – це система законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що приймаються з метою ефективного адміністрування архівних документів та функціонування архівних установ, діяльність яких направлена на збереження вітчизняної і світової культурної спадщини та самобутності Українського народу, ведення діловодства в архівах, задоволення інформаційних потреб суспільства і держави, реалізації прав та законних інтересів кожної людини.

Автором, зважаючи на особливе призначення архівів та цінність інформації, яка передається через архіви, встановлено, що система нормативно-правових актів щодо архівів, має як міжнародний характер, так і національний. При тому, що пріоритетність, відповідно до норм українського законодавства, все ж таки відведено саме міжнародним правовим актам. Встановлено, що спеціальним нормативно-правовим актом, яким урегульовано відносини, пов'язані із формуванням, обліком, зберіганням і використанням Національного архівного фонду, та інші основні питання архівної справи є Закон України «Про Національний архівний фонд та архівні установи», одним з головних недоліків якого є відсутність однозначного застосування вживаної у ньому термінології.

Окреслено проблеми нормативно-правового адміністрування Національного архівного фонду, аналіз яких дозволив сформулювати пропозиції до спеціального законодавства у цій сфері, зокрема Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи».

**Ключові слова:** архів, Національний архівний фонд, формування, облік, зберігання і використання Національного архівного фонду, механізм публічного адміністрування Національного архівного фонду, контроль та нагляд за дотриманням правил обліку, використанням та зберіганням Національного архівного фонду.

**Стан дослідження.** Окремим питанням нормативно-правового забезпечення діяльності в сфері архівної справи були предметом дослідження таких науковців як: Г. В. Боряка, К. Є. Новохатського, Л. О. Скрицької, Р. Я. Пирога, С. Г. Кулешова, Л. А. Кисельова та інших.

**Виклад основного матеріалу.** Г. В. Боряк та К. Є. Новохатський наголошують, що «розвиток архівного законодавства має принципове значення не лише для реформування архівної справи, але й для захисту суверенності та національних інтересів України в архівній сфері, зміцнення її позицій у міжнародному правовому просторі» [1, с. 10]. З даним твердженням не можна не погодитися, адже, унормована та злагоджена робота Національного архівного фонду та архівних установ дає можливість фізичним

особам реалізовувати свої права в сфері соціального захисту, наприклад, при нарахування пенсій, що безпосередньо стосується вирахування трудового стажу, об'єктивізації наявних соціальних пільг тощо. Також не слід забувати і про міжнародні архівні документи, які з плином часу стають справжнім історичним надбанням для історії українського народу.

Аналізуючи положення проекту Концепції забезпечення національних інтересів України в архівній справі [1] Л. О. Скрицька акцентує увагу на наявних правових колізіях в питаннях архівної справи і діловодства. Так, науковець до основних дестабілізуючих чинників у архівній справі відносить: відсутність стабільної державної політики щодо архівів, зокрема, відсутність чітко сформульованих завдань дер-



жави, напрямків розвитку архівної справи тощо; формалізована ієрархічна структура суб'єктів в сфері архівної справи, при цьому, залишення поза увагою питання суб'єктів приватного сектору, які також здійснюють архівну діяльність; чинна нормативно-правова база недостатньо регулює більшість напрямків архівної діяльності і не забезпечує належним чином захист національних інтересів України в архівній справі, а також не вирішує практичні аспекти діяльності архівних установ; відсутність належного фінансування архівної галузі; недостатність кадрів, а у наявних працівників несвоєчасність освоєння сучасних технологій, що обумовлено не престижністю професії архіваріуса та відповідно проблема вікового цензу кадрів; відсутність матеріально-технічного забезпечення щодо архівів, принципи і методи міжнародного співробітництва.

Також Л. О. Скрицька та К. Є. Новохатський акцентують увагу на тому, що «ситуація ускладнюється, з одного боку, правовим нігілізмом, що домінує серед представників органів влади, а з другого боку, певним законодавчим вакуумом та роз'єднаністю органів влади, силових структур, архівних установ, державних і громадських інституцій, а також недостатністю бюджетних коштів» [1, с. 79].

К. Є. Новохатський прослідковує динамічний розвиток архівного законодавства як реагування на розвиток відносин в інформаційно-документаційній і зокрема архівній сфері. Учений зазначає: «як щодо Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» важливо, аби в ньому було враховано інтереси всіх суб'єктів права, так само важливо, щоб у суміжних законах (і взагалі будь-яких нормативно-правових актах) було прийнято норми, узгоджені з архівним законом. Колізійність законів, як і неповнота, декларативність, незбалансованість з існуючими реаліями унеможливають виконання закладених у них норм» [2, с. 71-72]. Автор наголошує, що «це проявляється насамперед в інерційному вузьковідомчому погляді на проблеми, зосередженні уваги лише на державній сфері документотворення і документо-зберігання, схильності до режиму ручного керування» [2, с. 72]. В даному випадку досить гостро стоїть проблема осучаснення архівів на місцевому рівні, адже, архіви місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування є тими структурними елементами, які першопочатково здійснюють архівну функцію

з подальшим пере направленням до головного Національного архівного фонду.

В своїх дослідженнях Г. В. Папакін акцентує увагу на необхідності розгляду в єдності процесу документування та архівування та відповідно відзначає, що сучасна законодавчо-нормативна база з питань архівування документів, що визначається як основний процес у перетворенні службового документа на архівний документ є недосконалою, а закони України, нормативні акти Кабінету Міністрів та інші акти потребують удосконалення [3, с. 7]. Автор підкреслює, що «чинне на сьогодні українське законодавство, дотичне питанням архівування документів, має багато прогалин, які не дозволяють говорити про створення дієвого механізму законодавчого регулювання архіваційних процесів. Насамперед потрібний закон про діловодство, що містив би механізм правового регулювання суспільних процесів на метаморфозній стадії службовий документ архівний документ, враховуючи і специфіку електронного документа та електронного діловодства» [3, с. 8].

Р. Я. Пиріг зазначає, що архівне будівництво є невід'ємною складовою часткою національного державотворчого процесу і правове регулювання у цій сфері тільки закладається. Учений визначає, що «першочерговим завданням галузевої науки має стати розробка комплексу наукових проблем, які б склали теоретичне і практичне підґрунтя для підготовки нормативних актів по обслуговуванню Закону України «Про Національний архівний фонд і архівні установи». У своїй сукупності вони мають скласти механізм реалізації цього основоположного документа по правовому регулюванню суспільних відносин у галузі архівної справи. Без такого механізму Закон залишається декларацією намірів» [8, с. 92-93]. Втім, на нашу думку, є не зовсім зрозумілим про які обслуговуючі закони автор веде мову. Так, окремими постановами Кабінету Міністрів України урегульовані питання порядку створення та діяльності експертних комісій; переліку платних архівних послуг; віднесення документів Національного архівного фонду до унікальних тощо.

В. С. Лозицький зазначає, що однією із особливостей «архівної реформи, закріпленої нормами Закону України «Про Національний архівний фонд і архівні установи», є те, що державну політику в галузі архівної справи визначає Верховна Рада. Головна сутність державної політики полягає в тому, що до

Національного архівного фонду України віднесений весь документальний комплекс як державний, так і недержавний, що зберігається на території України, відображає історію духовного і матеріального життя її народу та інших народів, має науково-культурну цінність, а також ті архівні документи, що зберігаються за межами України і відповідно до міжнародних угод підлягають поверненню в Україну» [4, с. 7-8]. Однак, на нашу думку, в Законі України «Про Національний архівний фонд і архівні установи» все ж таки недостатньо повно визначено питання розмежування державних архівів та приватних архівів. В даному випадку варто вести мову про відповідність норм вищезазначеного Закону та Закону України «Про авторське право і суміжні права».

С. Г. Кулешов звертає увагу на «необхідність законодавчого фіксування норми про неможливість створення лише в електронній формі управлінських документів постійного і тривалого (понад 10 років) строків зберігання та таких, що містять відомості про особу, забезпечують права громадян або звільняють їх від обов'язків. Надалі, за наявності позитивних результатів апробації та функціонування СЕДД з використанням ЕЦП, це положення може бути кориговано» [5, с. 53]. Погоджуючись з Г. В. Папакіним та Л. А. Кисельовим, С. Г. Кулешов звертає увагу, що «на найближчу перспективу залишається актуальним прийняття Закону України «Про діловодство» і підзаконних актів з організації діловодних процесів» [5, с. 84]. На нашу думку, в умовах діджиталізації та запровадження електронної системи обробки документів особливої актуальності набуває проблема автоматизації документів. При чому, на нашу думку, в цьому розрізі є дві проблеми: перша, це наявність фінансових, організаційних та трудових можливостей оцифрування вже наявних документів в цифровий формат. По-друге, це забезпечення безперервного доступу до даних документів, не залежно від удосконалення електронних носіїв, всіх громадян та можливості реалізації законодавчо закріпленого права населення на отримання доступу до інформації, яка зберігається в Національному архівному фонді України.

Таким чином, науковці неодноразово акцентують увагу на необхідності приведення у відповідність законодавства, яким урегульовано відносини в сфері архівної справи, в тому числі і щодо архівів, а також удосконалення окремих його положень приймаючи до уваги вимоги

сьогодення, особливо в частині автоматизації та оцифрування архівних документів, захисту права власності на такі документи тощо. Також актуальною проблемою є відсутність в нормах законодавства розмежування правового режиму архівних документів Національного архівного фонду України та приватних архівних зібрань, відповідальності в сфері архівної справи тощо.

Зважаючи на особливе призначення архівів, цінність інформації, яка передається через архівні системи нормативно-правових актів щодо архівів має як міжнародний характер, так і національний. При тому, що пріоритетність, відповідно до норм українського законодавства, все ж таки відведено саме міжнародним правовим актам. Так, наприклад, ч. 2 ст. 2 Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» визначено, що якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші норми, ніж ті, що передбачені законодавством України про Національний архівний фонд та архівні установи, застосовуються норми міжнародного договору.

Спеціальним нормативно-правовим актом, яким урегульовано відносини, пов'язані із формуванням, обліком, зберіганням і використанням Національного архівного фонду, та інші основні питання архівної справи є *Закон України «Про Національний архівний фонд та архівні установи»*.

Одним з головних недоліків даного Закону є відсутність однозначного застосування термінології. Так, наприклад, в ст. 1 Закону визначено, що таємний архів – це архівна установа, про існування якої не заявлено публічно. Водночас, в нормах зазначеного Закону взагалі не зрозуміло, яким чином функціонує таємний архів та взагалі, яку інформацію слід відносити до його. Натомість, ст. 15 Закону чітко встановлено пряму заборону створювати таємні архіви для зберігання таких документів. Також відзначимо, що ст. 16 зазначеного Закону встановлено, що доступ до документів Національного архівного фонду, що містять державну таємницю або іншу інформацію з обмеженим доступом, може бути обмежено виключно відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Ст. 30 Закону передбачено, що державні наукові установи, музеї та бібліотеки мають право створювати архівні підрозділи для зберігання

документів Національного архівного фонду України, а також поповнювати свої фонди і колекції профільними документами. Водночас, якщо в розумінні поняття архівного фонду ми виходимо з тлумачення корінного поняття Національний архівний фонд, то з розумінням поняття «архівна колекція» виникають питання.

Наказом Міністерства юстиції України «Про затвердження Правил організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях» визначено, що в архіві установи може зберігатись архівна колекція (колекції) сукупність окремих документів, що утворилися в процесі діяльності різних фондоутворювачів і об'єднаних за однією або декількома ознаками, наприклад: тематичною, номінальною, авторською, хронологічною, об'єктною тощо. Архівна колекція, утворена архівом, називається архівним зібранням [6]. Тобто, архівна колекція є архівним зібранням. Натомість, слід відзначити синонімічність законодавцем вживання термінів «архівне зібрання» та «архівна колекція», що на нашу думку, є юридично неправильним. Саме тому, вважаємо за необхідне на законодавчому рівні закріпити єдину термінологію та застосувати саме термін «архівне зібрання» як це передбачено в Законі України.

Ще одним недоліком Закону є відсутність положень щодо здійснення оцифрування архівних документів. В період, коли основним технічним засобом створення, обробки, зберігання, поширення, користування інформацією є саме електронні пристрої та носії, то особливої актуальності набуває можливість отримання та подальшої роботи з архівними документами в режимі он-лайн. При цьому, доступ до такої інформації може бути як платним, так і безплатним. Оплата за користування може здійснюватися через он-лайн платежі. Реалізація, програми он-лайн архівних документів передбачає, на нашу думку, запровадження, в першу чергу, адміністрованого сайту Національного архівного фонду України; по-друге, впровадження електронних каталогів різних напрямків, путівників, міжфондових покажчиків, тематичний огляд тощо; по-третє, юридичне значення електронних документів повинно забезпечуватися шляхом підписання компетентною особою електронним цифровим підписом.

З огляду на зазначене, *пропонуємо запровадити систему «сервісного он-лайн архіву» про-*

*грама, яка допоможе в режимі реального часу користувачам архівних послуг заходити на електронний сайт Національного архівного фонду України та за запитом отримувати архівні послуги через мережу Інтернет.*

В продовження зазначеної пропозиції слід зазначити, що у зв'язку з її реалізацією у відповідних суб'єктів публічної адміністрації виникають не лише права, але й основний обов'язок – забезпечення процесу оцифрування архівної інформації. В контексті зазначеного *пропонуємо внести зміни до Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» і доповнити ст. 15-1 «Оцифрування архівних документів»:*

*«Ст. 15-1 Оцифрування архівних документів Державні органи та органи місцевого самоврядування повинні забезпечити оцифрування електронних архівних документів необхідних для надання послуг, які можуть надаватися архівними установами, що утримуються за рахунок бюджетних коштів.*

*Доступ до електронних архівних документів є вільним для фізичних осіб та юридичних осіб публічного і приватного права, окрім інформації, що містять відомості, віднесені до державної та іншої передбаченої законом таємниці. У випадках встановлених законом доступ до оцифрованих архівних документів може бути платним.*

*Електронна копія архівного документу завіряється електронним цифровим підписом уповноваженої особи, що підтверджує рівнозначність оригіналу документу».*

Разом з тим, відзначимо, що на сьогоднішній день, державні архіви України ведуть роботу щодо створення принципово нових довідників – електронних версій реєстрів фондів як сегментів Національної архівної інформаційної системи. Вона розвивається як складова частина Державної програми інформатизації України [7].

Окремої уваги потребує питання чіткого визначення строків тимчасового зберігання архівних документів уповноваженими суб'єктами до їх передачі Національному архівному фонду України, які повинні бути визначені в спеціальному нормативно-правовому акті, втім даної норми не міститься в Законі. Норма щодо граничних строків приймання документів НАФ до архіву здійснюють після закінчення їх зберігання в архівних підрозділах юридичних осіб визначена п. 3.9. Правил роботи архівних установ України [8]. Вважаємо, що з метою уникнення дублювання

окремих положень законодавчих актів щодо строків, ватро доповнити ч. 2 ст. 31 Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» положеннями наступного змісту: «Строки тимчасового зберігання архівних документів уповноваженими суб'єктами до їх передачі Національному архівному фонду України визначені в Правилах роботи архівних установ України».

Наступною прогалиною, на нашу думку, є відсутність норми, що визначає засади взаємодії органів Національного архівного фонду України та інших суб'єктів публічного та приватного права. В даному разі маємо на увазі, по-перше, суб'єктів публічної адміністрації щодо взаємообумовленої роботи з архівами, тобто внутрішня взаємодія; по-друге, взаємодія структурних елементів системи архівних установ з архівними підрозділами об'єднань громадян, релігійними організаціями, а також підприємствами, установами та організаціями, заснованих на приватній формі власності; архівними установами, заснованими фізичними особами та/або юридичними особами приватного права; науково-дослідними установами, а також підприємствами та організаціями у сфері архівної справи і діловодства. Як внутрішня, так і зовнішня взаємодія є важливим дієвим інструментом для реалізації державної політики в сфері архівної справи, що допомагає на різних рівнях вирішувати поставлені перед архівами завдання, передавати професійні знання та сприяти оптимізації роботи архівів.

Саме тому, пропонуємо доповнити Закон України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» ст. 33-1 «Взаємодія архівних установ».

Продовжуючи досліджувати зміст спеціального нормативно-правового акту, на нашу думку, слід акцентувати увагу на проблемі відсутності чіткої правової регламентації приватних архівних зібрань, тобто зібрання архівних документів, що є власністю однієї або кількох осіб. Так, Законом лише фрагментарно звернуто увагу на дане питання, зокрема, в ст. 15 передбачено, що доступ до приватних архівних зібрань надається виключно за рішенням їх власників. Держава заохочує власників приватних архівних зібрань до розширення доступу до документів Національного архівного фонду, сприяє публікації та експонуванню цих документів на виставках і створенню до них загальнодоступного довідкового апарату (ст.15); ст. 36 передбачено, що власникам приватних архівних зібрань можуть

надаватися пільги (ст.36). Разом з тим, враховуючи цінність даних архівних документів варто окрему увагу приділити визначенню їх правового статусу, адже, наприклад, на сьогоднішній день, відсутня державну реєстрацію документів приватних архівних зібрань як складової Національного архівного фонду України. Хоча в Україні станом на 01 січня 2019 року функціонує 18 приватних архівів (із них 6 – засновані юридичними особами), в яких зберігаються документи понад 12 649 фондів, майже 436 тис. од. зб. із кадрових питань (особового складу) та понад 2 млн. 388 тис. од. зб. тимчасового зберігання.

Саме тому, пропонуємо доповнити Закон України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» ст. 9-1 наступного змісту:

«Ст. 9-1 Здійснення права власності на приватні архівні зібрання

Власник приватних архівних зібрань повинен забезпечувати схоронність архівних документів та дотримуватися законодавства у сфері архівної справи і діловодства. На підставі рішення експертної комісії про цінність приватного архівного зібрання, держава сприяє в здійсненні комплексу заходів щодо забезпечення збереження, відновлення приватних архівних зібрань, право власності на останні зберігається за власником приватних архівних зібрань. Архівні установи взаємодіють з власниками приватних архівних зібрань на підставі угод, як на безоплатній, так і платній основі».

Окрему групу нормативно-правових актів щодо архівів становлять акти, які визначають правовий режим інформації як змісту архівних документів. До даної групи актів, на нашу думку, варто віднести закони України: Про інформацію, Про доступ до публічної інформації, Про авторське право і суміжні права, Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років тощо.

#### Список використаної літератури:

1. Новохатський К. Є. Концепція забезпечення національних інтересів України в архівній справі (проект) / К. Новохатський, Л. Скрицька. Студії з архівної справи та документознавства. 2002. № 8. С. 53-79.
2. Новохатський К.Є. Архівне законодавство України (1991-2001) / К. Новохатський. Архівознавство. Археографія. Джерелознавство: міжвід. зб. наук. пр. К., 2002. Вип. 5: Архіви складова інформаційних ресурсів суспільства. С. 67-74.
3. Папакін Г.В. Сучасний стан законодавчо нормативного забезпечення архівування документів:

- погляд архівіста. Бібліотекознавство. Документознавство. Інформологія. 2009. № 4. С. 7-16.
4. Лозицький В.С. Управління архівною справою в Україні: історія, проблеми, перспективи. Актуальні проблеми розвитку архівної справи в Україні: доп. та повідомл. наук. конф., 15-16 березня 1995 р. К., 1996. С. 3-11.
  5. Кулешов С. Електронний документ у системі сучасного діловодства. Архіви України. 2004. № 4/6. С. 50-53.
  6. Про затвердження Правил організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях: затв. Наказом Міністерства юстиції України від 18.06.2015 року № 736/27181. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0736-15/ed20180727/card2#Card>
  7. Офіційна сторінка Державної архівної служби України. URL. <https://archives.gov.ua>
  8. Про затвердження Правил роботи архівних установ України: затв. Наказом Міністерства юстиції України від 08.04.2013 № 656/5. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0584-13>

### **Maksymenko O. Yu. Drawbacks of regulatory administration of the national archival fund**

*In this scientific article, based on the analysis of doctrinal sources, current legislation in this area, as well as the generalization of the practice of its application, the author focuses on the shortcomings of the legal system governing the activities of the National Archival Fund. It is noted that the normative-legal administration of the National Archival Fund is a system of legislative and by-laws adopted for the purpose of effective administration of archival documents and functioning of archival institutions, the activity of which is aimed at preserving national and world cultural heritage and identity of the Ukrainian people. office work in archives, satisfaction of information needs of a society and the state, realization of the rights and lawful interests of each person.*

*The author, taking into account the special purpose of archives and the value of information transmitted through archives, found that the system of regulations on archives is both international and national. Despite the fact that the priority, in accordance with the norms of Ukrainian legislation, is still given to international legal acts. It is established that a special normative legal act, which regulates relations related to the formation, accounting, storage and use of the National Archival Fund, and other major issues of archival affairs is the Law of Ukraine «On the National Archival Fund and Archival Institutions», one of the main the disadvantages of which are the lack of unambiguous application of the terminology used in it.*

*The problems of normative-legal administration of the National Archival Fund are outlined, the analysis of which allowed to formulate proposals to special legislation in this sphere, in particular the Law of Ukraine “On the National Archival Fund and Archival Institutions”.*

**Key words:** *archive, National Archival Fund, formation, accounting, storage and use of the National Archival Fund, mechanism of public administration of the National Archival Fund, control and supervision over compliance with accounting rules, use and storage of the National Archival Fund.*

**М. В. Новицька**здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету

## КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ ЗА СТУПЕНЕМ СУСПІЛЬНОЇ НЕБЕЗПЕКИ

У статті на підставі опрацювання наукових, навчальних та нормативних джерел зроблено спробу провести класифікацію адміністративних правопорушень за ступенем суспільної небезпеки. Доведено, що класифікація адміністративних правопорушень залежить від того, на які охоронювані законодавством суспільні відносини було вчинено те чи інше посягання. Окрім того, класифікація адміністративних правопорушень зумовлюється різноманіттям суб'єктів, характером, мотивом і цілями протиправної поведінки особи правопорушника, особливостями життєвих ситуацій тощо. Звернуто увагу на те, що в адміністративно-правовій науці сформульовано багато підходів щодо розуміння класифікації адміністративних правопорушень та її критеріїв. У більшості випадків серед числа підстав, які використовуються для класифікації адміністративних правопорушень в адміністративно-деліктному праві, виділяють ознаки складу адміністративного правопорушення, що характеризують його елементи, зокрема: об'єкт адміністративно-правової охорони, об'єктивну сторону, суб'єкт і суб'єктивну сторону.

З метою проведення класифікації адміністративних правопорушень за ступенем суспільної небезпеки, проаналізовано зміст і сутність декількох критеріїв, зокрема: об'єкт посягання; розмір шкідливих наслідків; вид адміністративного стягнення; обставини, які обтяжують адміністративну відповідальність. Із врахуванням аналізу різних наукових позицій, висловлених вченими-адміністративістами, із використанням різних критеріїв, запропонованих у доктрині адміністративно-деліктного права, наведено таку класифікацію адміністративних правопорушень за ступенем суспільної небезпеки: 1) адміністративні правопорушення з незначним ступенем суспільної небезпеки; 2) адміністративні правопорушення із середнім ступенем суспільної небезпеки; 3) адміністративні правопорушення з високим ступенем суспільної небезпеки.

**Ключові слова:** класифікація, аналіз, адміністративне правопорушення, класифікаційний аналіз, ступінь суспільної небезпеки.

Результатом проведених численних наукових досліджень феномену адміністративних правопорушень стала розробка наукою адміністративного права багатоаспектних критеріїв класифікації цього поняття на різноманітні види, в яких виявляються загальні та спеціальні ознаки цих деліктів, розкривається їх протиправна, антисоціальна природа, безпосередня загроза та суспільна небезпека для людини, суспільства і держави. Класифікація адміністративних правопорушень залежить від того, на які охоронювані законодавством суспільні відносини було вчинено те чи інше посягання, зумовлюється різноманіттям суб'єктів, характером, мотивом і цілями протиправної поведінки особи правопорушника, особливостями життєвих ситуацій тощо.

У наукових і навчальних джерелах застосовуються різні критерії при проведенні кла-

сифікації адміністративних правопорушень. В межах загальної теорії права за критерій такої класифікації обирається ступінь суспільної небезпеки (рівень суспільної шкідливості) вчинюваного діяння, і, відповідно, правопорушення поділяються на злочини та проступки (делікти), або галузь права. Відтак, теоретики права виділяють правопорушення: кримінальні, адміністративні, цивільні, дисциплінарні [1, с. 292; 2, с. 237]. У кожній з галузей, буде то галузь публічного або приватного права, класифікація правопорушень за ступенем суспільної небезпеки повинна виконувати функції певного практичного спрямування, сприяти виконанню завдань, що стоять перед законодавством.

Як відомо, класифікація буває офіційною і умовною (неофіційною). Офіційна класифікація адміністративних правопорушень

передбачена, перш за все, самим законодавством, – імперативними нормами. Що стосується умовної класифікації, то вона здійснюється в режимі диспозитиву, тобто своєрідного розсуду суб'єктів, які групують адміністративні правопорушення як єдине ціле на частині за відповідними підставами (за обраним критерієм). Звісно, умовна класифікація на відміну від офіційної, не є обов'язковою для суб'єкта правозастосування, але вона істотно полегшує його юрисдикційні орієнтири в умовах неоднозначності і різноманітності адміністративних стягнень, забезпечуючи тим самим індивідуалізацію їх застосування у кожному конкретному випадку.

В адміністративно-правовій науці сформульовано багато підходів щодо розуміння класифікації адміністративних правопорушень та її критеріїв. Так, О.І. Миколенко наголошує, що класифікація адміністративних проступків – це «їх розподіл по групах (категоріях) залежно від того чи іншого критерію та має як практичне, так і теоретичне значення, і необхідна для: 1) цілісного уявлення структури протиправних діянь, за які законодавством передбачена адміністративна відповідальність; 2) з'ясування специфіки окремих груп адміністративних правопорушень; 3) розуміння особливостей процесуального порядку притягнення винної особи до адміністративної відповідальності за проступки відповідної категорії» [3, с. 43-44], тим самим ще раз підтверджуючи теоретичну та практичну значущість такої класифікації.

Проблематика класифікації окремих видів адміністративних правопорушень досліджувалась науковцями, які розглядали це питання у різних сферах публічного управління: у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки [4], у сфері безпеки дорожнього руху [5], у фінансовій сфері [6], у сфері оподаткування [7; 8], у сфері земельних відносин [9], в інформаційній сфері [10], по лінії дозвільної системи [11], які вчиняються неповнолітніми [12], пов'язаних з нелегальною міграцією [13], у сфері використання природних ресурсів [14] тощо, причому побудова, а потім і аналіз такого роду багатоваріантних класифікацій, є вельми корисним для кращого з'ясування сутності певної сфери правового регулювання та його стану.

У зв'язку із таким різноманіттям сфер суспільних відносин у різних спеціалізованих наукових дослідженнях пропонуються різні класифікації адміністративних правопорушень. Незалежно

від обраної за основу системи критеріїв класифікаційного аналізу адміністративних правопорушень, кожен із критеріїв більшою чи меншою мірою відображає зв'язок деліктів із загальним поняттям «правопорушення», конкретизуючи його в ознаках складів конкретних діянь. Зважаючи на велике розмаїття та значну поширеність адміністративних правопорушень, єдиного критерію їх класифікації не існує, що обумовлює наукову важливість їх класифікаційного аналізу.

Для наукових і практичних цілей пропонується класифікувати види адміністративних правопорушень між собою за особливостями їх юридичного складу. Так, Д.М. Лук'янець слушно зазначає, класифікація адміністративних правопорушень здійснюється за найрізноманітнішими підставами: «за особливостями об'єктивної сторони (правопорушення з формальним або матеріальним складом), за формою вини (умисні або вчинені з необережності), за характеристиками суб'єкта (правопорушення із загальним або спеціальним суб'єктом)» [15, с. 553] тощо. В.К. Колпаков поділяє адміністративні проступки: «1) за особливостями об'єкта адміністративного делікту визначає положення ст. 9 КпАП України, яка чітко та однозначно їх фіксує: громадський порядок, власність, права і свободи громадян, встановлений порядок управління; 2) за особливостями об'єктивної сторони на прості (являє собою єдину дію або короткочасну бездіяльність, єдиний короткочасний акт протиправної поведінки) та складні (розрізняють такі різновиди складних діянь: з двома різними діями; такі, що складаються з альтернативних дій; збірні; триваючі; такі, що продовжуються); формальні (немає ознаки настання шкідливих матеріальних наслідків) й матеріальні (міститься ознака настання шкідливих матеріальних наслідків; описується дія, що обов'язково спричиняє шкідливі наслідки, хоч останні законом і не названі); 3) за особливостями конструкції: описові (цілком розкривають зміст і сутність діяння, що визнається адміністративним правопорушенням) та бланкетні (відсильні) (вказують на те, що ознаки проступку містяться в окремо встановлених нормах і правилах)» [16, с. 242-262]. Автор крім того вважає, що в основу класифікації складів адміністративних правопорушень можуть бути покладені й інші критерії. Залежно від суб'єкта адміністративні правопорушення класифікують на: загальні та спеціальні; особисті й службові (посадові); вчинені фізичною

чи юридичною особою, індивідуальним або колективним (підприємства, установи, організації, об'єднання громадян) суб'єктом. За такою ознакою суб'єктивної сторони, як форма вини, проступки можуть бути поділені на умисні й необережні; за ознакою мотиву поведінки, – на корисливі й некорисливі тощо. Залежно від характеру мети виділяють правопорушення, спрямовані: на досягнення конкретної мети; на досягнення невизначеної мети або декількох цілей [16, с. 228]. Д.М. Бахрах для поділу всієї сукупності правопорушень висуває два критерії: родовий (спеціальний) об'єкт посягання і галузь діяльності. Зокрема, автор висуває пропозицію класифікувати адміністративні правопорушення «за суб'єктами вчинення, суб'єктивною стороною, ступенем суспільної шкідливості та розміром покарання за вчинене правопорушення» [17, с. 49-50]. Ю.О. Тихомиров, у свою чергу, пропонує використовувати комплексний критерій, який містить «сукупність ознак, які відзначаються єдиним правовим регулюванням, усталеністю і повторюваністю правопорушень» [18, с. 12]. При цьому, інші прихильники цієї позиції вважають, що комплексний критерій класифікації адміністративних правопорушень включає «родовий об'єкт посягання (наприклад, громадський порядок, власність, порядок управління) і галузеву спрямованість проступку, тобто конкретно визначену сферу публічного адміністрування (наприклад, промисловість, будівництво, енергетику, сільське господарство, транспорт, торгівлю, екологію тощо)» [19, с. 197]. Отже, у більшості випадків серед числа підстав, які використовуються для класифікації адміністративних правопорушень в адміністративно-деліктному праві, виділяють ознаки складу адміністративного правопорушення, що характеризують його елементи: об'єкт адміністративно-правової охорони, об'єктивну сторону, суб'єкт і суб'єктивну сторону.

По-перше, правовим критерієм адміністративного правопорушення виступає присутність у його складі об'єкта посягання (відносини, врегульовані юридичними нормами, що охороняються адміністративними санкціями) [16, с. 233]. Така класифікація за об'єктом посягання характеризується практичною спрямованістю і може сприяти вдосконаленню напрямків правової охорони суспільних відносин. У випадку ж виділення за об'єктом посягання групи однорідних адміністративних правопорушень і конкретизації видів правової поведінки має місце подальша

класифікація. Такий поділ, доповнений іншими ознаками, наприклад предметом посягання, дає змогу виокремити узагальнені адміністративні правопорушення. Характеризуючи об'єктну складову адміністративного правопорушення, поширеною є класифікація об'єктів правопорушень на загальний, родовий та безпосередній [20, с. 108]. Так, О.В. Кузьменко вважає, що розподіл загального об'єкта адміністративного правопорушення, яким визнається вся сукупність суспільних відносин, що перебуває під захистом адміністративно-деліктного законодавства на частини (родові об'єкти – однорідна група суспільних відносин, що є невід'ємною і самостійною частиною загального об'єкта) може проводитися за наступними критеріями: «1) за галуззю права (адміністративні, земельні, трудові, цивільні та інші правовідносини); 2) за структурою соціально-господарського комплексу (відносини у сільському господарстві, промисловості, на транспорті тощо); 3) за змістом суспільних відносин, що охороняються (власність, громадський порядок, громадська безпека, здоров'я населення, порядок управління)» [21]. Безпосередній об'єкт адміністративного правопорушення – це одне або декілька суспільних відносин, що охороняються адміністративною санкцією, яким завдано шкоду певним конкретним правопорушенням. Наприклад, при перевищенні швидкості – громадська безпека на дорозі; при дрібному розкраданні державного майна – це відносини щодо оперативного управління визначеним об'єктом державної власності тощо. Окремі науковці виділяють, крім цього, видовий об'єкт, який є додатковим елементом класифікації адміністративних правопорушень і не завжди потребує визначення в правозастосовній діяльності [22, с. 265]. Видовий об'єкт є досить самостійною частиною родового об'єкта, відособленою групою суспільних відносин, загальних для ряду проступків. Наприклад, якщо взяти такий родовий об'єкт, як власність, то її види – це власність приватна, колективна, державна. Видовий об'єкт широко використовується законодавцем, який спеціальними актами встановив адміністративну відповідальність за порушення правил дорожнього руху, військового обліку, митних правил, прав споживачів тощо. А для складів деяких адміністративних правопорушень обов'язковим є предмет посягання – елемент суспільних відносин, його складова частина. Так, Т.О. Коломоець наголошує на тому, що під предметом адміністративного



проступку прийнято розуміти «речі, предмети матеріального світу, гроші, цінні папери, з приводу яких виникають суспільні відносини, тобто предмет проступку необхідно розглядати як складову частину його об'єкта» [23].

По-друге, для класифікації адміністративних правопорушень за ознаками об'єктивної сторони використовують в якості класифікаційних ознак: саме діяння деліктоздатної особи у формі активної дії і протиправної бездіяльності; шкідливі наслідки діяння у вигляді шкоди; причинний зв'язок між протиправним діянням та шкідливими наслідками, що наступили; час, місце, умови, способи та засоби вчинення правопорушення. При цьому важливе значення має врахування його кількісного масштабу, множинність дій, їх сукупність, складність дії, безперервність дії тощо [24, с. 139-140].

По-третє, адміністративні правопорушення групують за суб'єктом їх вчинення. Традиційно, за ознаками суб'єкта адміністративні правопорушення поділяють на загальні та спеціальні. Загальними визнаються такі, що мають певні індивідуальні характеристики, які властиві всім суб'єктам (вік, осудність); спеціальними визнаються такі, які вказують на специфіку правового положення суб'єктів проступку (визначають особливості його спеціального, фізичного, професійного, службового, статевого статусу, родинні зв'язки, відношення до власності, до військової служби, колишню протиправну поведінку тощо) [25, с. 44]. Залежно від того, хто є суб'єктом проступку (просто фізична особа чи посадова особа) розрізняють також особисті і службові (посадові) адміністративні правопорушення [26, с. 6]. Для посадового адміністративного проступку характерним є те, що протиправне діяння вчиняється через дію по службі, пов'язане з недодержанням установлених правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків (ст. 14 КпАП України). Класифікація за суб'єктом вчинення адміністративного правопорушення дозволяє точніше визначити характер правопорушення та ступінь його суспільної небезпеки, а також ступінь суспільної небезпеки особи правопорушника, і відповідно, сприяє диференціації проступків та індивідуалізації адміністративного покарання.

По-четверте, при класифікації адміністративних правопорушень за ознаками суб'єктивної сторони важливе значення має: врахування форми вини (умисної або необережної); вид умислу (прямий/непрямий) та необережності

(недбалість/самовпевненість); мотив протиправних дій і мета проступку, оскільки вони суттєво впливають на ступінь суспільної небезпеки того чи іншого правопорушення, а, отже, й на розмір адміністративного покарання [27, с. 295].

Проте, слід зазначити, що поділ адміністративних правопорушень на окремі групи науковці пов'язували не лише з ознаками їх складу, але й за іншими критеріями: за сферою суспільних відносин; за поширеністю; за нормативною регламентацією; за видами санкцій; за ступенем суспільної небезпеки правопорушення та заходу адміністративного примусу за його вчинення; за органами, уповноваженими здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення; за процедурами їх розгляду тощо. Так, С.В. Петков, Н.О. Армаш, Є.Ю. Соболев за ступенем суспільної небезпеки адміністративні делікти поділяє на «адміністративні злочини та адміністративні проступки» [28, с. 37]. О.І. Остапенко, класифікуючи конкретні склади адміністративних деліктів залежно від ступеня суспільної небезпеки й шкоди пропонує їх умовно об'єднати в окремі видові групи: «основний (простий); кваліфікований; формальний; однозначний; альтернативний; казуїстичний; узагальнений проступок» [29, с. 77; 30, с. 206-209]. Л.В. Коваль розподіляє адміністративні правопорушення за ступенем суспільної небезпеки на правопорушення: «підвищеного ступеня суспільної небезпеки; незначної суспільної небезпеки; адміністративно не злісні порушення первісного характеру» [31, с. 13]. М.М. Вовчук класифікує адміністративні правопорушення залежно від ступеня суспільної небезпеки і виділяє: адміністративні проступки підвищеного ступеня суспільної небезпеки, – за які передбачено адміністративне стягнення у вигляді адміністративного арешту; адміністративні проступки із середнім ступенем суспільної небезпеки, за які передбачено всі інші адміністративні стягнення, крім попередження та адміністративного арешту; адміністративні проступки з незначним ступенем суспільної небезпеки, за які передбачено адміністративне стягнення у вигляді попередження [32, с. 52]. Підтримуючи класифікацію адміністративних правопорушень за ступенем суспільної небезпеки на правопорушення:

- з незначним ступенем суспільної небезпеки;
- середнім ступенем суспільної небезпеки;
- підвищеного ступеня суспільної небезпеки,

вважаємо за доцільне, що межі ступеня суспільної небезпеки адміністративних правопорушень повинні звужуватися від невеликої тяжкості до більш тяжких. Отже, кожен із науковців для класифікації адміністративних правопорушень обирає власний критерій, який є на його думку важливим, й обґрунтовує доцільність його використання, тому кожен із запропонованих варіантів класифікацій певною мірою є корисним, оскільки допомагає ефективному вирішенню практичного завдання, коректної кваліфікації конкретних видів адміністративних правопорушень, а також створює більш глибоке і системне знання про феномен адміністративного правопорушення.

Слід зазначити, що здійснення класифікації адміністративних правопорушень вітчизняними фахівцями-юристами є важливим науковим підґрунтям, на якому базується кодифікація законодавства взагалі, і адміністративно-деліктного зокрема. Це у свою чергу, дає можливість належної системної упорядкованості нормативного матеріалу, що безумовно сприяє усуненню прогалин у законодавстві, а саме уникненню повторів правових приписів, невірному тлумачення, виявлення можливих суперечностей тощо.

В.К. Колпаков справедливо вказує, що в основі кодифікації адміністративного законодавства та всього масиву складів адміністративних правопорушень законодавець використовував такі критерії: «1) зміст суспільних відносин що охороняються; 2) галузь діяльності, де вони виникають (структура соціально-господарського комплексу)» [16, с. 237].

Так, законодавцем адміністративні правопорушення групуються у КпАП України залежно від змісту відносин, що охороняються і за родовим об'єктом протиправного посягання. Але використання при кодифікації двох критеріїв призвело до того, що проступки, які посягають на єдиний родовий об'єкт, опинилися в різних главах, більшість з яких пов'язано з посяганням на власність. Звичайно, такий підхід потребує «трансформації відповідно до нових уявлень щодо власності, її ролі у формуванні суспільних відносин, впливу на взаємостосунки людини із суспільством і державою» [16, с. 238].

Аналіз адміністративних правопорушень, розміщених у главах Особливої частині КпАП України дає підстави стверджувати, що офіційна класифікація дозволяє не лише органам правозастосування, а й пересічним громадянам більш чітко і предметно орієнтуватися у різно-

манітті їх видів, проте, слід зазначити, що у діючому адміністративному законодавстві немає цілісної завершеної класифікації правопорушень залежно від ступеню суспільної небезпеки, що є наслідком відсутності у поглядах вчених-адміністративістів єдиного підходу щодо критеріїв, за якими така класифікація має здійснюватися.

Так чи інакше, але розмаїття видів адміністративних правопорушень за ступенем суспільної небезпеки слід розглядати шляхом класифікаційного аналізу та систематизації, оскільки вони не можуть існувати хаотично, а мають бути побудовані в межах чітких критеріїв. Незважаючи на це, відповідного розподілу адміністративних деліктів за ступенем суспільної небезпеки, здійснено не було. Вважаємо, що усунення цієї прогалини має не лише теоретичне, а й практичне значення, оскільки чітке віднесення того чи іншого проступку до категорії таких, що є суспільно небезпечними, дозволить диференціювати їх за тяжкістю, конкретизувати види заходів адміністративного примусу за їх вчинення і засоби покарання, які повинні обов'язково застосовуватися для забезпечення об'єктивності провадження у цих справах.

Для класифікаційного аналізу за ступенем суспільної небезпеки під *категорією адміністративного правопорушення* як протиправного, винного (умисного або необережного) діяння (дії чи бездіяльності), вчиненого суб'єктом адміністративних правовідносин, що завдає шкоди особі (фізичній, юридичній), суспільству або державі чи загрожує безпекою, і за яке законодавством передбачено адміністративну відповідальність, *розуміється група правопорушень, пов'язаних єдиним характером, певним ступенем суспільної небезпеки, яка обумовлює відповідальність за вчинення адміністративного правопорушення і шкідливими адміністративно-правовими наслідками, заповіданими охоронюваним законом суспільним відносинам.*

Незважаючи на наявність фундаментальних, основоположних ознак, система адміністративних правопорушень містить у своєму складі досить різноманітний і неоднорідний за своїми якими перелік видів правопорушень. Тому цілком доречним з теоретичної та практичної точки зору буде погляд на цю систему крізь призму специфічних критеріїв, що дозволяють виявити їх своєрідність залежно від ступеня суспільної небезпеки.

1. Першим класифікаційним критерієм поділу видів адміністративних правопорушень за ступенем суспільної небезпеки можна визначити *об'єкт посягання*. Суспільна небезпека (шкідливість) як змістовна ознака поділу адміністративних правопорушень на групи, повинна відображати важливість і цінність об'єкта посягання, тому види адміністративних правопорушень за ступенем суспільної небезпеки залежать від об'єкта, що кореспондується ним. Об'єктивність змін у суспільних відносинах, що залежать від цінності об'єкта, відображає характер суспільної небезпеки; інтенсивність негативного впливу на об'єкт, – визначає ступінь суспільної небезпеки. Класифікаційний аналіз адміністративних правопорушень за ознакою суспільної небезпеки на основі виділення об'єкта адміністративного правопорушення, обумовлює формалізацію першого порядку при встановленні місця кожного правопорушення в системі адміністративних правопорушень.

Пов'язати суспільну небезпеку з Особливою частиною КпАП України потрібно, перш за все, через диференціацію об'єктів адміністративних правопорушень, яка встановлена Конституцією України. Так, згідно з Основним законом, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України) [33]. Тим самим Конституція України декларує своє розуміння взаємовідносин держави і особи, висуваючи на перший план саме особу, повагу до особистості та її захист. Конституція України фіксує положення, які закріплюють права, свободи, законні інтереси людини і громадянина та гарантії їх забезпечення, що також вказує на визнання людини найвищою цінністю. В них не просто тією чи іншою мірою відбивається це визнання, але вони служать захисту цих прав і свобод.

Змістом загального поняття адміністративного правопорушення і критеріями поділу правопорушень на групи (класи) можуть бути тільки істотні, типові і закономірні ознаки. Склади адміністративних правопорушень за ознакою «суспільної небезпеки» поділяють: на матеріальні, які містять діяння, що обов'язково спричиняють шкідливі наслідки, матеріальні збитки (напри-

клад, пошкодження лісу стічними водами, що спричинило його усихання (ст. 72 КпАП України), знищення або пошкодження лісу внаслідок необережного поводження з вогнем (ст. 77 КпАП України) й формальні, – передбачають діяння, які за своєю природою є суспільно небезпечними незалежно від настання шкідливих наслідків (наприклад, ухилення від обов'язкового медичного огляду (ст.ст. 128, 129, 130, 133-1 КпАП України); порушення правил щодо карантину людей (ст. 44-3 КпАП України).

2. Другим класифікаційним критерієм поділу видів адміністративних правопорушень за ступенем суспільної небезпеки можна визначити *розмір шкідливих наслідків*. Питання про матеріальний критерій класифікації адміністративних правопорушень необхідно пов'язувати з об'єктивністю шкоди (або загрозою, створенням реальної можливості настання такої шкоди), заподіяної правам та свободам людини і громадянина, власності, громадському порядку та громадській безпеці, довкіллю, встановленому порядку управління, іншим охоронюваним законом про адміністративну відповідальність суспільним відносинам. Суспільна шкідливість – категорія, що характеризує та ідентифікує ознаку суспільної небезпеки вчиненого адміністративного правопорушення і виступає основним (головним) показником суспільної небезпечності діяння. Слід зазначити, що розмір шкідливих наслідків служить критерієм для визначення ступеня суспільної небезпеки діяння, але в окремих випадках матеріальний критерій суттєво впливає на кваліфікацію того чи іншого протиправного діяння та визнання його адміністративним проступком або злочином, при цьому повинен чітко простежуватись причинний зв'язок між протиправним діянням та наявними шкідливими наслідками. За аналогією визначення складів адміністративних правопорушень на правопорушення з матеріальним і формальним складом (залежно від характеру шкоди), можна класифікувати й види адміністративних правопорушень за ступенем суспільної небезпеки. Великий обсяг спричиненої шкоди, заподіяній суспільним відносинам, охоронюваним адміністративним законодавством свідчить про високий ступінь суспільної небезпеки, незначний обсяг шкідливих наслідків вказує на менший ступінь суспільної небезпеки діяння. Але «ступінь» як кількісний показник суспільної небезпеки повинен мати потенційну можливість «вимірювання» з боку суб'єктів

правозастосування. Закріплювати такі засоби вимірювання необхідно, перш за все, в діючих нормативно-правових актах, щоб мінімізувати суб'єктивізм при оцінці даного показника суспільної небезпеки, оскільки оцінка потенційної небезпеки певної поведінки здійснюється людьми (суспільством, державою), а оцінка суспільної небезпеки вчиненого адміністративного правопорушення проводиться уповноваженими державою суб'єктами правозастосування. У вчинених правопорушеннях кількісні показники суспільної небезпеки оцінюють професіонали (експерти) своєї діяльності, які мають спеціальні знання, у тому числі для визначення розміру майнової шкоди. Таким чином, класифікаційний аналіз адміністративних правопорушень є також основою для підвищення ефективності правозастосовчої практики органів публічного адміністрування.

3. Третім класифікаційним критерієм поділу видів адміністративних правопорушень за ступенем суспільної небезпеки є представлення у системі *виду адміністративного стягнення*. Величина санкцій повинна відображати дійсний справжній характер і ступінь суспільної небезпеки адміністративного правопорушення. Закріплений у КпАП України формальний критерій (відрізнити від формального складу адміністративного правопорушення), – вид покарання (його розмір), є додатковим по відношенню до основного, матеріального. Вид адміністративного стягнення, який вказано в санкції статті, встановлює відповідальність за більш небезпечний чи менш небезпечний вид визначеного правопорушення. За вчинення адміністративних правопорушень ст. 24 КпАП України встановлює такі адміністративні стягнення із урахуванням зростання ступеня суворості: попередження; штраф; штрафні бали; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи; виправні роботи; суспільно корисні роботи; адміністративний арешт; арешт з утри-

манням на гауптвахті. Законами України може бути встановлено й інші, крім зазначених у цій статті, види адміністративних стягнень [34].

Саме санкція адміністративно-правової норми, яка втілюється шляхом застосування адміністративного стягнення, що призначається, є дзеркальним відображенням ступеня суспільної небезпеки вчиненого адміністративного правопорушення. Вважаємо за доцільне визначити ступінь суспільної небезпеки саме через санкцію за допомогою в ній певних видів і розмірів адміністративних стягнень, але із обов'язковим урахуванням фактичних обставин вчиненого протиправного діяння. Такий метод на сьогодні дозволяє дати реальну оцінку ступеня суспільної небезпеки адміністративного правопорушення, незважаючи на те, що він побудований від наслідків правопорушення до його причини. А отже, видається цілком можливим використовувати *вид адміністративного стягнення* в якості універсального класифікаційного критерію ступеня суспільної небезпеки адміністративного правопорушення.

4. Четвертим класифікаційним критерієм поділу видів адміністративних правопорушень за ступенем суспільної небезпеки можна визначити *обтяжуючі обставини*. Варто зауважити, що уточнити ступінь суспільної небезпеки адміністративного правопорушення допомагають деякі обтяжуючі обставини. При цьому обставини, які обтяжують відповідальність треба відрізнити від однойменних обставин, – кваліфікуючих ознак складу адміністративного правопорушення.

З огляду на наведене, можна виділити специфічні класифікаційні критерії диференціації, що дозволить провести чітку межу між видами адміністративних правопорушень за ступенем суспільної небезпеки, а саме: об'єкт адміністративних правопорушень; розмір шкідливих наслідків; вид адміністративного стягнення; обставини, що обтяжують адміністративні правопорушення. Враховуючи аналіз різних наукових позицій із використанням різних критеріїв, запропонованих у доктрині адміністративно-деліктного права, можна запропонувати таку класифікацію адміністративних правопорушень за ступенем суспільної небезпеки: 1) адміністративні правопорушення з незначним ступенем суспільної небезпеки; 2) адміністративні правопорушення із середнім ступенем суспільної небезпеки; 3) адміністративні правопорушення з високим ступенем суспільної небезпеки.

**Список використаної літератури:**

1. Загальна теорія права: підручник / М.І. Козюбра, С.П. Погребняк, О.В. Цельєв, Ю.І. Матвєєва; за заг. ред. М. І. Козюбри. К.: Ваїте, 2016. 392 с.
2. Саміло Г.О. Теорія держави і права: Навчальний посібник. Запоріжжя: Просвіта, 2010. 348 с.
3. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине. Учебное пособие. Х.: «Одиссей», 2004. 272 с.
4. Чижко К.О. Класифікація об'єктів адміністративних правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки. *Право і суспільство*. 2016. № 2(3). С. 135-142.
5. Калугін Є.П. Класифікація адміністративних деліктів у сфері безпеки дорожнього руху. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 4. С. 154-162.
6. Кобелька Д.М. Класифікація видів правопорушень у фінансовій сфері. *Форум права*. 2015. № 1. С. 141-146.
7. Огороднікова І.І. Класифікація адміністративних правопорушень у сфері оподаткування. *Вісник Запорізького національного університету. (Юридичні науки)*. № 4. 2010. С. 155-162.
8. Іщенко В.В. Класифікація адміністративних правопорушень у сфері оподаткування: доктринальні підходи. *Порівняльне-аналітичне право*. № 1. 2017. С.142-145
9. Мірошніченко О.С. Види та класифікація адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2007. № 36. С. 247-251.
10. Заярний О.А. Класифікація адміністративних інформаційних правопорушень як метод наукового дослідження адміністративної деліктності та інструмент удосконалення адміністративно-деліктного законодавства. *Адміністративне право і процес. Науково-практичний журнал*. 2014. № 4 (10). С. 80-100.
11. Безпалова О.І. Класифікація адміністративних правопорушень по лінії дозвільної системи. *Форум права*. 2007. № 1. С. 14-18.
12. Чернецький О.Л. Класифікація адміністративних правопорушень, які вчиняються неповнолітніми. *Право і Безпека*. 2006. Т. 5, № 4. С. 82-86.
13. Мота А.Ф. Класифікація адміністративних правопорушень, пов'язаних з нелегальною міграцією, протидію яким віднесено до повноважень Державної прикордонної служби України. *Наукові праці МАУП. Серія : Юридичні науки*. 2017. Вип. 1. С. 59-67.
14. Остапенко О. Деякі питання класифікації учасників адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення, що вчинені у галузі використання природних ресурсів України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2014. № 782. С. 20-26.
15. Лук'янець Д.М. Різновиди адміністративних правопорушень та особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
16. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен. Монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
17. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР: учебное пособие. Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989. 204 с.
18. Тихомиров Ю.А. Современная теория административного права. *Государство и право*. 2004, № 11, С. 10-18.
19. Административное право Российской Федерации : учебник / Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров ; под ред. Л.Л. Попова. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2011. 447 с.
20. Коваль Л.В. Адміністративне право України. Загальна частина : курс лекцій. К. : Основи, 1994. 154 с.
21. Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення : Навчальний посібник. Кузьменко О.В., Плугатир М.В., Пастух І.Д. та ін. К.: Центр учбової літератури, 2016. 388 с.
22. Адміністративне право України : підручник / [Ю.П. Битяк, В.М. Парашук, О.В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
23. Адміністративне право України : Підручник. Вид. 2, змін. і доп. / За заг. ред. Т.О. Коломонець : Істина, 2012. 528 с.
24. Стрельченко О.Г. Специфіка проступку як складової частини адміністративного делікту. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 137-143.
25. Серєда В.В., Кісіль З.Р., Кісіль Р.-В.В. Адміністративне право: навчальний посібник / В.В. Серєда, З.Р. Кісіль, Р.-В.В. Кісіль. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 520 с.
26. Завальний М.В. Адміністративне право і процес : текст лекцій. Харківський національний університет внутрішніх справ. 2019. 24 с.
27. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
28. Адміністративна деліктологія: сучасна модель відповідальності посадових осіб органів публічної влади: Навчальний посібник / Петков С.В., Армаш Н.О., Соболев Є.Ю. К. : КНТ, 2015. 153 с.
29. Остапенко О.І. Кваліфікація адміністративних правопорушень: навчальний посібник. Львів:

- Львівський інститут внутрішніх справ, 2000. 173 с.
30. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку: Монографія. Львів: Львівський інститут внутрішніх справ при Українській академії внутрішніх справ, 1995. 312 с.
31. Коваль Л.В. Відповідальність за адміністративні правопорушення : монографія. К. : Вища школа, 1975. 160 с.
32. Вовчук М.М. Поняття класифікації адміністративних правопорушень. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2010. № 3. С. 47-54.
33. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
34. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
- 

### **Novytska M.V. Classification of administrative offenses by degree of public danger**

*In the article, based on the study of scientific, educational and regulatory sources, an attempt is made to classify administrative offenses according to the degree of public danger. It is proved that the classification of administrative offenses depends on which public relations protected by law have been violated. In addition, the classification of administrative offenses is determined by the variety of subjects, the nature, motive and purpose of the wrongful conduct of the offender, the peculiarities of life situations, and so on. Attention is drawn to the fact that administrative law formulates many approaches to understanding the classification of administrative offenses and its criteria. In most cases, among the number of grounds used for the classification of administrative offenses in administrative tort law, there are features of the administrative offense that characterize its elements, in particular: the object of administrative protection, the objective side, the subject and sub objective side.*

*In order to classify administrative offenses according to the degree of public danger, the content and essence of several criteria are analyzed, in particular: the object of encroachment; the size of the harmful effects; type of administrative penalty; circumstances that aggravate administrative liability. Taking into account the analysis of different scientific positions expressed by scholars-administrators, using different criteria proposed in the doctrine of administrative tort law, the following classification of administrative offenses by degree of public danger is given: 1) administrative offenses with insignificant degree of public danger; 2) administrative offenses with a medium degree of public danger; 3) administrative offenses with a high degree of public danger*

**Key words:** *classification, analysis, administrative offense, classification analysis, degree of public danger.*

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-46>**Е. Г. Шевчук**здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету

## СУБ'ЄКТИ НАДАННЯ БЕЗКОНТАКТНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ

У статті на підставі правового аналізу проведено дослідження правового статусу суб'єктів надання безконтактних адміністративних послуг у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Дослідження особливостей правового статусу таких суб'єктів та нормативно-правового забезпечення їх діяльності, дозволить відстежити специфіку надання ними безконтактних адміністративних послуг у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Визначено, що загальноприйнятною є позиція вважати, що основним суб'єктом надання всіх електронних послуг є публічна адміністрація. Проаналізовано нормативно визначений перелік суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги. Зауважено, що цей перелік є досить розширеним, адже поширюється на процедури надання всіх видів адміністративних послуг. Приділено увагу саме суб'єктам надання безконтактних адміністративних послуг у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду та специфіці їх правового статусу. відзначити, що реформа, яка наразі триває у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду в окремому своєму напрямку охоплює і систему суб'єктів, уповноважених надавати безконтактні адміністративні послуги.

Особливістю даного етапу реформи є те, що у березні 2020 року ліквідовано Державну архітектурно-будівельну інспекцію (на яку було покладено раніше надання повноваження з приводу надання безконтактних адміністративних послуг у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду). В той же час, відмічено те, що наразі утворено новий орган – Державну сервісну службу містобудування України, яка є центральним органом виконавчої влади, і реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду в частині надання (отримання, реєстрації), відмови у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів. Однак, нормативно закріплено, що Державна архітектурно-будівельна інспекція продовжує здійснювати повноваження та функції до завершення здійснення заходів з утворення Державної сервісної служби містобудування. «Перерозподіл» повноважень, пов'язаний з оптимізацією центральних органів виконавчої влади у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду створює певні проблеми у процедури отримання безконтактних адміністративних послуг.

**Ключові слова:** адміністративна послуга, суб'єкт надання адміністративних послуг, публічне адміністрування, публічна послуга, сфера державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Досліджуючи процедурні аспекти надання безконтактних адміністративних послуг у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, варто зосередити увагу на суб'єктах, які уповноважені законодавством надавати такі послуги. Дослідження особливостей правового статусу таких суб'єктів та нормативно-правового забезпечення їх діяльності, дозволить відстежити специфіку надання ними безконтактних адміністративних послуг у сфері

державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Загальноприйнятною є позиція вважати, що основним суб'єктом надання всіх електронних послуг є публічна адміністрація. Це узагальнене позначення для всіх суб'єктів надання безконтактних адміністративних послуг. За дослідженням В.Б. Авер'янова, публічною адміністрацією є «сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самовряду-

вання, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції» [1, с. 117]. В.К. Колпаков, в свою чергу, слушно зауважує, що «публічна адміністрація, як правова категорія, має два виміри – функціональний та організаційно-структурний. При функціональному підході – це діяльність відповідних структурних утворень з виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу; при організаційно-структурному – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади [2]. Так, можна стверджувати, що термін «публічна адміністрація» носить уніфікуючий та узагальнюючий характер по відношенню до всієї сукупності суб'єктів надання електронних адміністративних послуг.

І.О. Тищенко, детально досліджуючи питання, пов'язані зі статусом органів публічної адміністрації як суб'єктів надання електронних адміністративних послуг, пропонує дві моделі їх побудови (ієрархічну і організаційну), за яких ієрархічну вертикаль органів публічної адміністрації, які надають електронні послуги, поділяє на такі організаційно-правові рівні: «1) рівень вищого органу в системі публічної адміністрації – Кабінет Міністрів України; 2) рівень центральних органів виконавчої влади (міністерства, агентства, служби, інспекції); 3) рівень суб'єктів з делегованими повноваженнями; 4) рівень органів місцевого самоврядування; 5) рівень місцевих органів виконавчої влади» [3, с. 42]. А функціональну вертикаль органів публічної адміністрації визначає таким чином: «1) органи публічної адміністрації, основні повноваження яких пов'язані з наданням електронних послуг (Центри надання електронних послуг); 2) органи публічної адміністрації, які мають окремі повноваження у сфері надання електронних послуг (Міністерство юстиції України, Державна міграційна служба України, Державна будівельно-архітектурна інспекція тощо); 3) органи публічної адміністрації, які мають опосередковані повноваження у сфері надання електронних послуг (Кабінет Міністрів України)» [3, с. 43]. Такий своєрідний поділ органів публічної адміністрації як суб'єктів надання електронних адміністративних послуг на рівні дозволяє отримати уявлення про їх широке розмаїття.

Відповідно до ст. 1 Закону України від 06.09.2012 р. «Про адміністративні послуги», суб'єкт надання адміністративної послуги – це «орган виконавчої влади, інший державний

орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги». Тобто, нормативно визначено перелік суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги. Цей перелік досить розширений, адже поширюється на процедури надання всіх видів адміністративних послуг. До того ж, законодавством визначено загальні аспекти правового статусу суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги. Серед основних елементів правового статусу варто виокремити (за загальноприйнятою практикою):

– права суб'єкта надання адміністративної послуги (наприклад, ч. 1 ст. 7 Закону України від 06.09.2012 р. «Про адміністративні послуги»: суб'єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг);

– обов'язки суб'єкта надання адміністративної послуги (ч. 2 ст. 6 Закону України від 06.09.2012 р. «Про адміністративні послуги»: суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити: 1) облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги; 2) створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування; 3) здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг. Кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень; 4) надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг; 5) видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне



поширення таких матеріалів у приміщеннях, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень; б) облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів)

– відповідальність суб'єкта надання адміністративної послуги (ст. 19 Закону України від 06.09.2012 р. «Про адміністративні послуги»: посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністратори несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законом, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг. Дії або бездіяльність посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів можуть бути оскаржені до суду в порядку, встановленому законом. Шкода, заподіяна фізичним або юридичним особам посадовими особами, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторами внаслідок їх неправомірних діянь, відшкодовується у встановленому законом порядку. Держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, відшкодувавши шкоду, заподіяну посадовою особою, уповноваженою відповідно до закону надавати адміністративні послуги, чи адміністратором внаслідок незаконно прийнятих ними рішень, дій чи бездіяльності, мають право зворотної вимоги до винної особи згідно із законом). Так, слід відзначити, що Закон України від 06.09.2012 р. «Про адміністративні послуги» містить загальні норми, які визначають положення стосовно окремих елементів правового статусу всіх суб'єктів надання адміністративних послуг в узагальненому вигляді. Проте, слід приділити увагу саме суб'єктам надання безконтактних адміністративних послуг у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду та специфіці їх правового статусу.

Тривалий час (до внесення відповідних змін у законодавство у березні 2020 року) функції суб'єкта надання безконтактних адміністративних послуг у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду виконувала Державна архітектурно-будівельна інспекція України (Держархбудінспекція, ДАБІ). Статус цього органу виконавчої влади було визначено Положенням про Державну архітектурно-

но-будівельну інспекцію України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 р. № 294 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 13.03.2020.2020 р. № 219) [4], відповідно до якого Держархбудінспекція наділена статусом центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку громад та територій і який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду в частині надання (отримання, реєстрації), відмови у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів.

Враховуючи положення Постанови Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 13.03.2020 р. № 218 [5], слід вказати, що нею ліквідовано Державну архітектурно-будівельну інспекцію та утворено Державну сервісну службу містобудування України як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку громад та територій. Окрім того, зазначеним нормативним документом встановлено, що:

– Державна архітектурно-будівельна інспекція продовжує здійснювати повноваження та функції до завершення здійснення заходів з утворення Державної сервісної служби містобудування;

– забезпечення діяльності Державної сервісної служби містобудування у 2020 році здійснюється в межах видатків, передбачених Державній архітектурно-будівельній інспекції;

– надання адміністративних послуг у сфері містобудування з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг здійснюється з дати, визначеної держателем Єдиного державного веб-порталу електронних послуг.

Таким чином, варто відзначити початок реформи у сфері містобудування загалом, і, відповідно, у структурі надання безконтактних адміністративних послуг у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду зокрема. Звертаючись до інформаційних даних, розміщених на Урядовому порталі, можна знайти позицію, відповідно до якої, «головний

крок реформи галузі містобудування – ліквідація монополіста – Державної архітектурно-будівельної інспекції. Замість цього органу, наділеного надмірними повноваженнями, створюються три центральних органи влади, між якими розподіляться регуляторні та контролюючі функції:

– Державна сервісна служба містобудування – виконуватиме реєстраційні функції у будівництві;

– Державне агентство з питань технічного регулювання у містобудуванні – визначатиме параметри, ДБН, єврокоди;

– Державна інспекція містобудування – здійснюватиме нагляд і контроль у будівництві» [6]. Створення таких органів виглядає цілком логічним, з огляду на вимоги Закону України від 17.03.2011 р. «Про центральні органи виконавчої влади» [7], відповідно до яких:

«У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольні-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція» [6]. Так, абсолютно закономірним є той факт, що надання безконтактних адміністративних послуг у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду – це напрям діяльності такого центрального органу виконавчої влади як служба (характерною особливістю якої є те, що більшість функцій саме служби складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам), а не інспекція (для якої, в свою чергу характерним є виконання контрольних-наглядових функцій за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства). Окрім того, Урядом анонсовано ймовірну тривалість відповідної реформи,

зокрема вона відбуватиметься протягом року. Тобто, можна передбачати її завершення до березня 2021 року. Така реформа охоплюватиме декілька етапів. Перший етап полягатиме у процедурі ліквідації ДАБІ та створенні сервісної служби. Другий етап темпорально поширюється на весну 2020 року і визначається як перехідний період, на час якого вводиться мораторій на інспекційний контроль учасників ринку з боку держави. Третій етап розпочнеться у червні 2020 року і пов'язаний буде він із початком роботи Державної інспекції містобудування та «запуском» роботи нового електронного реєстру. Четвертий етап віднесений на вересень 2020 року, саме тоді розпочне діяльність Державне агентство з питань технічного регулювання у містобудуванні.

Окрім того, слід зауважити, що відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» від 13 березня 2020 р. № 219 [8] було утворено Державну інспекцію містобудування України як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку громад та територій і який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду та Державне агентство з технічного регулювання у містобудуванні України як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку громад та територій і який реалізує державну політику з питань технічного регулювання у сфері містобудування.

Таким чином, можна відмітити наразі «перехідний» етап щодо визначення суб'єктів надання безконтактних адміністративних послуг у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, який характеризується процедурою ліквідації Державної архітектурно-будівельної інспекції України та утворенням Державної сервісної служби містобудування України. Положенням про Державну сервісну службу містобудування України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2020 р. № 218 [9] визначено, що Державна сервісна служба містобудування України (Держсервісбуд) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку громад

та територій і який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду в частині надання (отримання, реєстрації), відмови у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів. Серед основних завдань Держсервісбуду нормативно визначені наступні:

1) реалізація державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду в частині надання (отримання, реєстрації), відмови у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів;

2) внесення на розгляд Міністра пропозицій щодо забезпечення формування державної політики з питань, що належать до компетенції Держсервісбуду;

3) виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві у визначених законодавством випадках.

За зовнішньою організаційно-правовою формою Держсервісбуд є юридичною особою публічного права, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Казначейства. Правовий статус Держсервісбуд можна проаналізувати на підставі нормативних положень.

Права, як складовий елемент загального правового статусу, передбачені у Положенні про Державну сервісну службу містобудування України. Так, Держсервісбуд для виконання покладених на нього завдань має право:

«1) залучати в установленому порядку до участі у вивченні окремих питань вчених і фахівців, працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками);

2) одержувати в установленому законодавством порядку від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, їх посадових осіб, а також громадян та громадських об'єднань інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань;

3) скликати наради, утворювати комісії та робочі групи, проводити наукові конференції

та семінари з питань, що належать до його компетенції;

4) користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами;

5) брати в установленому законодавством порядку участь у роботі комісій, що утворюються з метою розслідування причин і наслідків аварій на будівництві;

6) проводити претензійно-позовну роботу, звертатися до суду з позовами щодо захисту своїх прав та законних інтересів» [9].

У структурі адміністративно-правового статусу також слід виокремлювати обов'язки. Так, Держсервісбуд з метою організації своєї діяльності:

«1) здійснює в установленому порядку добір кадрів в апарат Держсервісбуду та його територіальні органи, організовує роботу з підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та працівників Держсервісбуду;

2) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, контроль за їх здійсненням в апараті Держсервісбуду та його територіальних органах;

3) організовує планово-фінансову роботу в апараті Держсервісбуду, здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку в установленому законодавством порядку;

4) здійснює в межах повноважень, передбачених законом, разом з відповідними центральними органами виконавчої влади контроль за цільовим та ефективним використанням державних коштів, передбачених для реалізації проектів, виконання програм;

5) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, виконання завдань з мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави;

6) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, реалізацію державної політики щодо державної таємниці, контроль за її збереженням в апараті Держсервісбуду;

7) організовує ведення діловодства та архівне зберігання документів відповідно до встановлених правил» [9]. Таким чином, можна помітити, що положення підзаконного нормативно правового акту уточнюють і деталізують

загальні норми законодавства щодо регламентації правового статусу Держсервісбуду як суб'єкта, який здійснює надання безконтактних адміністративних послуг у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Слід звернути увагу на те, що важливою умовою реформи системи публічного адміністрування у сфері містобудування є максимальна автоматизація усіх процесів державного регулювання у будівництві. Віце-прем'єр-міністр, Міністр цифрової трансформації М.А. Федоров презентував створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва. Головним її компонентом стане Реєстр будівельної діяльності, який забезпечуватиме створення, збирання, накопичення, обробку, захист, облік інформації про об'єкти та учасників будівництва і зв'язки між ними. Такий Реєстр буде створено на противагу Реєстру дозвільних документів ДАБІ, і він буде більш захищений від несанкціонованого доступу і матиме розподілену модель зберігання даних, орієнтовану на об'єкти будівництва [6]. За анонованими планами, до Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва також входить Електронний кабінет забудовника на порталі «Дія» для замовників та учасників процесу будівництва. Окрім того, інформацію про кожний об'єкт будівництва можна буде отримати на Публічному порталі системи. Пошук даних про об'єкти будівництва повинен стати більш зручним завдяки впровадженню унікального ідентифікатора об'єкта будівництва, за яким можна буде відстежити процес на будь-якому етапі. Мінімізацію зловживань також забезпечить електронна взаємодія між реєстрами у Єдиній державній електронній системі у сфері будівництва [6].

Враховуючи нормативні положення, виникає логічне запитання про можливість надання безконтактних адміністративних послуг у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду Центрами надання адміністративних послуг. Відповідно до ст. 12 Закону України від 06.09.2012 р. «Про адміністративні послуги», Центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

Центри надання адміністративних послуг утворюються при:

- 1) Київській міській державній адміністрації;
- 2) Севастопольській міській державній адміністрації;
- 3) районній державній адміністрації;
- 4) районній у місті Києві державній адміністрації;
- 5) районній у місті Севастополі державній адміністрації;
- 6) виконавчому органі міської ради міста обласного, республіканського Автономної Республіки Крим значення.

Центри надання адміністративних послуг можуть утворюватися при виконавчому органі міської міста районного значення, селищної, сільської ради у разі прийняття відповідною радою такого рішення.

Перелік адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг, визначається органом, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг. Перелік адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг, має включати адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України. На основі узгоджених рішень із суб'єктами надання адміністративних послуг через центр надання адміністративних послуг також можуть надаватися інші адміністративні послуги.

Суб'єктам надання адміністративних послуг забороняється приймати заяви, видавати суб'єктам звернень оформлені результати надання адміністративних послуг (у тому числі рішень про відмову в наданні адміністративних послуг), якщо такі послуги надаються через центри надання адміністративних послуг, крім випадків подання заяв через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Положення про центр надання адміністративних послуг та його регламент затверджуються органом, який прийняв рішення про утворення центру. Кабінет Міністрів України затверджує примірне положення про центр надання адміністративних послуг та його регламент. Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» від 20.02.2013 р. № 118 [10] передбачено, що «за рішенням органу (посадової особи), що утворив центр, можуть встановлюватися додаткові вимоги щодо обслуговування суб'єктів звернення, зокрема можливість надання суб'єктам звернення консультацій та інфор-

мації про хід розгляду їх заяв за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку)». Це дає підстави стверджувати про можливість надання ЦНАПами безконтактних адміністративних послуг. Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг» від 01.08.2013 р. № 588 [11] також встановлюються окремі особливості надання адміністративних послуг ЦНАПами в електронному вигляді.

Таким чином, варто відзначити, що реформа, яка наразі триває у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду в окремому своєму напрямку охоплює і систему суб'єктів, уповноважених надавати безконтактні адміністративні послуги. Особливістю даного етапу реформи є те, що у березні 2020 року ліквідовано Державну архітектурно-будівельну інспекцію (на яку було покладено раніше надання повноваження з приводу надання безконтактних адміністративних послуг у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду). В той же час, варто відмітити те, що наразі утворено новий орган – Державну сервісну службу містобудування України (Держсервісбуд), яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку громад та територій і який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду в частині надання (отримання, реєстрації), відмови у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів. Однак, нормативно закріплено, що Державна архітектурно-будівельна інспекція продовжує здійснювати повноваження та функції до завершення здійснення заходів з утворення Державної сервісної служби містобудування. «Перерозподіл» повноважень, пов'язаний з оптимізацією центральних органів виконавчої влади у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду створює певні проблеми у процедури отримання безконтактних адміністративних послуг.

#### Список використаної літератури:

1. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 115-119.
2. Колпаков В.К. Поняття публічної адміністрації. URL: <http://readera.org/oai/10120/>.
3. Тищенко І.О. Електронні послуги у діяльності публічної адміністрації України: монографія. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 156 с.
4. Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 р. № 294 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 13.03.2020 р. № 219. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2014-%D0%BF>.
5. Про ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2020 р. № 218. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/218-2020-%D0%BF>.
6. Стартувала реформа галузі містобудування Міністерство цифрової трансформації України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/startuvala-reforma-galuzi-mistobuduvannya>.
7. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#n9>.
8. Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2020 р. № 219. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/219-2020-%D0%BF>.
9. Положення про Державну сервісну службу містобудування України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2020 р. № 218. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/218-2020-%D0%BF>.
10. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. URL: № 118 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-п#n8>.
11. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. № 588 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-п#n9>.

#### **Shevchuk E. H. Subjects providing contact-free administrative services in the area of state architectural and construction control and supervision**

*Based on the legal analysis, the article examines the legal status of the subjects of contactless administrative services in the field of state architectural and construction control and supervision. The study of the peculiarities of the legal status of such entities and the regulatory and legal support*

*of their activities, will track the specifics of their provision of contactless administrative services in the field of state architectural and construction control and supervision. It is determined that it is generally accepted that the main subject of all electronic services is the public administration. The normatively defined list of entities that can provide administrative services is analyzed. It is noted that this list is quite extensive, as it covers the procedures for providing all types of administrative services. Attention is paid to the subjects of contactless administrative services in the field of state architectural and construction control and supervision and the specifics of their legal status. note that the reform that is currently underway in the field of state architectural and construction control and supervision in its own direction covers the system of entities authorized to provide contactless administrative services.*

*The peculiarity of this stage of the reform is that in March 2020 the State Architectural and Construction Inspectorate was liquidated (which was previously entrusted with the authority to provide contactless administrative services in the field of state architectural and construction control and supervision). At the same time, it is noted that a new body has been formed – the State Service for Urban Development of Ukraine, which is the central body of executive power and implements state policy on state architectural and construction control and supervision in terms of granting (receipt, registration), refusal. in the issuance or cancellation (cancellation) of documents that give the right to perform preparatory and construction work, commissioning of completed facilities. However, the normatively stipulates that the State Architectural and Construction Inspectorate continues to exercise its powers and functions until the completion of measures to establish the State Service for Urban Development. The "redistribution" of powers related to the optimization of central executive bodies in the field of state architectural and construction control and supervision creates certain problems in the procedure for obtaining contactless administrative services.*

**Key words:** *administrative service, subject of providing administrative services, public administration, public service, sphere of state architectural and construction control and supervision.*

**Г. М. Котляревська**

доцент кафедри теорії держави і права та конституційного права  
Приватного акціонерного товариства «Вищий навчальний заклад  
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»

## ЕЛЕКТРОННА ПЕТИЦІЯ ЯК ВИД ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН

*Статтю присвячено дослідженню електронної петиції як нового способу звернення громадян, який забезпечує конституційне право на участь в управлінні публічними справами. Визначено особливості електронної петиції, які відрізняють її від інших видів звернень, а саме: спосіб та форма подання звернення, суб'єктний склад відносин, що складаються у сфері подання електронної петиції. Встановлено, що електронну петицію може бути подано у письмовій формі електронним способом через інформаційну (автоматизовану) систему, в якій реалізується технологія обробки інформації з використанням технічних і програмних засобів.*

*Обґрунтовано, що електронна петиція є різновидом колективного звернення, при цьому поняття «суб'єкт звернення» не співпадає з поняттям «суб'єкт, що підтримує електронну петицію». Як висновок, суб'єктом звернення, тобто суб'єктом подання електронної петиції, є автор (ініціатор), особа, яка забезпечуючи свої інтереси, своєю творчою працею створила електронну петицію. Суб'єктом, що підтримує електронну петицію, є особа, яка ідентифікувавши свою особу, виявила намір підтримати своїм підписом електронну петицію.*

*Виокремлено процедуру подання електронної петиції, яка складається з таких стадій: створення електронної петиції; оприлюднення електронної петиції; розгляд електронної петиції органом, до якого подано електронну петицію; надання відповіді на електронну петицію. Акцентовано увагу на порядку розгляду та оприлюднення електронної петиції Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України, органами місцевого самоврядування.*

*З метою удосконалення законодавства щодо подання та розгляду електронної петиції, запропоновано створення окремого порядку подання та розгляду електронної петиції органами місцевого самоврядування. Доцільною є підтримка з боку суб'єктів публічної адміністрації поширення практики використання електронних петицій у вирішенні питань державного та регіонального значення.*

**Ключові слова:** звернення громадян, електронна петиція, форма подання, інформаційні технології, процедура.

**Актуальність теми дослідження.** На теперішній час Україна перебуває на стадії реформування всієї правової системи, що пов'язано, по-перше, з інтеграцією до Європейського Союзу, по-друге, з удосконаленням правового регулювання усіх сфер життя. Одним із питань, що потребує особливої уваги, є створення інформаційного суспільства із застосуванням сучасних комп'ютерних технологій та використанням глобальних Інтернет-систем. Вираженням тенденцій інтенсифікації використання електронних технологій у сфері публічного адміністрування, є впровадження інституту електронної петиції як різновиду звернень громадян. Нововведення розширює можливості реалізації права громадян на звернення, забезпечує участь громадян у вирішенні суспільно значущих питань, виступає індикатором довіри

громадян до влади. У зв'язку із цим актуальності набуває наукове дослідження проблематики нормативно-правового забезпечення інституту електронної петиції.

**Стан наукового дослідження питання.** Науково-теоретичним підґрунтям проведеного дослідження є висновки щодо сутності звернень громадян, яких зроблено Е.А. Афонініним, Н.М. Драгомирецькою, С.В. Ківаловим, К.О. Кісілевичем, С.І. Москаленком, В.А. Соболевим, А.А. Стародубцевим, В.І. Цимбалюком та іншими. Тим не менше, проблематиці електронних петицій як інформаційно-технологічного способу звернення громадян достатньої уваги не приділено.

**Виклад основного матеріалу.** Важливим чинником прийняття демократичних рішень, незалежно від форми правління та політичного

устрою, є врахування звернень громадян. Інститут звернення громадян створено для забезпечення конституційного принципу участі громадян в управлінні державними та громадськими справами. Статтею 40 Основного Закону передбачено, що усі громадяни мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення 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 [9].

Необхідно акцентувати увагу на тому, що з 2015 року практику функціонування публічної адміністрації доповнено таким різновидом звернення, як електронна петиція, що спричинено використанням інформаційно-комунікативних технологій в усіх сферах суспільних відносин [1]. При цьому, вперше про електронну петицію згадується у Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» [3]. Відповідно, електронна петиція визначається як особлива форма електронного колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування в електронній формі у вигляді тексту скарги (протесту) та/або пропозиції, на яку адресат (суб'єкт владних повноважень) публічно оголошує про свою позицію щодо згоди чи незгоди по суті петиції, інформує про аргументи у разі незгоди та організовує спільну з авторами та їх прихильниками роботу з розроблення та втілення плану реалізації петиції у разі згоди.

Слід зазначити, що до електронних петицій застосовуються загальні вимоги, які поширюються на усі види звернень, а саме: обов'язковість зазначення прізвища, ім'я, по батькові автора; викладення суті порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги; використання української мови як мови звернення відповідно до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [5]; відсутність у змісті закликів до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, закликів до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини; дотримання вимог суб'єктності тощо.

Зазначимо, що особливості електронної петиції як різновиду звернень полягають у спо-

собі та формі подання, суб'єктному складові відносин, що складаються у сфері подання електронної петиції. Так, електронна петиція подається у письмовій формі. При цьому, згідно ч. 1 ст. 207 Цивільного кодексу України, до письмової форми прирівнюється вираження волі сторін за допомогою телетайпного, електронного або іншого технічного засобу зв'язку. Візуальною формою подання електронного документу є електронна петиція, так як відображення даних, які у ній містяться, здійснюється через електронні засоби, придатні для приймання його змісту людиною [11].

Щодо способу подання, то це певна дія (послідовність дій), прийом або система прийомів, яка дає можливість подати електронну петицію. Електронну петицію може бути подано через інформаційну (автоматизовану) систему, в якій реалізується технологія обробки інформації з використанням технічних і програмних засобів, тобто електронним способом. Вказане опосередковує розміщення петиції на офіційному веб-сайті органу, якому її адресовано, або веб-сайті громадського об'єднання, яким здійснюється збір підписів на підтримку електронної петиції до визначеного суб'єкта звернення.

Особливості суб'єктного складу відносин, що складаються у сфері подання електронної петиції, полягають у такому. Суб'єктом, до якого може бути звернутою електронна петиція, є виключно Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та орган місцевого самоврядування. Водночас, інші види звернень може бути подано до будь-якого органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, об'єднання громадян.

Електронна петиція є різновидом колективного звернення, при цьому, поняття «суб'єкт подання електронної петиції» не співпадає з поняттям «суб'єкт, що підтримує електронну петицію». Відповідно, суб'єктом подання електронної петиції є особа, яка забезпечуючи свої інтереси, своєю творчою працею створила електронну петицію та набула статусу автора (ініціатора). Суб'єктом, що підтримує електронну петицію є особа, яка пройшла процедуру ідентифікації та має намір підтримати своїм підписом електронну петицію. Разом із тим, суб'єктом подання електронної петиції і суб'єктом, що підтримує електронну петицію, можуть бути громадяни України та особи, які не є громадянами



України, але законно знаходяться на її території (вказані суб'єкти мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами).

Специфічною є процедура подання електронної петиції, яка складається з таких стадій: 1) створення електронної петиції; 2) оприлюднення електронної петиції на офіційному веб-сайті суб'єкта, до якого подано електронну петицію; 3) розгляд електронної петиції; 4) надання відповіді на електронну петицію.

Перша стадія розглядуваної процедури полягає у створенні електронної петиції шляхом її розміщення на офіційному веб-сайті органу, якому її адресовано, або веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснюватиме збір підписів на підтримку електронної петиції до визначеного суб'єкта звернення. На вказаній стадії ініціатором (автором петиції) заповнюється спеціальна форма на офіційному веб-сайті органу, якому її адресовано. Для того, щоб створити нову електронну петицію, потрібно здійснити вхід на веб-сайт, а потім обрати функцію «подати петицію». Користувач, що не здійснив вхід на веб-сайт, не отримує доступу до спеціальної форми створення нової електронної петиції. Наприклад, відповідно до «Порядку розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України», громадяни можуть звернутися до Кабінету Міністрів України через офіційний веб-сайт, який має назву «Єдиний веб-портал органів виконавчої влади», або ж «Урядовий портал», або через веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів громадян на підтримку петиції. Ідентифікація автора електронної петиції відбувається на Урядовому порталі або веб-сайті громадського об'єднання через засоби електронної ідентифікації [2].

Після успішного здійснення зазначених дій відбувається розміщення тексту електронної петиції. В електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. На веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію. Якщо електронна петиція не відповідає відповідним вимогам, то оприлюднення петиції не здійснюється, а автору про це повідомляється не пізніше строку, встановленого для оприлюднення.

Стосовно змісту електронної петиції, якої подано до Кабінету Міністрів України, то у ній повинно бути викладено суть звернення та пропозиції, а у заголовку електронної петиції відображено її короткий зміст. Після зазначення суті звернення та розміщення тексту необхідно ввести захисний код, обрати функцію «створити петицію». Наслідком вказаних дій є перевірка електронної петиції адміністратором веб-сайту органу, до якого її подано, на відповідність вимог, яких встановлено Законом України «Про звернення громадян» [10]. Слід вказати, що зміст електронної петиції має бути чітким, адже неправильна постановка питання, неточність, розмитість конкретної проблеми призведе до того, що представник органу влади матиме право через недосконалість формулювань електронної петиції обмежитися відпискою.

Друга стадія полягає в оприлюдненні електронної петиції на офіційному веб-сайті суб'єкта, якому її адресовано (Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування) або на веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій. Це відбувається протягом двох робочих днів з дня, коли ініціатор електронної петиції її надіслав. Після успішного оприлюднення розпочинається збір підписів на підтримку електронної петиції. Датою початку збору підписів на її підтримку є дата оприлюднення електронної петиції на офіційному веб-сайті.

Під час збору підписів на підтримку електронної петиції до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадських організацій має бути дотримано окремі вимоги. Сказане стосується надання безоплатного доступу та користування інформаційно-телекомунікаційною системою, за допомогою якої здійснюється збір підписів, що дає змогу усім бажаючим, без матеріальних вкладень, віддати свій голос на підтримку обраного звернення. Можливість реєстрації і підписання петиції в електронному режимі збільшує кількість учасників, аніж якби задля реєстрації було необхідно звертатися до спеціальної установи.

Належною умовою збору підписів є недопущення автоматичного введення інформації, у тому числі, підписання електронної петиції без участі громадянина. Крім того, має бути забезпечено можливість фіксації дати і часу її підписання [7; 8].

Збір підписів на підтримку електронної петиції триває 3 місяці з дня її оприлюднення. Разом

із тим, відповідно до положень Закону України «Про звернення громадян», електронна петиція, яка в установлений строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку, після завершення строку збору підписів на її підтримку розглядається як звернення громадян [10].

Якщо збір підписів на підтримку електронної петиції здійснювався через веб-сайт громадського об'єднання, і петиція протягом установленого строку набрала необхідну кількість підписів, то не пізніше наступного дня після набрання необхідної кількості підписів громадське об'єднання надсилає відомості суб'єкту, якому адресовано електронну петицію: щодо дати початку збору підписів, дати направлення електронної петиції, загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію (чи посилання на джерело такої інформації в мережі Інтернет), строку збору підписів, назви та адреси електронної пошти громадського об'єднання тощо.

Для розгляду електронної петиції має бути зібрано не менш як 25000 підписів за установлений строк. Виключення складає вимога щодо кількості підписів для електронної петиції, якої подано до територіальної громади, тобто органу місцевого самоврядування. У цьому випадку кількість необхідних голосів залежить від даних, яких вказано у статуті територіальної громади, а у разі його відсутності – кількість підписів залежить від кількості жителів населеного пункту у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, а саме:

- 1) до 1 тисячі жителів – не менше ніж 50 підписів;
- 2) від 1 тисячі до 5 тисяч жителів – не менше ніж 75 підписів;
- 3) від 5 тисяч до 50 тисяч жителів – не менше ніж 100 підписів;
- 4) від 100 тисяч до 500 тисяч жителів – не менше ніж 250 підписів;
- 5) від 500 тисяч до 1 мільйона жителів – не менше ніж 500 підписів;
- 6) понад 1 мільйон жителів – не менше ніж 1000 підписів.

Слід зазначити, що відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», для розгляду електронної петиції, що набрала необхідну кількість підписів протягом строку, встановленого для її розгляду, скликається сесія ради [13].

У випадку, коли електронна петиція в установлений строк не набрала необхідної кількості

голосів на її підтримку, вона розглядається як звернення громадян.

Третя стадія процедури подання і розгляду електронної петиції розпочинається з моменту, коли орган, до якого подано петицію, починає її розгляд, що має бути відображено на офіційному веб-сайті не пізніше як через три робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на підтримку електронної петиції, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання – не пізніш як через два робочі дні після отримання такої петиції. Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду.

Що стосується електронних петицій, яких подано Президентові України, то забезпечення розгляду електронної петиції покладається на Адміністрацію Президента України. Інформація про початок розгляду електронної петиції оприлюднюється Адміністрацією Президента України на веб-сайті Офіційного інтернет-представництва Президента України у спеціальному розділі з питань електронних петицій не пізніш як через три робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на її підтримку, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання – не пізніш як через два робочі дні після отримання такої петиції [4; 6]. Усі вимоги та забезпечення строків, встановлених Законом України «Про звернення громадян», забезпечує Адміністрація Президента України.

Існує умова, коли строк розгляду електронної петиції може бути продовжено. Сказане стосується випадків, коли електронна петиція містить клопотання про її розгляд на парламентських слуханнях у Верховній Раді України або громадських слуханнях відповідної територіальної громади. У цьому випадку ініціатору петиції надається право представити електронну петицію на таких слуханнях. Відповідно, строк розгляду електронної петиції продовжується на строк, необхідний для проведення слухань.

Після закінчення розгляду електронної петиції розпочинається стадія надання відповіді на електронну петицію. Автору електронної петиції або ж відповідному громадському об'єднанню, яке здійснювало збір підписів на підтримку електронної петиції, не пізніше наступного робочого дня після закінчення розгляду петиції має бути надіслано відповідь щодо результатів розгляду порушених у петиції питань із відповідним обґрунтуванням.

Інформація про підтримку або не підтримку електронної петиції паралельно публічно оголошується на офіційному веб-сайті органу, якому петицію було адресовано: Президентом України оголошується інформація щодо електронної петиції, адресованої Президенту України, Головою Верховної Ради України – щодо електронної петиції, адресованої Верховній Раді України, Прем'єр-міністром України – щодо електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України, головою відповідної місцевої ради – щодо електронної петиції, адресованої органу місцевого самоврядування.

Викладені в електронній петиції пропозиції можуть реалізовуватися органом, якому її адресовано, шляхом прийняття рішення з питань, віднесених до його компетенції. Президентом України, Кабінетом Міністрів України, народними депутатами України за результатами розгляду електронної петиції можуть розроблятися та вноситися в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекти, спрямовані на вирішення порушених у петиції питань.

Інформація про кількість підписів, одержаних на підтримку електронної петиції, та строки їх збору зберігається не менше трьох років з дня оприлюднення петиції.

Слід також зауважити, що на теперішній час немає окремого порядку щодо розгляду електронних петицій Верховною Радою України та органами місцевого самоврядування. Проте певну деталізацію щодо розгляду електронних петицій Верховною Радою України надано у Законі України «Про регламент Верховної Ради України», відповідно до положень якого у разі отримання Верховною Радою електронної петиції відповідно до Закону України «Про звернення громадян», Голова Верховної Ради України не пізніше ніж через три робочі дні після отримання електронної петиції направляє її в комітет, який відповідно до предмета відання визначається головним з підготовки і попереднього розгляду електронної петиції [12].

У свою чергу, головний комітет не пізніше ніж через десять робочих днів після отримання електронної петиції розглядає електронну петицію на своєму засіданні. На засідання головного комітету запрошується автор (ініціатор) електронної петиції, а в разі необхідності – представники Кабінету Міністрів України, міністерств, інших державних органів, об'єднань громадян, а також експерти, фахівці та інші особи. Головний комітет затверджує висновок про

результати розгляду питань, що порушуються в електронній петиції, а також, у разі необхідності, готує проект відповідного акту Верховної Ради України.

**Висновки.** Проаналізувавши положення законодавства України стосовно електронної петиції як специфічного виду звернень громадян, можна констатувати, що електронна петиція є інструментом взаємовідносин громадян із органами публічної влади, якого засновано на інформаційно-телекомунікаційних технологіях. Встановлено, що особливості електронного звернення мають прояв у визначеному колі адресатів та мають здобути підтримку населення за обмежений час для розгляду в особливому порядку. З метою удосконалення законодавства щодо подання та розгляду електронної петиції, запропоновано створення окремого порядку подання та розгляду електронної петиції органами місцевого самоврядування.

#### Список використаної літератури:

1. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: Закон України від 02.07.2015 р. № 577-VIII URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-19>
2. Про затвердження Порядку розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 р. № 457 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2016-%D0%BF#n8>
3. 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>
4. Про Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президентові України: Указ Президента України від 28.08.2015 р. № 523/2015 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523/2015>
5. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19>
6. Офіційне інтернет-представництво Президента України URL : <https://petition.president.gov.ua/about>
7. 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>
8. 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>
9. 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>
10. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>
11. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/conv/page>
12. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>
13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/stru#Stru>
- 

### **Kotliarevska H. M. Electronic petition as a type of citizens' appeals**

*The article is devoted to the study of the electronic petition as a new way of citizens' appeals which guarantees the constitutional right to take part in the conduct of public affairs. The author has determined features of the electronic petition distinguishing it from other types of appeals, namely: a way and a form of submitting the appeal, parties of the relations which arise in the context of the submission of the electronic petition. It has been established that the electronic petition can be submitted in a written form by electronic means via information (automated) system, which realizes information processing with the use of hardware and software.*

*It has substantiated that the electronic petition is a sub-type of a collective appeal and thus, "an applicator" isn't in line with the concept "an entity supporting the electronic petition". Consequently, a requester, namely, an entity submitted the electronic petition is an author (initiator), a person, who protecting his/her interests by creative activity, created the electronic petition. An entity who supports the electronic petition is a person who, by ascertaining identity, manifested an intention to favor the petition by his/her signature.*

*The article has marked the procedure for submitting the electronic petition which consists of the following stages: creation of the electronic petition; promulgation of the electronic petition; examination of the electronic petition by the relevant body; a response to the electronic petition. The emphasis has been placed on the procedure of examination and promulgation of the electronic petition by the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, local self-government bodies.*

*To improve the legislation in terms of the submission and examination of the electronic petition, the author has proposed to establish an individual procedure for submission and examination of the electronic petition by local self-government bodies. It seems expedient that public administration entities stand for promoting the practice of using electronic petition when solving the matters of a state and regional significance.*

**Key words:** *citizens' appeals, electronic petition, submission form, information technologies, procedure.*

**Т. В. Наконечна**

асистент кафедри юриспруденції чернівецького інституту  
Міжнародного гуманітарного університету;  
заступник начальника Чернівецького міського відділення управління виконавчої дирекції  
Фонду соціального страхування України в Чернівецькій області

## ДО ПИТАННЯ ЗАГАЛЬНОГО ВИЗНАЧЕННЯ СИСТЕМИ ДОГОВОРІВ В ЦИВІЛЬНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ В СФЕРІ НАДАННЯ ТРАНСПОРТНИХ ПОСЛУГ З ПЕРЕВЕЗЕННЯ

*У запропонованій статті надається загальна визначення договорів в цивільному праві України, а також загальна характеристика різних видів цивільних договорів з метою спроби запропонувати загальну класифікацію договорів перевезення транспортом. За загальним визначенням багатьох вчених договір вважається різновидом угоди, а отже класифікацію договорів можна проводити за критеріями за якими проводиться класифікація угод. Так, у відповідності до деяких, наданих у науковій літературі, класифікацій договори як і угоди можна розділити на: консенсуальні договори і реальні договори, оплатні договори і безоплатні договори, абстрактні договори і казуальні договори, тощо. Однак, при цьому, слід звернути увагу на те, що договори мають певні особливості, які зумовлені волевиявленням сторін договору. Визначено, що за законодавством України, договори про перевезення транспортом належать, за своєю суттю, до консенсуальних договорів, при цьому порядок укладення вказаного договору перевезення має деякі відрізнення за певною специфікою, яка полягає в належності вищевказаних договорів до публічних. Виконання договорів перевезень транспортом – це регламентований законодавством порядок і процес вчинення учасниками вказаних договорів послідовних та необхідних дій, які були обумовлені у договорі перевезення або транспортній накладній. Зроблено висновок, що за загальним визначенням договори перевезення транспортом можна віднести до консенсуальних, публічних, двохсторонніх або багатосторонніх та оплатних договорів.*

**Ключові слова:** цивільно-правовий договір, договір перевезення, транспортні послуги, система договорів, перевезення, послуги.

**Постановка проблеми.** Для наукового визначення типу та виду до яких можна віднести договори перевезення слід дослідити теоретичні визначення загальних типових рис договорів та різницю між ними, що полегшить зрозуміти відповідність змісту регулюємої діяльності. Наукова класифікація договорів проводиться за різними критеріями та сприяє з'ясуванню їх природи і змісту, виявленню властивих договорам спільних рис і особливостей, подальшому вдосконаленню законодавства щодо договорів них правовідносин.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Теоретичну основу дослідження склали наукові праці таких правознавців, як: О. Красавчикова, В. Хропанюка, М.І Брагінського, В.В. Вітрянського, О.В. Дзери, О. Отраднової, Є.О. Харитонова, І.В. Жилінкової, Ф.С. Хейфеца, Н.Д. Шестакової, Е. Гра-

мацького, В.І Гостюка, І. Калаура, В. Кучера, І.В. Матвеева, І. Спасібо-Фатєєвої, М.В. Шульги, В.І. Павлова, А.М. Асаула та інших.

**Мета статті.** Метою статті є науковий аналіз, систематизація, оцінка, розробка пріоритетних напрямів цивільного права в галузі договірної та транспортної права, теоретичних та практичних проблем, що виникають у сфері цивільних правовідносин щодо договорів перевезення.

**Викладення основного матеріалу.** За загальним визначенням багатьох вчених договір вважається різновидом угоди, а отже класифікацію договорів можна проводити за критеріями за якими проводиться класифікація угод. Так, у відповідності до деяких, наданих у науковій літературі, класифікацій договори як і угоди можна розділити на: консенсуальні договори і реальні договори, оплатні договори і безоплатні договори, абстрактні договори

і казуальні договори, тощо. Однак, при цьому, слід звернути увагу на те, що договори мають певні особливості, які зумовлені волевиявленням сторін договору. Враховуючи це, при проведенні класифікації договорів можна покласти в основу нові критерії.

В науковій літературі та у законодавстві України кожен договір складається між певною кількістю сторін як за волевиявленням кожної сторони так і за волевиявленням лише однієї сторони. Звідси можна провести класифікацію договорів за ознаками поділу прав та обов'язків сторін договору на односторонні, двосторонні та багатосторонні [3].

Односторонній договір, у відповідності до положень цивільного та договірного права, є договором в якому обов'язки виникають лише в однієї сторони щодо виконання умов договору в частині вчинити певні дії або утриматись від вчинення певних дій, а друга сторона має лише право вимагати від першої сторони виконати свої обов'язки, при цьому не має жодного обов'язку перед першою стороною. До односторонніх договорів частіше відносять реальні договори такі як договори позики ст. 1046 ЦК України [2], договори дарування, договори безоплатного користування майном тощо. За договором позики, позичальник має права вимагати від боржника повернути позику у встановлені терміни та на певних умовах, зазначених у договорі, а боржних зобов'язаний повернути позику у встановлений термін та у встановленому порядку.

Двосторонній договір, у відповідності до положень цивільного та договірного права, є договором в якому права та обов'язки покладено на обидві сторони договору. Переважна більшість договорів у цивільному праві є двосторонніми (купівля-продаж, поставка, оренда, комісія тощо). За двосторонніми договорами, наприклад договорами купівлі-продажу, одна сторона договору зобов'язана надати іншій стороні певне майно або річ і має право вимагати сплати за надане майно або річ, а інша сторона договору зобов'язана сплатити за надане майно або річ та вимагати від першої сторони надання певного майна або речі, за яке було сплачено. Таким чином, у двосторонніх договорах кожна із сторін є водночас і кредитором і боржником: кредитором – відносно того, що вона має право вимагати від другої сторони, і боржником – відносно того, що вона зобов'язана вчити на користь другої сторони. Права і обов'язки сторін

у двосторонніх договорах завжди взаємопов'язані між собою. Отже, поки одна сторона не виконає свій обов'язок, інша сторона не може реалізувати своє право.

За правилами формування змісту договори поділяються на іменні й безіменні [3]. Іменними договорами є договори з легальними назвами врегульованими положеннями ЦК України та іншими нормативними актами, які визначають їх поняття та коло прав та обов'язків сторін (Закон «Про лізинг», Закон «Про оренду державного та комунального майна»). Безіменними договорами є договори не врегульовані безпосередньо законодавством, однак, які застосовуються практично сторонами договору (наприклад договори франчайзингу, інжинірингу тощо).

При зазначенні у договорі певного строку виконання умов договору та дії договору у часі, договори можна розділяти на строкові та безстрокові договори [3, 10 С. 23-26].

До строкових договорів, загалом, відносять договори з визначенням моменту виникнення та строком тривалості зобов'язань сторін договору, а також момент припинення дії договору та виконання умов договору.

До безстрокових договорів на відміну від строкових договорів, момент виникнення зобов'язань сторін договору, момент дії зобов'язань сторін договору та момент припинення зобов'язань сторін договору та саме момент припинення дії договору, не зазначається. Бестрокові договори, як і бестрокові угоди набирають, як правило, чинності одразу та припиняються за вимогою однієї з сторін договору. До безстрокових договорів, в якості прикладу, можна віднести договір укладений на невизначений термін – договір майнового найму.

Слід також звернути увагу на те, що у науковій літературі визначено поняття умовних договорів, зміна яких, термін дії та момент припинення залежить від настання певних обставин. Тобто, умовні договори хоча, можливо, і подібні до строкових договорів, однак їх необхідно відрізняти. Для визнання договору умовним необхідно щоб певна обставина, завдяки настанню якої договір буде визнаним виконаним, буде припинений або змінений, мусить мати місце у майбутньому (сторони договору укладаючи договір передбачають можливість настання певних обставин, які можуть і не настати).

Таким чином, умовні договори слід відрізняти від строкових договорів на підставі того,

що строк вказаний у договорі завжди настане, а певна обставина може настати, а може і не настати.

Разом з вказаним вище, у науковій літературі існує розрізнення договорів залежно від способу виникнення на формальні договори, реальні договори і консенсуальні договори [3].

До консенсуальних договорів відносять договори, які виникають в момент вираження словами або конклюдентними діями намірів сторін договору, тобто, у цьому випадку достатньо досягнення певної домовленості щодо усіх істотних умов між сторонами договору. Момент досягнення згоди між сторонами договору дає змогу вважати договір укладеним, а відповідні права та обов'язки сторін договору такими, які вже виникли в сторін договору. Так, при досягненні сторонами договору купівлі-продажу згоди відносно предмета й ціни, породжується обов'язок однієї сторони договору (продавця) передати майно або річ у власність іншої сторони договору (покупця), а в останнього виникає обов'язок сплатити певну, встановлену, грошову суму за отриману від продавця річ або майно (ст.ст. 662, 692 ЦК України) [2].

Реальний договір передбачає узгодження волі сторін договору, а також передачу речі або майна, які є об'єктом договору. Звідси реальний договір не буде вважатися укладеним до моменту, поки річ або майно – об'єкт договору не буде передана однією стороною договору іншій стороні договору. До реальних договорів можна віднести договори позики, де об'єктом договору є грошові кошти, а обов'язки та права сторін договору не виникають поки одна сторона договору не передасть іншій стороні договору грошові кошти у позику. Лише після передачі однією стороною договору – позичальником іншій стороною договору боржнику грошових коштів, в боржника та позичальника виникають певні обов'язки та права, а договір вважається укладеним (ст. 827 ЦК України) [2]. При цьому, слід звернути увагу на те, що обіцянка дати у позику гроші не означає, що потенційний позичальник набуває права вимагати виконання цієї обіцянки.

Формальні договори передбачають досягнення між сторонами договору узгодження та вираженнями ними своєї волі у певній формі, визначеної законом. До формальних договорів можна впевнено віднести договори ренти (ст. 732 ЦК України), дарування (ч. 2-4 ст. 719 ЦК України), тощо [2]. Форма фор-

мальних договорів письмова або нотаріальна, причому здебільшого регулюється імперативними нормами. Звертається увага, що консенсуальний та реальний договори можуть бути формальними [11, С. 62].

Також у науковій літературі існує розділення договорів у залежності від підстав укладення на вільні договори та обов'язкові договори. До вільних договорів відносять договори укладення яких цілком залежить від розсуду сторін. До обов'язкових договорів відносять договори. Які є обов'язковими до виконання для однієї або обох сторін договору. Більшість договорів все ж таки носить вільний характер. Вони укладаються за бажанням обох сторін договору, що цілком відповідає потребам ринкової економіки, хоча в умовах економічного розвитку суспільства зустрічаються й обов'язкові договори. Законодавством України проголошено свободу договорів, однак, проводячи аналіз законодавства України, що регулює різні відносини осіб та правовідносини громадян, можна побачити безліч випадків, коли укладення договорів є обов'язковим для однієї із сторін договору. Обов'язок укладання договору може впливати із самого нормативного акта. Наприклад, в силу прямої вказівки закону у випадку створення юридичної особи виникає обов'язок в юридичної особи та банківської установи щодо укладення договору банківського рахунку. Юридичний обов'язок укласти договір може впливати і з адміністративного акта.

Залежно від зазначення підстави договору для його дійсності, договори поділяються на абстрактні й каузальні.

До казуальних договорів відносять договори з чітко визначеною підставою та метою укладення цього договору. Дійсність такого договору залежить від законності і досяжності мети договору. До таких договорів відносять більшість цивільно-правових договорів таких як договори купівлі-продажу, доручення, зберігання тощо.

Абстрактними вважаються договори, у яких не визначено підстави їх здійснення. Абстрактний договір є дійсний у будь-якому випадку, якщо дотримано його форму.

У визначенні змісту договорів, які укладаються між організаціями або підприємствами і громадянами, важлива роль належить типовим договорам. Типові договори є передусім уніфікованим засобом, який забезпечує однакове оформлення конкретних договірних відносин. Разом з цим, типовий договір є своєрідним нор-

мативно-правовим актом, який заповнює правове регулювання певної сфери господарських відносин через недостатнє врегулювання їх актами вищої юридичної сили. Типові договори часто використовують при укладанні так званих публічних договорів і договорів про приєднання.

До публічних договорів, загалом, відносять договори в яких однією стороною є підприємець, який зобов'язаний здійснювати продаж товарів, виконувати певну роботу та надавати певні послуги кожному, хто звертається до нього. При цьому ціна товарів, робіт, послуг та інші умови публічного договору встановлюються однаковими для всіх споживачів, крім випадків, коли законодавчими актами допускається надання пільг для окремих категорій споживачів. Отже, публічні договори є узагальненим поняттям договорів, що укладаються у різних сферах обслуговування громадян і юридичних осіб. Відмова підприємця від укладання публічного договору за наявності у нього можливостей надати споживачеві відповідні товари або послуги не допускається (ст. 633 ЦК України), у випадку необґрунтованого ухилення від укладання договору споживач має право також вимагати відшкодування спричинених збитків. Єдиною підставою для звільнення підприємця від укладання публічного договору є відсутність у нього можливості надати споживачу відповідні товари, послуги, виконати для нього відповідні роботи. При цьому тягар доказування відсутності можливості для укладання договору закон покладає на підприємця [10 С. 23-26].

Договором про приєднання визнається договір, умови якого визначені однією із сторін у формулярах або інших стандартних формах і можуть бути прийняті другою стороною не інакше, як шляхом приєднання до запропонованого договору в цілому [12]. Договір приєднання також застосовується при взаємодії з масовим споживанням, де неможливо кожен раз домовлятися про умови договору (наприклад, договір банківського вкладу, договір побутового прокату).

Залежно від наявності або відсутності обов'язку сторін надавати зустрічне матеріальне відшкодування договори поділяють на оплатні й безоплатні [3].

У безоплатних договорах обов'язок здійснити матеріальні витрати має лише одна із сторін договору. Інша сторона договору не обтяжена будь-якими обов'язками. Прикладом може бути договір дарування, в якому одна сторона безоплатно передає майно у власність іншій.

Оплатні договори характерні наявністю зустрічного еквівалентного надання матеріальних чи нематеріальних благ. Більшість договорів носять оплатний характер, що відповідає природі суспільних відносин, регульованих цивільним правом.

Враховуючи вище викладене, за аналогією загальної класифікації договорів та угод можна запропонувати загальну класифікацію договорів перевезення транспортом: 1. За ознаками поділу прав та обов'язків сторін договору перевезення: двосторонні договори перевезення; багатосторонні договори перевезення; 2. За визначенням певного строку виконання договорів перевезення: строкові договори перевезення; безстрокові договори перевезення; 3. Залежно від способу виникнення договорів перевезення: формальні договори перевезення; реальні договори перевезення; консенсуальні договори перевезення; 4. Залежно від підстав укладення договорів перевезення: вільні договори перевезення; обов'язкові договори перевезення; типові договори перевезення; 5. Залежно від наявності або відсутності обов'язку сторін надавати матеріальне відшкодування: оплатні договори перевезення; безоплатні договори перевезення.

Отже, можна зробити загальний висновок, що за законодавством України, договори про перевезення транспортом належать, за своєю суттю, до консенсуальних договорів, при цьому порядок укладення вказаного договору перевезення має деякі відрізнення за певною специфікою, яка полягає в належності вищевказаних договорів до публічних. Таким чином, за загальним визначенням договори перевезення можна віднести до консенсуальних, публічних, двохсторонніх або багатосторонніх та оплатних договорів.

#### Список використаної літератури:

1. Конституція України: станом на 1 верес. 2016 р.: відповідає офіц. тексту. Харків: Право, 2016. 82 с.
2. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 45–46. Ст. 356.
3. Цивільний кодекс України: наук.-практ. комент. (пояснення, тлумачення, рекомендації з використанням позиції вищих судових інстанцій, Міністерства юстиції, науковців, фахівців) / за ред. І. В. Спасибо-Фатєєвої. Харків, 2010. Т. 1: Загальні положення. 320 с.
4. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV.



- Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40–41, 42. Ст. 492.
5. Про автомобільний транспорт : Закон України від 5 квітня 2001 року // *Відомості Верховної Ради України*, – 2001. – № 22. – Ст. 105.
  6. Про транспорт: Закон України від 10 листопада 1994 року із змінами внесеними Законом від 21.12.2000 р. // *Відомості Верховної Ради*, – 2001, № 9, Ст. 68.
  7. Повітряний кодекс України: Закон України від 04.05.1993р.// *Відомості Верховної Ради* 1993. – № 25.– Ст. 274.
  8. Кодекс торговельного мореплавства України № 176/95-ВР від 23.05.1995. // *Відомості Верховної Ради*, 1995, №№ 47, 48, 49, 50, 51, 52, ст.349.
  9. Директива Ради ЄС від 14 лютого 1994 року № 94/4/ЄС, що вносить поправки до Директив 69/169/ЄС та 77/388/ЄС та підвищує рівень податкових пільг для подорожуючих з третіх країн та обмежень на неоподатковувані покупки під час подорожей в межах Співтовариства // Європейський Союз; Директива, Міжнародний документ від 14.02.1994 № 94/4/ЄС. // URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_438](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_438)
  10. Бродовський С.О. Деякі питання укладення, зміни і розірвання договору в цивільному праві України. Юридична Україна. 2005. № 1. С.23-26.
  11. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України. За ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнєцової, В.В. Луця. К.: Юрінком Інтер. – 2008. – 1088 с.
  12. Цивільне право України: підручник: у 2 т. / за ред. Є. О. Харитоновна, Н. Ю. Голубевої. Харків: ТОВ «Одіссей», 2008. Т. 1. 832 с.

### **Nakonechna T. V. On the General definition of the system of contracts in the civil law of Ukraine in the field of transport services**

*The proposed article gives a General definition of contracts in the civil law of Ukraine, as well as a General description of the different types of civil contracts in order to try to offer a General classification of contracts of carriage by transport. By the General definition of many scientists, a contract is considered to be a type of contract, and therefore the classification of contracts can be carried out according to the criteria by which the classification of transactions is carried out. Thus, in accordance with some classifications presented in the scientific literature, contracts, as well as transactions can be divided into: consensual contracts, real contracts, paid contracts and gratuitous contracts, abstract and casual contracts, other. However, it should be noted that the contracts have certain features that are due to the will of the parties to the contract. It is determined that under the legislation of Ukraine, the transport contracts are, in essence, to consensual contracts, the order of the conclusion of the said contract of carriage has some differences in a certain specificity, which is the membership of the above agreements to the public. Execution of transport contracts is a procedure regulated by the legislation and the process of the parties to these contracts of consistent and necessary actions that were stipulated in the contract of carriage or bill of lading. It is concluded that the General definition of the transport contract can be attributed to consensual, public, bilateral or multilateral and paid contracts.*

**Key words:** *civil law contract, contract of carriage, transport services, contract system, transportation, services.*

**А. Ю. Таранов**здобувач кафедри фінансового права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Стаття присвячена дослідженню децентралізації, зокрема фінансової, на прикладі США, Російської Федерації, Китаю та Італії. Автором наведено приклад впровадження фінансової децентралізації у США, Російській Федерації та Італії де вже втілена у життя та устрій держави, а також у Китаю, де зазначена знаходиться на стадії поступової реалізації.

Автор досліджує фінансову децентралізацію США, держави, яка вважається прикладом для усіх інших країн успіху децентралізованого управління країною. Наводяться дослідження американських вчених, які виявили, що соціальний добробут має найвищі показники, якщо окремі територіальні громади мають фіскальну незалежність у встановленні та виборі методів досягнення загальнодоступних благ для своїх регіонів. Спираючись на дослідження американських вчених, автор робить висновок, що фінансова децентралізація спонукає органи місцевого самоврядування шукати найоптимальніші та найефективніші методи досягнення економічного розвитку, не спираючись при цьому на обмеження центральних органів влади.

Проаналізовано дослідження російських вчених, які вважають, що фінансова децентралізація в Російській Федерації є непрацюючою та неефективною. Автор не погоджується з висновками російських вчених, та наводить аргументацію на користь ефективності децентралізації.

На основі поглядів італійських вчених про структуру видатків бюджету, як в коротко-строковий, так і в довгостроковий періоди, та позитивний характер впливу фінансової децентралізації на систему витрат бюджету, досліджено рівень фінансової децентралізації у Італії. Керуючись дослідженням італійських вчених, зроблено висновок про втілення позитивних сторін фінансової децентралізації Італії до України.

Автором наведено погляди китайських вчених, які систематично синтезували процеси, характеристики та вимірювання фіскальної децентралізації. Досліджена китайськими вченими фінансова децентралізація розглядалася за такими показниками як економічне зростання, розвиток публічного сектору, податковий тиск та ін. Також автором наведено оцінки китайських дослідників щодо позитивних та негативних сторін фінансової децентралізації у Китаю.

Зроблено висновок про втілення в сучасне життя України децентралізації, зважаючи на досвід зарубіжних країн.

**Ключові слова:** фінансова децентралізація, фіскальна децентралізація, міжнародний досвід, ефективність фінансової децентралізації, аспекти децентралізації, форми децентралізації, вплив фінансової децентралізації.

Обраною Україною шлях до вступу до ЄС передбачає впровадження європейських стандартів. Одним із основоположних напрямів досягнення зазначеної мети є децентралізація в усіх її формах (адміністративна, політична, фінансова). В основу політики децентралізації покладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування. Фінансова форма децентралізації є чи не найважливішою, оскільки саме за рахунок доходів та видатків як держави взагалі, так і місцевого самоврядування, можливе досягнення відповідних задач.

Вважаємо, що для впровадження Україною ефективної політики децентралізації є врахування зарубіжного досвіду, з метою запобігання виникнення негативних наслідків при вчиненні тих чи інших дій. З огляду на наведене, метою даної статті є дослідження поглядів зарубіжних вчених, європейського та світового досвіду щодо впровадження, ефективності та наслідків фінансової децентралізації.

За Р.Масгрейвом класична теорія фіскальної децентралізації містить у собі три ключові показники рівня місцевого самоврядування:

економічну спроможність, макроекономічну стабільність, ефективність напрямів розподілу доходів (здійснення видатків) [2]. Саме ці показники відіграють важливу роль ефективності фінансового розвитку, впливають на можливість покращення рівня життя окремого регіону чи територіальної громади. Обґрунтовується це тим, що місцеве самоврядування спроможне ефективніше, ніж при централізованому управлінні, визначати напрями формування доходів, розподіляти видатки на необхідні сфери розвитку керуючись індивідуальними потребами.

Мамедов А.А., Авксентьев Н.А., Семенова Р.И виділяють 7 основних факторів, що впливають на рівень бюджетної децентралізації (з позитивним чи негативним знаком): «розмір регіону» (+), «ступінь урбанізації» (+/-), «рівень доходу» (+/-), «транспортна доступність» (-), «етнолінгвістична різноманітність» (+/-), «нерівномірність розподілу доходів населення», яку можна інтерпретувати як зворотний за змістом фактор «попиту на перерозподіл доходів» (-), а також як «різноманітність переваг» (+), «ефект від "незароблених" урядами доходів» (-), що, зокрема, стосується «рентних доходів».

Саме зазначені вище фактори лягли в основу моделі бюджетної децентралізації на рівні регіонів в Російській Федерації та США, яка оцінювалася економетричними методами. В емпіричних моделях також були враховані специфічні особливості різних країн (такі як факт віднесення регіону до «республіки» в Російській Федерації та факт віднесення до «південно-східних штатів» в США, які висловлюють деякі специфічні особливості досліджуваних територій)[1].

На наш погляд США є однією з найбільш фінансово децентралізованих країн у всьому світі. Доказом цього слугує високодецентралізована адміністративна структура 50 штатів, кожен з яких поєднує в собі різні фіскальні та урядові системи, що визначаються своїми особливостями. У різних штатів зовсім різні структури формування доходів і визначення напрямів використання видатків, різні закони та процедури щодо укладання шлюбу, розлучення, спадкування спадщини. Наприклад, у штаті Луїзіана правова система досі базується на Наполеонівському кодексі, хоча більшість інших штатів спираються англо-американську модель права. Іншим прикладом є штат Небраска, який має однопалатний уряд [3].

Досить різна структура виконавчої та законодавчої влади різних штатів США. Такий ступінь

децентралізації відображає досить обмежений спектр функцій, що виконують центральні органи влади. Основними напрямами, на що центральний уряд використовує публічні фінанси є: військові витрати, програми соціального забезпечення, охорона здоров'я (зокрема програма Medicaid). Колектив авторів: Тереза Гарсія-Міла, Тереза Дж. Макґуайр, Уоллес Е.Оутс, провели аналітичне дослідження, де порівняли рівень децентралізації США з іншими країнами. Для порівняння науковці брали до уваги основні доходи кожної країни окремо, залежність місцевого самоврядування від центрального уряду щодо встановлення специфічних видів податків, основні категорії видатків як усієї країни, так і окремих її регіонів (органів місцевого самоврядування). В результаті дослідження колектив авторів виявив, що за останні 35 років США є найвищим стандартом та прикладом фінансової децентралізації для інших країн. Хоча й всі 50 штатів різняться між собою податковими структурами та бюджетною політикою, головний чинником, який впливає на рівень досягнення успіху кожного окремого штату є фіскальна автономія, тобто встановлення органами місцевого самоврядування своєї особливої фіскальної системи. Вчені вважають, що соціальний добробут матиме найвищі показники, якщо місцеве самоврядування матиме фіскальну незалежність у встановленні та виборі методів досягнення загальнодоступних благ [3]. З огляду на наведене, вбачається, що фіскальна децентралізація місцевого самоврядування є важливим чинником розвитку як кожного окремого регіону, так і держави взагалі. Обґрунтовується це тим, що автономія щодо встановлення видів та розмірів податків, визначення напрямів використання видатків, призводить до самостійного вирішення шляхів розвитку, а отже спонукає органи місцевого самоврядування шукати найоптимальніші та найефективніші методи досягнення таких шляхів, не спираючись при цьому на обмеження центральних органів влади.

Вивчаючи бюджетну децентралізацію Російської Федерації, А.Яшков дійшов висновку, що запроваджена система управління бюджетом є недосконалою та неефективною. Вчений розглядав фінансову децентралізацію через призму теоретичних і емпіричних засад порівняно з економічним зростанням регіонів. Емпіричне дослідження А.Яшкова показало, що надмірна децентралізація витрат у регіонах,

яка не супроводжується достатнім рівнем доходів, негативно впливає на економічне зростання таких регіонів. Автор виходив з того, що місцеві органи влади неефективно витрачають бюджетні кошти та невірно вирішують напрями їх використання, а також не мають стимулу до розвитку внутрішнього ринку міжбюджетних відносин, та заохочення бізнес структури. Місцеві органи влади мають широкі повноваження на встановлення податкової бази та підвищення розміру податків, що в свою чергу призводить до того, що трансферти із загального до місцевих бюджетів держави взагалі втрачають можливість на існування. А.Яшков також зазначає, що модель децентралізованого бюджетного управління в Російській Федерації є непрацюючою, оскільки свого часу неефективні індустрії отримували державну та федеральну фінансову підтримку, що призводило до невдалого використання коштів бюджетів. З огляду на це міжрегіональна децентралізація влади не може бути повністю впроваджена та реалізована в Російській Федерації, з огляду на слабкість економічного розвитку місцевого самоврядування та перешкоджанню послідовному розвитку регіонів та муніципалітетів.

У своєму дослідженні А.Яшков виокремлював ключовий фактор фінансової децентралізації – збільшення продуктивності місцевого самоврядування. На такий фактор впливають прозорі вибори посадових осіб та представників місцевого самоврядування, правова визначеність, ефективність запровадженої в державі політичної системи. Наведені вище елементи можуть слугувати підвищенню відповідальності територіальних громад та органів влади перед громадянами, а також збільшенню показників економічної ефективності як місцевого самоврядування, так і держави взагалі. З огляду на наведене, автор і дійшов висновку про неефективність фінансової децентралізації в Російській Федерації, з огляду на те, що зазначені елементи не впроваджені належним чином [4].

Ми не можемо погодитися з А. Яшковим щодо недосконалості та неефективності фінансової децентралізації, з огляду на ключовий фактор фінансової децентралізації – самостійності планування та витрачання видатків. Свобода вибору напрямів використання видатків на наш погляд є позитивною, оскільки місцеве самоврядування в такому випадку витрачає кошти на дійсно необхідні для територіальної громади цілі. З огляду на те, що центральні органи влади

не завжди достовірно та належно обізнані в економічному, соціальному та інших рівнях розвитку окремої територіальної громади, вибір центральними органами дійсно важливих напрямів використання видатків органами місцевого самоврядування є не завжди доречним. Вважаємо, що фінансова децентралізація є корисною для місцевих органів з огляду на прозорість влади та залучення населення на вибір тієї чи іншої програмами вдосконалення регіону.

Колектив італійських вчених Марія Дженіфер Грісоріо та Франческа Прота дослідили позитивний характер впливу фінансової децентралізації на систему витрат бюджету Італії. В ході дослідження вченими було представлено емпіричний вплив фінансової децентралізації, проаналізовано різницю між поточними та капітальними видатками. На основі зазначеного, італійськими вченими запропоновано класифікацію видатків, що складається з 5 категорій (видатки споживання, інвестицій, персональні видатки, поточні трансферти, капітальні трансферти). Різниця між поточними та капітальними видатками розглядається як функціональна складова видатків бюджету. Виходячи з цієї функціональної складової та керуючись запропонованою класифікацією видатків бюджету, вчені спостерігали підвищення рівня фінансової децентралізації в розрізі перерозподілу з «непродуктивних» видатків (наприклад, соціальна сфера) до «продуктивних» (наприклад: інвестиції у збільшення рівня фінансового достатку громадян, покращення інфраструктури, та розробка нових напрямів витрачання видатків).

**Результати дослідження** італійських вчених призвели до висновку, що рівень децентралізації у державі впливає на структуру видатків бюджету, як в короткостроковий, так і в довгостроковий періоди. По-перше, підвищення рівня децентралізації може сприяти зменшенню частки капітальних витрат до загальних регіональних витрат. Цей результат є надійним для різних емпіричних методологій. По-друге, дивлячись на «економічну» класифікацію державних витрат, здається, що процес децентралізації на першому етапі, безумовно, сприятиме збільшенню поточних витрат (споживання та поточний трансфер), але в перспективі буде перекомпонування витрат регіональних органів влади. По-третє, розглядаючи функціональну класифікацію місцевих видатків, аналітичний та статистичний аналіз дає зрозуміти, що висока фінансова децентралізація зменшує витрати на

соціальне забезпечення, при цьому збільшуючи рівень інвестицій фінансового достатку громадян, а також витрат на інфраструктурний розвиток регіону [5].

Якщо застосувати дослідження Марії Дже-ніфер Грісоріо та Франчески Прота до України воно дає зрозуміти, що в нинішній економічній та політичній ситуації в нашій державі, фінансова децентралізація є актуальною та вимагає негайних дій до її впровадження. В розрізі італійського аналізу, дуже важливим для України є запровадження фінансової децентралізації з огляду на наступне: по перше, вона призводить до підвищення рівня надання послуг та встановлення самостійної податкової політики окремих регіонів, виходячи з їх економічного стану; по-друге фінансова децентралізація за своєю природою може призводити до так званої «міжрегіональної конкуренції», що може бути повштовхом та мотивацією для місцевого самоврядування до активних дій покращення свого регіону; по-третє фінансова децентралізація сприятиме прозорості витрачання коштів бюджету місцевого самоврядування. Усе вищенаведене може бути перспективою у прийнятті ефективних напрямів витрачання коштів місцевого самоврядування та як наслідок зростання доходу відповідного регіону. Крім того, зростання доходу окремих регіонів держави призводить до економічного зростання та продуктивності усієї України. Тож стаття італійських вчених може мати вагоме значення та бути орієнтиром для впровадження фінансової децентралізації в Україні.

Щодо практики застосування фінансової децентралізації у Китаї, то тут погляди вчених розійшлися. Одні вчені розглядають фінансову децентралізацію як позитивний фактор економічного зростання Китаю, в той час інші вважають навпаки. Так, наприклад, Янг та Йонг (запропонували докази, які свідчать про те, що фінансова децентралізація розірвала національний ринок, стимулювала місцевий протекціонізм, спонукала до дублювання інвестицій, а отже, негативно вплинула на економічний розвиток. Shah і Heng-Fu Zou стверджують, що частина видатків центрального уряду позитивно впливає на економічне зростання місцевого самоврядування, в той час коли самостійне визначення напрямів видатків місцевого самоврядування має негативний вплив. Деякі інфраструктури мають вирішальне значення для економічного зростання, коли вони забез-

печуються за рахунок видатків центральний уряду, такі як залізниці, телекомунікації та енергетики. Неefективне розподілення ресурсів, викликане швидкою фінансовою децентралізацією, шкодить загальним економічним показникам усієї держави [8]. Jing Jin та Heng-fu Zou емпірично підтвердили, що дивергенція, а не конвергенція, доходів і витрат на субнаціональному рівні влади пов'язана з більш високими темпами економічного зростання [6].

У своєму дослідженні Zhiguo Wang та Liang Ma всебічно переглянули останні досягнення в галузі фінансової децентралізації в Китаї за останні десятиліття. Авторами систематично синтезуються процеси, характеристики та вимірювання фінансової децентралізації, а також її наслідки. Обговорюється розрив знань та шляхи майбутніх досліджень, спрямовані на те, щоб зробити знання про фінансову децентралізацію в Китаї сприятливими, накопичувальними та стійкими. Зокрема, фінансова децентралізація розглядалася вченими за такими показниками як економічне зростання, розвиток публічного сектору, податковий тиск та ін. У ході дослідження чисельної кількості джерел літератури, автори виявили, що фінансова децентралізація сприяє зростанню економіки окремих регіонів Китаю. Але порівнюючи з фінансовими та економічними результатами, соціальні і політичні показники фінансової децентралізації у Китаї не є позитивними. Так, встановлено, що фінансова централізація в Китаї знижує рівень надання соціальних послуг та посилює регіональні відмінності, особливо у сільських та бідних регіонах та на рівні округів.

Проте, Zhiguo Wang та Liang Ma стверджують, що фінансова децентралізація нерозривно пов'язана з корупцією. Цей зв'язок обґрунтовується тим, що місцеві органи влади можуть впроваджувати ставки податків на власний розсуд, в результаті чого з'явиться дохід органів місцевого самоврядування, який вони самі зможуть направити у потрібний напрям. Все вищезгадане може призвести до подання недостовірних даних податкової звітності до центральних органів влади, в результаті чого багато показників доходів місцевого самоврядування залишаться невідомими центральним органам. У процесі дослідження автори виявили, що політична централізація позитивно впливає на фінансову децентралізацію, що проявляється у якості надання адміністративних послуг та інших суспільних благ.

Як і Мамедов А.А., Авксентьев Н.А. та Семенова Р.І. китайські вчені Zhiguo Wang та Liang Ma у своєму дослідженні навели фактори фінансової децентралізації, що проявляються у позитивному чи негативному аспектах: регіональна диспропорція (+/-), доходи, урбанізація та глобалізація (+/-), фінансова, політична системи (+/-), здоров'я (+), освіта (-), надання соціальних послуг (+/-), економічне зростання, відкритість (+/-), неоподатковані доходи (+), корупція (+/-) [7].

З огляду на дослідження китайськими вченими стану фінансової децентралізації у Китаю, можна сказати, що у цій великій країні дуже обережно ставляться на запровадження децентралізації у всіх її формах. Багато китайських вчених досліджують різні аспекти фінансової децентралізації, а головне методи та наслідки таких впроваджень у інших країнах світу. Обережність до втілення децентралізації у Китаї є проявом того, що якість надання соціальних благ для населення, та економічне зростання окремих регіонів є головними показниками досягнення благоустрою.

#### **Висновок.**

Виходячи з досліджень вченими США, Російської Федерації, Китаю та Італії децентралізації, зокрема фінансової, бачимо, що вона має позитивний вплив на економічне зростання окремих територіальних громад та держави взагалі.

Зокрема, вважаємо, що у процесі втілення фінансової децентралізації в Україні слід орієнтуватися на досвід США, які, на нашу думку, є найяскравішим прикладом децентралізації для усього світу. На наш погляд фінансова автономія окремих регіонів у встановленні та виборі методів досягнення загальнодоступних благ, яка запроваджена у США, є найефективнішим методом до економічного зростання. Самостійний пошук органами місцевого самоврядування в Україні найоптимальніших та найефективніших шляхів до вдосконалення власного регіону матиме куди більшу ефективність, ніж централізоване управління та централізоване визначення напрямів діяльності окремих територіальних громад.

Різноманітні фактори сприяють фіскальній децентралізації в різних країнах, окремих регіонах, тому при впровадженні окремих факто-

рів фінансової децентралізації в Україні, необхідно в обов'язковому порядку враховувати досвід інших країн, зокрема Російської Федерації, Італії в яких вже впроваджено фінансову децентралізацію. Але при виборі тих чи інших шляхів втілення децентралізації необхідно бути такими ж обережними, як в Китаю, де поступове втілення децентралізації здійснюється лише зваживши всі «за» та «проти», а також дослідивши досвід інших країн. Крім того, аналіз досвіду інших країн, де впроваджено фінансову децентралізацію дасть змогу Україні оминати тих проблем та помилок, які виникли в інших державах при втіленні децентралізації.

#### **Список використаної літератури:**

1. Мамедов А.А., Авксентьев Н.А., Семенова Р.І. Факторы бюджетной децентрализации на региональном уровне в России и США // Российское предпринимательство. – 2016. – Т. 17. – № 2. – С. 233–240.
2. Musgrave R.A. The theory of public finance, NY, McGraw-Hill Hardcover, 1959. – 628 p.
3. Teresa Garcia-Milà, Therese J. McGuire, Wallace E. Oates/ Strength in Diversity? Fiscal Federalism among the Fifty U.S. States. – 2017. 27p.
4. Andrey Yushkov/ Fiscal decentralization and regional economic growth: Theory, empirics, and the Russian experience./ Russian Journal of Economics 1 – (2015). 404–418p.
5. Maria Jennifer Grisorio & Francesco Prota . The Impact of Fiscal Decentralization on the Composition of Public Expenditure: Panel Data Evidence from Italy, Regional Studies, (2015) , 49:12, 1941-1956, DOI: 10.1080/00343404.2013.859665
6. Jing Jin, Heng-fu Zou/ Fiscal decentralization in China: History, Impact, Challenges and Next Steps/ ANNALS OF ECONOMICS AND FINANCE. 13-1, 1-51 (2012).
7. Інтернет ресурс: [https://mpira.ub.uni-muenchen.de/36918/1/MPRA\\_paper\\_36918.pdf](https://mpira.ub.uni-muenchen.de/36918/1/MPRA_paper_36918.pdf)
8. Shah, Anwar, Theresa Thompson, and Heng-Fu Zou, 2004. The Impact of Decentralisation on Service Delivery, Corruption, Fiscal Management and Growth in Developing and Emerging Market Economies: A Synthesis of Empirical Evidence. CESifo DICE Report 2(1), 10-17. The World Bank: Washington, D.C.

#### **Taranov A. Yu. Decentralization of budget expenditure: a comparative legal analysis**

*The article is devoted to the study of decentralization, in particular financial decentralization, on the example of the USA, the Russian Federation, China and Italy. The author gives an example*

of the implementation of financial decentralization in the USA, the Russian Federation and Italy, where it is already implemented in the life and structure of the state, as well as in China, where the mentioned is in the stage of gradual implementation.

The author examines the financial decentralization of the United States, a country that is considered an example for all other countries of the success of decentralized governance. Studies by American scientists have found that social well-being has the highest rates if individual territorial communities have fiscal independence in establishing and choosing ways to achieve public goods for their regions. Drawing on the research of American scientists, the author concludes that financial decentralization encourages local governments to seek the most optimal and effective methods of achieving economic development, without limiting the limitations of the central authorities.

Studies of Russian scientists who believe that financial decentralization in the Russian Federation are inefficient and inefficient are analyzed. The author disagrees with the findings of Russian scholars and argues in favor of the effectiveness of decentralization.

Based on the views of Italian scholars on the structure of budget expenditures, both in the short and long term, and the positive nature of the impact of financial decentralization on the budget expenditure system, the level of financial decentralization in Italy has been investigated. Based on the research of Italian scientists, it was concluded that the positive sides of Italy's financial decentralization to Ukraine were embodied.

The author presents the views of Chinese scholars who have systematically synthesized the processes, characteristics and dimensions of fiscal decentralization. Financial decentralization, researched by Chinese scholars, was considered by such indicators as economic growth, public sector development, tax pressure, etc. The author also assesses Chinese researchers' perspectives on the pros and cons of financial decentralization in China.

The conclusion is made about the implementation of decentralization in the modern life of Ukraine, taking into account the experience of foreign countries.

**Key words:** financial decentralization, fiscal decentralization, international experience, the effectiveness of financial decentralization, aspects of decentralization, forms of decentralization, the impact of financial decentralization.

## ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ

*У статті встановлено, що адміністративна відповідальність є особливим видом юридичної відповідальності, якій притаманні всі її ознаки. Крім цього, вона має низку специфічних рис: цей вид юридичної відповідальності настає за особливий вид правопорушень – адміністративні проступки, виявляється у накладенні на порушників певних видів адміністративних стягнень, уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і в порядку, встановлених нормами адміністративного права. Здійснено адміністративно-правову характеристику адміністративних правопорушень у сфері надання фінансових послуг у діяльності кредитних спілок. Надано визначення адміністративної відповідальності за порушення надання фінансових послуг у діяльності кредитних спілок як реакції уповноважених державних органів, що виникає внаслідок вчинення кредитними спілками адміністративних правопорушень у сфері фінансів, у вигляді застосування відповідними органами публічного адміністрування заходів адміністративного примусу – адміністративних стягнень.*

*До осіб, яких може бути притягнуто до адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення у фінансовій сфері, належать: фізичні осудні особи, які вчинили правопорушення у віці, з якого може наступати адміністративна відповідальність та які вступили в суспільні відносини щодо задоволення фінансових інтересів та пов'язаних із ними суспільних відносин (такими фізичними особами вважаються громадяни України, іноземці та особи без громадянства), крім осіб, які мають імунітет на території України; юридичні особи, що беруть участь у суспільних відносинах, які виникають у процесі задоволення фінансових інтересів (вони можуть бути всіх форм власності та мати будь-яку організаційно-правову форму); посадові особи, які обіймають певні посади та через свої службові (посадові) обов'язки мають можливість впливати на процес задоволення фінансових інтересів (до них належать керівники органів державної влади, що здійснюють управління у фінансовій сфері, керівники підприємств, установ та організацій усіх форм власності, що за характером службових (посадових) обов'язків мають змогу впливати на процес задоволення фінансових інтересів, осіб, які обіймають спеціальні посади, наприклад начальник відділу фінансів).*

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, адміністративні правопорушення, фінансові послуги.

**Постановка проблеми.** Світова фінансово-економічна криза 2008-2009 років мала негативні наслідки для соціально-економічного розвитку України. Криза засвідчила вразливість вітчизняної фінансової системи, її залежність від зовнішнього впливу. За таких умов питання захисту національних інтересів держави у фінансовій сфері набирає особливої ваги.

Тому, становлення ефективного правового регулювання потребує вироблення системи засобів державно-владного, примусового характеру, що можуть бути застосовані за порушення прав інших суб'єктів або за невиконання чи неналежне виконання взятих на себе обов'язків у сфері фінансів. Розвиток будь-якої держави та права безпосередньо пов'язаний

із засобами забезпечення державно-владного впливу на розвиток суспільства й фінансової безпеки, в тому числі і за допомогою системи примусових засобів. Одним з ключових засобів реалізації державно-владного управління та правового регулювання є засоби юридичної відповідальності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід зазначити, що проблематика поняття адміністративної відповідальності у сфері фінансових послуг розглядалася багатьма вітчизняними вченими теоретиками. Доречним буде виокремити праці таких науковців, як Є.В. Додіна, В.К. Колпакова, К.С. Радзівіла, та ін. Незважаючи на те, що важливі аспекти поняття адміністративної відповідальності відо-



бражені в працях указаних дослідників, водночас ще остаточно не розроблено комплексного уявлення про поняття адміністративної відповідальності у сфері фінансових послуг.

**Мета статті** – полягає в узагальненні наявного стану наукової розробки та законодавчої регламентації проблем поняття адміністративної відповідальності у сфері фінансових послуг, недоліків та прогалин у чинному законодавстві.

**Виклад основного матеріалу.** Реалізація будь-яких суспільних зрушень у цьому контексті передбачає участь держави. Ця участь може набувати різних форм, ключовою з яких є правове регулювання суспільних відносин, що здійснюється за допомогою розроблення та закріплення в нормах права суб'єктивних юридичних прав та обов'язків. Водночас участь держави в регулюванні суспільних відносин не обмежується вказаним процесом. Важливим елементом діяльності держави є юридична відповідальність, яка може наставати в разі порушення будь-яким суб'єктом прав іншого суб'єкта або неналежного виконання чи невиконання суб'єктом певного обов'язку, закріпленого в правових нормах [1, с. 15].

У наукових колах тривають дискусії щодо змісту поняття юридичної відповідальності та її видів. Так, О. Е. Лейст зауважував що поняття юридичної відповідальності й низка її ключових проблем – предмет дискусії, яка триває протягом багатьох років і в процесі якої закономірно виявляється потреба в уточненні й розробленні низки методологічних питань, без чого немислимим є вироблення загального та загальновизнаного поняття юридичної відповідальності [2, с. 17].

Так, юридична відповідальність, як правове явище може розглядатись у двох аспектах, позитивному і негативному. У позитивному (проспективному) аспекті відповідальність особи – це відповідальність за майбутні вчинки, їх усвідомлення, прагнення діяти відповідно до встановлених норм, як соціальних, так і правових, належним чином виконувати свої обов'язки і реалізовувати права лише у встановленому порядку, бути громадсько активним і суспільно корисним членом суспільства. За юридичною природою позитивна відповідальність являє собою обов'язок діяти певним чином [3, с. 43]. У негативному (ретроспективному) аспекті мова йде про відповідальність за вже скоєні вчинки, їх негативні наслідки, порушення певних норм. Тоді як проспективна відповідальність має триваючий характер, ретроспективна є разовою

реакцією на певний вчинок, його наслідком. В науці поширена точка зору, що теорія про проспективний і ретроспективний аспекти може бути застосована лише до суспільної відповідальності в цілому, тоді як будь-яка юридична відповідальність завжди є реакцією на певний вчинок, тобто її можна розглядати тільки як відповідальність у ретроспективному аспекті. Принаймні так стверджували В. А. Ойгензіхт [4, с. 43], Н. С. Малеїн [5, с. 24] та ін.

Не вдаючись до глибокого аналізу цієї проблеми, і не беручи участь в обговоренні питання чи є перспективна відповідальність елементом правової реальності, чи штучною, надуманою, безпідставно ускладнюючою її категорією, хочеться відзначити, що об'єктом цієї роботи буде лише відповідальність ретроспективна, тобто та, яка може наставати за вже скоєні вчинки, порушення, і, говорячи про правову відповідальність юридичних осіб чи юридичну відповідальність взагалі, ми матимемо на увазі саме ретроспективну відповідальність.

Вчені дають різноманітні визначення юридичної відповідальності, в яких кожен хоче підкреслити ті аспекти, характерні риси, які, на його думку, є головними. В цілому, для загального огляду, можна навести наступні точки зору щодо цього питання.

На думку А. Ф. Плахотного, юридична відповідальність це один із проявів зв'язку і взаємної залежності особистості і суспільства [6, с. 8]. И. С. Самощенко стверджує, що юридична відповідальність є державним примусом до виконання вимог права, реакцією на скоєне правопорушення [7, с. 6-11].

Дещо інший підхід до цього питання висловлює Л. С. Явич, який вважає, що юридична відповідальність є реалізацією (втіленням) санкції правової норми [8, с. 28]. О. С. Иоффе вважає, що юридична відповідальність це міра державного примусу, заснованого на юридичному та суспільному засудженні поведінки правопорушника, що виражається у встановленні для нього певних негативних наслідків у вигляді обмежень особистого та майнового характеру [9, с. 26].

Цікавою є точка зору О. Е. Лейста, що юридична відповідальність за об'ємом є значно ширшою за застосування санкції, оскільки включає такі проблеми, як кваліфікація правопорушення, гарантії встановлення об'єктивної істини у справі, права звинуваченої особи і ряд інших [10, с. 17].

На думку С. С. Алексеева, юридична відповідальність полягає в обов'язку особи переносити заходи державного примусового впливу за скоєне правопорушення [11, с. 48]. С. Н. Братусь вважає, що юридична відповідальність є реалізацією правової норми, причому підставою є зобов'язання. Тобто юридична відповідальність це звичайне зобов'язання, але таке, що виконується в примусовому порядку [12, с. 4].

Висловлюється й таке визначення юридичної відповідальності, відповідно до якого – це врегульований правом обов'язок дати звіт за свої діяння [13, с. 30].

В. Д. Перевалов вважає, що юридична відповідальність – є застосуванням до правопорушника передбачених санкцією юридичної норми заходів державного примусу, які виражаються у формі обмежень особистого, організаційного чи майнового характеру [14, с. 99].

Заслугує уваги і точка зору Д. М. Лук'янця, відповідно до якої юридична відповідальність – це регламентована правовими нормами реакція з боку уповноважених суб'єктів на діяння фізичних або юридичних осіб (колективних суб'єктів), що проявляються в недотриманні встановлених законом заборон, невиконанні встановлених законом обов'язків, порушенні цивільно-правових зобов'язань, нанесенні шкоди або завдання збитків і виражена в застосуванні до осіб, які вчинили такі діяння, засобів впливу, що тягнуть за собою позбавлення особистого, майнового або організаційного характеру [15, с. 15].

Така різноманітність у підходах до визначення юридичної відповідальності викликана тим, що вона, будучи одним із видів суспільної відповідальності успадкувала від останньої і змістовність, і багатоаспектність. Дійсно, суспільна відповідальність, в самому загальному розумінні, це специфічний зв'язок між суб'єктами суспільних відносин, один з яких є домінуючою інстанцією і, застосовуючи різноманітні прийоми та методи, впливає на поведінку іншого, намагаючись утримати її (поведінку) в певних рамках (межах). Саме завдяки існуванню цього зв'язку забезпечується дотримання суспільних норм, встановлення злагоди в суспільстві, а загалом й існування самого суспільства.

В юридичній літературі питання юридичної відповідальності залишаються полемічними, оскільки відсутні єдині підходи до визначення поняття і змісту юридичної відповідальності, немає єдності і щодо характеристики окремих

принципів юридичної відповідальності та процесуальних засад її здійснення. Між тим, об'єктивне теоретичне вирішення цих питань визначає характер та зміст діяльності суб'єктів права, а також спричиняє позитивний вплив на стан законності та правопорядку. Юридична відповідальність сама по собі є складною і надзвичайно значимою категорією в системі права, що потребує відповідного аналізу.

Насамперед варто наголосити на тому, що ключовим моментом будь-якої наукової роботи є та методологічна база, яка буде закладена в основу дослідження того чи іншого предмету і об'єкта вивчення. В контексті наукового розгляду юридичної відповідальності, в тому числі і питань принципів та процедур реалізації юридичної відповідальності, доцільно проаналізувати проблематику юридичної відповідальності як об'єкту юридичної науки, що надасть змогу встановити систему закономірностей юридичної відповідальності щодо її феноменологічних, методологічних та практичних засад.

На підтвердження зазначеного в юридичній літературі неодноразово зверталася увага вчених на принципове значення історіографії вивчення того чи іншого об'єкту дослідження, що відіграє методологічне значення в процесі наукового дослідження в цілому [16, с. 56]. Окрім того, складність наукового вивчення процедурних та принципових засад юридичної відповідальності, що становить предмет цієї роботи, пояснюється складністю самої юридичної відповідальності, яка виявляється в тому, що:

– по-перше, юридична відповідальність є предметом наукового дослідження багатьох суспільних наук, зокрема юридичних наук, політологічних наук, соціологічних наук тощо, що зумовлює досить різновекторний характер існуючих наукових розробок проблематики юридичної відповідальності;

– по-друге, юридична відповідальність має особливий соціальний характер та призначення, що обумовлено її похідним характером від соціальної відповідальності в цілому, що в свою чергу обґрунтовує принциповість наукових досліджень зазначеної проблематики, оскільки юридична відповідальність має особливий соціальний характер, що визначає її державно-владний вплив на розвиток суспільства;

– по-третє, юридична відповідальність має багатоаспектний характер наукового юридичного дослідження, оскільки досліджується як загально-теоретичними (теорією держави і права, істо-

рією держави і права тощо), так і галузевими юридичними науками (наукою кримінального права, наукою цивільного права тощо), що зумовлює її складний зміст та розгалужену систему, тим самим створюючи досить розпорошений характер результатів наукового дослідження в межах або загальнотеоретичних аспектів юридичної відповідальності, або в межах галузевих засад юридичної відповідальності;

– по-четверте, юридична відповідальність має практико-прикладний характер, оскільки вона реалізується в життєдіяльності суспільства, держави та громадян та безпосередньо націлена на зміну певного правового стану, що зачіпає інтереси конкретних суб'єктів права;

– по-п'яте, юридична відповідальність має тривале історичне коріння свого зародження, виникнення, розвитку та функціонування, що безпосередньо залежить від рівня розвитку людства та розвитку державно-владного впливу на суспільство та окремих громадян;

– по-шосте, юридична відповідальність є результатом розумового усвідомлення людьми сутності добра і зла, справедливості і несправедливості, що потребує постійного її наукового дослідження в контексті її методологічних та практичних засад, особливостей зміни суспільства, переосмислення загальнолюдських цінностей та цінності юридичної відповідальності, а також вдосконалення її функціонального призначення

В юридичній літературі вже робилися спроби дослідити юридичну відповідальність як об'єкт наукового дослідження, що пов'язувалось із необхідністю встановлення закономірностей розвитку юридичної відповідальності в цілому. Так, на думку С. М. Івахненко, актуальність проблеми юридичної відповідальності зумовлена необхідністю переосмислення багатьох теоретичних положень, які ще нещодавно здавалися сталими. Юридична відповідальність, змістом якої є вираження взаємозв'язку між особою та державою, являє собою один із гарантів правопорядку, гармонізації суспільних відносин. У зв'язку з цим виникає необхідність виявити ті нові моменти, які надають розумінню юридичної відповідальності сучасності та практичності, виявити шляхи ефективного забезпечення громадського порядку та законності [17, с. 3].

В свою чергу П. В. Глаголев зробив, на нашу думку, досить вдалу спробу систематизувати аспекти актуальності наукового дослідження юридичної відповідальності, що зумовлюється:

– по-перше, поточними радикальними соціально-економічними, політичними та правовими перетвореннями;

– по-друге, необхідністю вироблення єдиного розуміння поняття «юридична відповідальність», уточнення її цілей, функцій та принципів в правовій державі;

– по-третє, особливим місцем та ключовим значенням юридичної відповідальності в системі засобів правового примусу [18, с. 3-4].

Досить поширеним є визначення адміністративної відповідальності як виду юридичної відповідальності, який зводиться до реагування уповноваженого органу державного управління чи посадової особи (в окремих випадках – суду) на адміністративне правопорушення і виражається в застосуванні адміністративного стягнення до правопорушника [19, с. 59].

До характерних, специфічних рис адміністративної відповідальності варто віднести, насамперед, те, що її підставою є особливий вид правопорушення – адміністративний проступок. Своє вираження адміністративна відповідальність знаходить у застосуванні певних видів адміністративних стягнень, специфічних за змістом і відмінних від заходів кримінального покарання, дисциплінарного впливу і майнової відповідальності. Адміністративні стягнення накладаються великою кількістю органів, яким таке право надане законодавством України і перелік яких міститься в КпАП України і деяких інших законодавчих актах. Незважаючи на те, що все частіше адміністративні стягнення застосовуються судами (суддями), адміністративна відповідальність є позасудовим видом правової відповідальності. Між органами державного управління (посадовими особами), що накладають адміністративні стягнення, і правопорушниками відсутні відносини підпорядкованості. Порядок притягнення до адміністративної відповідальності особливий, він істотно відрізняється від кримінального, цивільного процесів і дисциплінарного провадження. Нарешті, адміністративна відповідальність врегульована нормами адміністративного права, що містять вичерпні переліки адміністративних проступків, адміністративних стягнень і органів, уповноважених їх застосовувати, детально регулюють цей вид провадження і в сукупності утворюють її нормативну основу [20, с. 51].

Ураховуючи надзвичайну актуальність наукового розроблення питань забезпечення фінансової безпеки України, зокрема засобів її забезпе-

чення, вважаємо за необхідне в контексті нашого дослідження виокремити адміністративну відповідальність у сфері фінансових послуг, що, на нашу думку, є цілком природним, оскільки нині зростає значення суспільних відносин у фінансовій сфері України та визначити її як вплив органів державної влади, викликаний учиненням адміністративних правопорушень у сфері фінансових послуг, що виявляється в цілеспрямованому застосуванні адміністративних стягнень.

Суб'єкт адміністративних відносин у сфері фінансової безпеки – це суб'єкт адміністративного права, який вступив у конкретні правовідносини у сфері фінансової безпеки, врегульовані нормами адміністративного та фінансового права.

Однак, згідно зі ст. 16 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), іноземці й особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах із громадянами України, а питання про відповідальність за адміністративні правопорушення, учинені на території України іноземцями, які згідно з чинними законами та міжнародними договорами України мають імунітет від адміністративної юрисдикції України, вирішуються дипломатичним шляхом [21].

Ураховуючи вищевикладене, доходимо висновку, що суб'єктами адміністративного правопорушення законодавства у фінансовій сфері можуть бути також іноземці та особи без громадянства, крім осіб, які користуються імунітетом на території України.

Здебільшого існує можливість застосування адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення у фінансовій сфері щодо фізичних осіб незалежно від притаманних певним їх категоріям додаткових ознак.

**Висновки і пропозиції.** Адміністративна відповідальність є особливим видом юридичної відповідальності, якій притаманні всі її ознаки. Крім цього, вона має низку специфічних рис: цей вид юридичної відповідальності настає за особливий вид правопорушень – адміністративні проступки, виявляється у накладенні на порушників певних видів адміністративних стягнень (у сучасній адміністративно-правовій доктрині наявне вживання терміна «заходи відповідальності за порушення адміністративно-правових установлень» [22, с. 86–87]), уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і в порядку, встановлених нормами адміністративного права.

### Список використаної літератури:

1. Радзівіл К. С. Забезпечення фінансової безпеки України (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 188 с.
2. Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы) : пособие. Москва, 1981. 240 с.
3. Кудрявцев В. Н. Закон, поступок, ответственность. М.: Наука, 1986. – 286 с.
4. Ойгензихт В. А. Мораль и право. Душанбе: Дошши, 1987. 121 с.
5. Малейн Н. С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М.: Юрид. лит., 1985. 132 с.
6. Плахотный А. Ф. Свобода и ответственность. Харьков: Изд-во Харьков. ун-та, 1972. 145 с.
7. Самощенко И. С., Фарукшин М. Х. Ответственность по советскому законодательству. М.: Юрид. лит., 1971. 120 с.
8. Явич Л. С. Право и социализм. М.: Юрид. лит., 1982. – 136 с.
9. Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. М.: Госюриздат., 1961. 484 с.
10. Лейст О. Е. Санкция и ответственность по советскому праву. М.: Изд-во МГУ, 1981. 142 с.
11. Алексеев С. С. Проблемы теории права: Курс лекций в 2 т. Свердловск, 1972. Т. 1. Основные вопросы общей теории социалистического права. 371 с.
12. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. О.: Юрид. література, 2003. 896 с.
13. Тархов В. А. Ответственность по советскому гражданскому праву. - Саратов: Саратов. Ун-т, 1973. 211 с.
14. Теория государства и права: учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. / под ред. проф. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. М.: Издат. группа НОРМА –ИНФРА М, 2000. 435 с.
15. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвітку: монографія. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 136 с.
16. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : монографія. Суми, 2006. 367 с.
17. Ивахненко С. Н. Юридическая ответственность в современном российском праве: проблемы правопонимания: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Ставрополь, 2005. 21 с.
18. Глаголев П. В. Юридическая ответственность в системе мер государственного принуждения: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Саратов, 2007. 18 с.
19. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Адміністративне право України: конспект лекцій. Харків: Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 1996. 124 с.

20. Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск: Урал. ун-т, 1989. 204 с.
21. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-

- Х. Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
22. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін. Харків, 2012. 656 с.

---

**Buha H. S. The concept of administrative liability in the field of financial services**

*The article establishes that administrative liability is a special type of legal liability, which has all its features. In addition, it has a number of specific features: this type of legal liability occurs for a special type of offense - administrative misconduct, manifested in the imposition of certain types of administrative penalties, authorized bodies or officials on the grounds and in the manner prescribed by administrative law. The administrative and legal characteristics of administrative offenses in the field of financial services in the activities of credit unions. The definition of administrative liability for violation of financial services in the activities of credit unions as a reaction of authorized state bodies, resulting from the commission of credit unions of administrative offenses in the field of finance, in the form of relevant public administration measures of administrative coercion - administrative penalties.*

*Persons who may be held administratively liable for administrative offenses in the financial sphere include: natural sane persons who have committed an offense at an age from which administrative liability may arise and who have entered into public relations to satisfy financial interests and related to they public relations (such individuals are citizens of Ukraine, foreigners and stateless persons), except for persons who have immunity in Ukraine; legal entities involved in public relations that arise in the process of satisfying financial interests (they can be of all forms of ownership and have any organizational and legal form); officials who hold certain positions and through their official (official) duties have the opportunity to influence the process of satisfying financial interests (these include heads of public authorities managing the financial sphere, heads of enterprises, institutions and organizations of all forms of ownership , which by the nature of official (official) duties have the opportunity to influence the process of satisfying the financial interests of persons holding special positions, such as the head of the finance department).*

**Key words:** *administrative responsibility, administrative offenses, financial services.*

**Н. П. Побережна**здобувач кафедри адміністративного, кримінального права і процесу  
Міжнародного університету бізнесу і права

## ВИКОНАННЯ УХВАЛИ СУДУ ПРО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ, ПОРЯДОК СКАСУВАННЯ ЗАСТОСОВАНИХ ЗАХОДІВ ТА ВІДШКОДУВАННЯ ЗБИТКІВ

У статті досліджено питання виконання ухвали суду про забезпечення позову, порядок скасування застосованих заходів та відшкодування збитків. Вказано, що Виконання судового рішення є найважливішою стадією будь-якого судочинства. Саме ця стадія визначає ефективність юрисдикційного захисту в цілому, оскільки судові рішення, щодо якого неможливо здійснити виконання, створює виключно ілюзію судового захисту. Захист прав та інтересів сторін виконавчого провадження може здійснюватися шляхом встановлення або зміни способу і порядку його виконання.

Констатовано, що КАС України не містить визначення способу і порядку виконання судового рішення, що, на думку окремих дослідників, ускладнює застосування норм щодо їх встановлення та зміни, а також не сприяє правовій визначеності і суперечності окремих норм КАС України і окремих положень Закону України «Про виконавче провадження». Клопотання про скасування заходів забезпечення позову розглядається в судовому засіданні не пізніше п'яти днів з дня надходження його до суду. За результатами розгляду клопотання про скасування заходів забезпечення позову, вжитих судом, постановлюється ухвала. Ухвала про скасування заходів забезпечення позову або про відмову у скасуванні забезпечення позову може бути оскаржена.

Відмова у скасуванні забезпечення позову не перешкоджає повторному зверненню з таким самим клопотанням при появі нових обставин, що обґрунтовують необхідність скасування забезпечення позову.

У разі залишення позову без розгляду закриття провадження у справі або у випадку ухвалення рішення щодо відмови у задоволенні позову заходи забезпечення позову зберігають свою дію до набрання законної сили відповідним судовим рішенням.

Примірник ухвали про скасування заходів забезпечення позову невідкладно після набрання такою ухвалою законної сили надсилається заявнику, всім особам, яких стосуються заходи забезпечення позову і яких суд може ідентифікувати, а також державним та іншим органам, які повинні були та (або) виконували ухвалу про забезпечення позову, для здійснення ними відповідних дій щодо скасування заходів забезпечення позову.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, ухвала, забезпечення позову, відшкодування збитків.

**Постановка проблеми.** Виконання судового рішення є найважливішою стадією будь-якого судочинства. Саме ця стадія визначає ефективність юрисдикційного захисту в цілому, оскільки судові рішення, щодо якого неможливо здійснити виконання, створює виключно ілюзію судового захисту.

Захист прав та інтересів сторін виконавчого провадження може здійснюватися шляхом встановлення або зміни способу і порядку його виконання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню питань інституту забезпечення адміністративного позову присвячені праці таких

науковців, як І.В. Діордіца, О.В. Закаленко, Д.В. Лученко, Н.В. Мостова, В.А. Сьоміна та інші. Проте залишилися невирішеними багато питань забезпечення адміністративного позову, у зв'язку з чим на практиці виникає безліч проблем.

**Метою статті** є окреслення деяких з питань виконання ухвали суду про забезпечення позову, порядок скасування застосованих заходів та відшкодування збитків.

**Виклад основного матеріалу.** Варто вказати, що КАС України не містить визначення способу і порядку виконання судового рішення, що, на думку окремих дослідників, ускладнює застосування норм щодо їх встановлення

та зміни, а також не сприяє правовій визначеності і суперечності окремих норм КАС України і окремих положень Закону України «Про виконавче провадження» [1].

Слід підкреслити, що згідно зі ст. 129 Конституції України судові рішення є обов'язковим до виконання, а контроль за виконанням судового рішення здійснює суд. Наведене положення Конституції відображено й у ч. 3 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», згідно з якою контроль за виконанням судового рішення здійснює суд у межах повноважень, наданих йому законом.

Водночас, як вказують деякі автори, установлений Основним Законом принцип судового контролю не дістав на практиці належного розвитку через брак чітко прописаних законодавцем процесуальних механізмів здійснення такого контролю [2].

Утім, хоча суд і не є обов'язковим учасником виконавчого провадження, судовий контроль є важливою гарантією забезпечення обов'язковості й виконання судового рішення. Це означає, що таке рішення буде виконано у встановлені законом строки, належним чином і в повному обсязі.

Рішення суду стає обов'язковим до виконання лише з моменту набрання ним законної сили. В ідеалі судові рішення виконуються добровільно. Якщо ж такого не відбувається та відповідач добровільно не виконує постанову суду в адміністративній справі, що набрала законної сили або підлягає негайному виконанню, рішення суду може бути виконане примусово.

Вимоги та умови виконання ухвали про забезпечення позову закріплено у ст. 156 КАС України, в якій, зокрема, вказано, що ухвала суду про забезпечення позову має відповідати вимогам до виконавчого документа, встановленим законом. Така ухвала підлягає негайному виконанню з дня її постановлення незалежно від її оскарження і відкриття виконавчого провадження.

Примірник ухвали про забезпечення позову негайно надсилається заявнику, всім особам, яких стосуються заходи забезпечення позову і яких суд може ідентифікувати, а також, залежно від виду вжитих заходів, направляється судом для негайного виконання державним та іншим органам для вжиття відповідних заходів.

Особи, винні в невиконанні ухвали про забезпечення позову, несуть відповідальність, встановлену законом.

Ухвала про забезпечення позову виконується негайно в порядку, встановленому для виконання судових рішень. У разі забезпечення вимог заявника заставою, ухвала про забезпечення позову звертається до виконання негайно після внесення предмета застави в повному розмірі. Оскарження ухвали про забезпечення позову не зупиняє її виконання, а також не перешкоджає подальшому розгляду справи. Оскарження ухвали про скасування забезпечення позову або про заміну одного виду забезпечення іншим зупиняє виконання цієї ухвали [3].

Доцільно згадати, що 7 вересня 2020 року у Верховній Раді зареєстровано проєкт Закону № 4064 «Про внесення зміни до Закону України «Про виконавче провадження» щодо особливостей виконання рішення про забезпечення позову».

У пояснювальній записці до якого зазначено, що процесуальним законодавством встановлено перелік видів забезпечення позову по суті (частина перша статті 151 Кодексу адміністративного судочинства України).

Водночас деякі судді, не дотримуючись вимог зазначених статей, забезпечують позов, зокрема, шляхом звернення стягнення на майно та (або) кошти відповідача або інших осіб.

При цьому позивачі (заявники) в подальшому віджують таке майно та (або) кошти, що призводить до неможливості повороту виконання ухвали про забезпечення позову. Зазначене призводить до порушення прав та законних інтересів відповідача або інших осіб, щодо яких застосовано заходи забезпечення позову.

З огляду на зазначене та враховуючи, що ухвалою про забезпечення позову обмежуються права осіб, які ще не визнані судом боржниками, важливо щоб засоби забезпечення позову не призводили до нанесення цим особам незворотної та(або) значної шкоди.

На думку суб'єкта права законодавчої ініціативи, прийняття проєкту «встановить запобіжники від зловживань під час застосування заходів забезпечення позову та сприятиме захисту прав та законних інтересів сторін судового процесу» (п. 6 пояснювальної записки до проєкту Закону № 4064).

На підставі наведеного проєктом Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про виконавче провадження» щодо особливостей виконання рішення про забезпечення позову» пропонується доповнити Закон України «Про виконавче провадження» новою

статтею 62<sup>1</sup>, яка визначатиме особливості виконання рішення суду про забезпечення позову, а саме вказана стаття пропонується у наступній редакції:

*«Стаття 62<sup>1</sup>. Особливості виконання рішення суду про забезпечення позову.*

*1. Забороняється під час виконання рішення суду про забезпечення позову вживати заходи щодо стягнення коштів та/або звернення стягнення на майно боржника, крім накладення арешту».*

Таким чином, проектом Закону пропонується: у разі надходження до виконавця рішення суду про забезпечення позову, наприклад, шляхом стягнення коштів з боржника, останній, буде зобов'язаний лише накласти арешт на вказані кошти.

Проте, на думку експертів Головного науково-експертного управління, такий підхід не повністю враховує інші положення як відповідного процесуального законодавства, так і Закону. Так, зокрема, згідно з ч. ч. 1 ст. 156 КАС України «ухвала суду про забезпечення позову є виконавчим документом та має відповідати вимогам до виконавчого документа, встановленим законом. Така ухвала підлягає негайному виконанню з дня її постановлення незалежно від її оскарження і відкриття виконавчого провадження». Згідно з п. 1 ч. 2 ст. 18 Закону виконавець зобов'язаний «здійснювати заходи примусового виконання рішень у спосіб та в порядку, які встановлені виконавчим документом і цим Законом». При цьому, згідно з ч. 3 ст. 156 КАС України «особи, винні в невиконанні ухвали про забезпечення позову, несуть відповідальність, встановлену законом».

Скасування заходів забезпечення позову регламентовано ст. 157 КАС України, якою закріплено, що суд може скасувати заходи забезпечення позову з власної ініціативи або за вмотивованим клопотанням учасника справи.

Клопотання про скасування заходів забезпечення позову розглядається в судовому засіданні не пізніше п'яти днів з дня надходження його до суду. За результатами розгляду клопотання про скасування заходів забезпечення позову, вжитих судом, постановляється ухвала. Ухвала про скасування заходів забезпечення позову або про відмову у скасуванні забезпечення позову може бути оскаржена.

Відмова у скасуванні забезпечення позову не перешкоджає повторному зверненню з таким самим клопотанням при появі нових обставин,

що обґрунтовують необхідність скасування забезпечення позову.

У разі залишення позову без розгляду, закриття провадження у справі або у разі ухвалення рішення щодо відмови у задоволенні позову заходи забезпечення позову зберігають свою дію до набрання законної сили відповідним судовим рішенням.

Примірник ухвали про скасування заходів забезпечення позову невідкладно після набрання такою ухвалою законної сили надсилається заявнику, всім особам, яких стосуються заходи забезпечення позову і яких суд може ідентифікувати, а також державним та іншим органам, які повинні були та (або) виконували ухвалу про забезпечення позову, для здійснення ними відповідних дій щодо скасування заходів забезпечення позову.

Заходи забезпечення позову, вжиті судом до подання позову, скасовуються судом також у разі:

1) неподання заявником відповідної позовної заяви згідно з вимогами частини другої статті 153 КАС України;

2) повернення позовної заяви;

3) відмови у відкритті провадження у справі.

У разі скасування заходів забезпечення позову набрання законної сили рішенням про відмову у задоволенні позову чи ухвалою про закриття провадження у справі або залишення заяви без розгляду особа, щодо якої вжито заходи забезпечення позову, має право на відшкодування збитків, завданих забезпеченням позову.

Безумовно інститут забезпечення позову відображається на стані діяльності відповідача в адміністративній справі, хоча й виступає гарантією поновлення порушених прав і задоволення законних інтересів позивача.

Поряд із цим стан адміністративного процесуального законодавства щодо забезпечення позову не дозволяє виключати випадки неправомірного вжиття заходів забезпечення позову, а отже, порушення прав і законних інтересів інших учасників справи [4].

Зокрема, окремі дослідники вказують, що дія принципу рівності у забезпеченні позову має гарантувати відповідачу захист його прав під час вжиття заходів до забезпечення позову й унеможливити необґрунтоване обмеження прав відповідача, спричинення збитків або настання інших несприятливих наслідків [5, с. 188].

Інші вчені наголошують на важливості створення для відповідача можливості реалізації права на судовий захист у процесі застосування



в інтересах позивача заходів забезпечення позову та гарантій їх дії [6, с. 200].

Саме одним із дієвих способів захисту прав осіб, пов'язаних із вжиттям заходів забезпечення позову, правовою основою якого в адміністративному судочинстві є норми КАС України та ЦК України є відшкодування збитків, заподіяних забезпеченням позову. Щоправда, як неодноразово підкреслюється у спеціальній літературі, положення яких щодо порушеного питання містять низку недоліків і потребують вдосконалення.

Одним із найбільш складних способів захисту прав осіб, які пов'язані із вжиттям заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві, є відшкодування збитків, заподіяних забезпеченням позову. Цей спосіб захисту чітко висвітлює принцип рівності у відносинах позивача та відповідача щодо права на судовий захист.

Зокрема, стаття 158 КАС України регламентує питання щодо відшкодування збитків, заподіяних забезпеченням позову, та закріплює, що у разі залишення позову без розгляду, а також закриття провадження у справі з підстав, визначених пунктами 2 та 4 частини першої статті 238 цього Кодексу, або у разі ухвалення рішення суду щодо повної або часткової відмови у задоволенні позову відповідач або інша особа, чії права або охоронювані законом інтереси порушені внаслідок вжиття заходів забезпечення позову, має право на відшкодування збитків, заподіяних забезпеченням позову, за рахунок особи, за заявою якої такі заходи забезпечення позову вживалися.

Положення цієї статті не застосовуються щодо відповідача або іншої особи, чії права або охоронювані законом інтереси порушені внаслідок вжиття заходів забезпечення позову, які є суб'єктом владних повноважень.

На думку деяких авторів, відшкодування шкоди, заподіяної забезпеченням позову, є способом захисту прав та інтересів і одночасно формою юридичної відповідальності. Наявність у відповідача права на відшкодування збитків і настання внаслідок цього для позивача несприятливих наслідків у певних випадках має мінімізувати випадки зловживання позивачем правом на забезпечення позову [5, с. 190].

Згідно зі ст. 158 КАС України право на таке відшкодування мають відповідач або інша особа, чії права або охоронювані законом інтереси порушені внаслідок вжиття заходів забезпечення позову, за винятком таких осіб, які є суб'єктами владних повноважень.

Згідно із ч. 1 ст. 158 КАСУ відповідач або інша особа, чії права або охоронювані законом інтереси порушені внаслідок вжиття заходів забезпечення позову, має право на відшкодування збитків, заподіяних забезпеченням позову, за рахунок особи, за заявою якої такі заходи забезпечення позову вживалися.

Окремі вчені вважають наявний підхід правильним, проте уточнюють, що може постати питання про відповідальність судді за непрапомірне вжиття заходів забезпечення позову, оскільки згідно з положеннями Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» від 01 грудня 1994 р. № 266/94, передбачено відповідальність суду за незаконні процесуальні дії, що вчиняються в рамках кримінального процесу, або дії, пов'язані із притягненням до відповідальності за адміністративне правопорушення [4].

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, вказані положення не виключають можливість притягнення судді до відповідальності за винесення неправосудного рішення, що, по-перше, не гарантує відшкодування потерпілій стороні збитків, які спричинені забезпеченням позову, та по-друге, є маловірогідним з огляду на складність тлумачення поняття «неправосудне рішення».

Безумовно законодавець, встановлюючи як право на відшкодування збитків, так і відповідальність за неправомірне вжиття заходів забезпечення позову, керується мотивами, що спрямовані на захист особи, яка з вини позивача необґрунтовано зазнала збитків, пов'язаних із виконанням ухвали про забезпечення позову. Саме тому у разі виникнення спірних питань щодо відшкодування збитків суд має тлумачити норми права, враховуючи мотиви законодавця.

#### Список використаної літератури:

1. Кошкош О.О. Умови та процесуальна форма встановлення або зміни способу і порядку виконання судового рішення у адміністративному судочинстві. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:0-113sO6hglJ:visnyk-ppsp.kpi.ua/article/view/152775/151843+&cd=16&hl=uk&ct=clnk&gl=ua>.
2. Виконання судових рішень: практика ВС URL: <https://gracers.com/pres-centr/vikonannya-sudovih-rishen-praktika-vs-117/>.

3. Забезпечення позову URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0008697-09#Text>.
  4. Марцинкевич С.А. Відшкодування збитків, заподіяних забезпеченням позову в адміністративному судочинстві: підстави, порядок, напрями вдосконалення URL: [http://www.pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2020/2\\_2020/part\\_2/31.pdf](http://www.pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2020/2_2020/part_2/31.pdf).
  5. Іванюта Н.В. Захист та гарантії прав відповідача в процесі реалізації забезпечення позову в господарському судочинстві. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 188–191.
  6. Волченко О.Ю. Защита прав ответчика при принятии мер по обеспечению иска в гражданском судопроизводстве России и Германии. Труды Института государства и права РАН. 2011. № 5. С. 199–207. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zaschita-pravotvetchika-pri-prinyatii-mer-po-obespecheniyu-iska-v-grazhdanskom-sudoproizvodstve-rossiii-germanii>.
- 

**Poberezhna N. P. Implementation of the court decision on securing the claim, the procedure for cancellation of the applied measures and compensation for damages**

*The article examines the implementation of the court decision on securing the claim, the procedure for cancellation of the applied measures and compensation for damages. It is stated that the execution of a court decision is the most important stage of any legal proceedings. It is this stage that determines the effectiveness of jurisdictional protection in general, because a court decision that cannot be enforced creates only the illusion of judicial protection. Protection of the rights and interests of the parties to enforcement proceedings may be carried out by establishing or changing the method and procedure for its implementation.*

*It is stated that the CAS of Ukraine does not contain a definition of the method and procedure of execution of a court decision, which, according to some researchers, complicates the application of norms for their establishment and change, and does not contribute to legal certainty and contradiction of certain norms of the CAS of Ukraine. Enforcement". The petition for cancellation of measures to secure the claim shall be considered in court no later than five days from the date of its receipt by the court. Based on the results of consideration of the petition for cancellation of the measures of securing the claim taken by the court, a decision is made. The decision to cancel the measures to secure the claim or to refuse to cancel the security of the claim may be appealed.*

*Refusal to cancel the security of the claim does not preclude re-application with the same request in the event of new circumstances justifying the need to cancel the security of the claim.*

*In case the claim is left without consideration, the proceedings are closed or in the case of a decision to refuse to satisfy the claim, the measures to secure the claim remain in force until the entry into force of the relevant court decision.*

*A copy of the decision to cancel the security measures shall be sent immediately after the entry into force of such decision to the applicant, all persons affected by the security measures and whom the court can identify, as well as state and other bodies that should and (or) enforced the security order, to take appropriate action to cancel the measures to secure the claim.*

**Key words:** *administrative proceedings, decision, securing the claim, compensation for damages.*

УДК 351.77

**А. І. Автомеєнко**здобувач кафедри економічної безпеки,  
публічного управління та адміністрування  
Державного університету «Житомирська політехніка»

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА В СФЕРІ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Україна перебуває на етапі комплексних трансформацій, які забезпечуються державною політикою як ключовою системою управлінських відносин у державі. Адже під державною політикою розуміємо сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень і системи державного управління розвитком країни. Державна політика порівняно з політичною діяльністю інших інститутів політичної участі виражає загальні інтереси громадян, а також є концентрованим їх відображенням. З метою забезпечення даних функцій у державі діє відповідна система органів влади, які здійснюють вироблення і реалізацію державної політики. Оскільки органи державної влади відіграють провідну роль у плануванні та реалізації державної політики, тому система державної політики забезпечується сукупністю людських, інституційних, процесуальних і духовних складових, які консолідовані на основі імперативної державної влади для політичного управління економічною, соціальною та іншими сферами суспільства з метою реалізації суспільно визначених цінностей та досягнення суспільно значущих цілей. В статті окреслено теоретико-методологічні аспекти формування і реалізації державної політики в сфері громадського здоров'я в Україні. Визначено, що головним завданням сфери громадського здоров'я є зменшення захворюваності та зміцнення здоров'я населення країни. Головними стратегічними напрямками розвитку даної сфери є забезпечення фінансової стійкості галузі; підвищення конкурентоспроможності закладів, надання високого рівня якості та доступності медичних послуг; розвиток високотехнологічних видів медичної допомоги; підтримка професійного розвитку працівників закладів. Підтверджено, що здоров'я є найвищою цінністю у життєдіяльності людини та стратегічним ресурсом, який представлено як стан повного фізичного, духовного і соціального благополуччя, а не тільки відсутність хвороб або недуг. Тому державна політика України у сфері громадського здоров'я відіграє пріоритетно стратегічне значення і представлена як комплекс прийнятих загальнодержавних рішень чи взятих зобов'язань щодо збереження та зміцнення фізичного і психічного здоров'я населення України як найважливішої складової її національного багатства шляхом реалізації сукупності політичних, організаційних, економічних, правових, соціальних, культурних, наукових, профілактичних та медичних заходів з метою збереження генофонду української нації, її гуманітарного потенціалу, а також врахуванням вимог нинішнього і майбутніх поколінь, в інтересах як конкретної людини (особистості), так і суспільства в цілому.

**Ключові слова:** державна політика, громадське здоров'я, стратегічні напрями розвитку, функції у сфері громадського здоров'я, модель системи громадського здоров'я

**Постановка проблеми.** Державне управління та політика пов'язані із сферою суспільних відносин і включені до механізму задоволення громадських інтересів шляхом формування та реалізації державної політики. Успішне вирішення соціально-економічних та політичних проблем у розвитку України, можливо здійснити лише у процесі комплексних трансформацій у всіх сферах життєдіяльності нашого суспільства.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Зазначенні питання стали об'єктом дослідження вітчизняних та зарубіжних вчених,

зокрема: Freidson Elliott, Brown Phil, Zola Irving, King Nancy, Фомин Э. А, Миронюк І.С., Слабкий Г.О., Шафранський В.В та інші.

**Мета статті** – охарактеризувати особливості державної політики в сфері громадського здоров'я в Україні.

**Викладення основного матеріалу.** Виявляючо стратегічне значення відіграє сфера громадського здоров'я. Адже громадське здоров'я (publichealth) – це сфера, яка включає в себе заходи, як громадські, так і приватні, яких вживають, щоб запобігти хворобам, зміц-

нити здоров'я і продовжити життя населення в цілому (рис. 1). Така діяльність спрямована на створення умов, в яких люди можуть бути здоровими, і зосереджується на всьому населенні, а не на окремих пацієнтах або захворюваннях.

Політика в галузі громадського здоров'я – це комплекс управлінських рішень та заходів, що має на меті створення умов для збереження здоров'я та збільшення тривалості якісного життя громадян [1].

Розвиток громадського здоров'я безпосередньо пов'язаний із поступом людства та появою медицини. Науковими першоджерелами у сфері громадського здоров'я зустрічаємо у вченнях Гіпократата та Авіценни. Гіпократ відокремив медицину від релігії. До важливих положень вчення Гіпократата належать: вимоги щодо гігієни як для пацієнтів, так і лікарів, помірність в їжі та питті, намагатися жити там, де чисте повітря.

Із більше як 450 трактатів Ібн Сіни (Авіценна), 40 з них було присвячено медицині. Найвідомішими роботами є «Книга зцілення», ґрунтовна філософська і наукова енциклопедія та «Канон лікарської науки», який був основним підручником для вивчення медицини у багатьох середньовічних університетах. Авіценна був і лікарем, і візирем правителів середньоазійських держав тих часів. Авіценна також використовував засади санітарії і гієни в профілактиці та лікуванні хвороб.

Основи громадського здоров'я на українських землях закладені ще у часи Київської Русі та були пов'язані із впровадженням санітарної культури та гігієни серед населення Київської Русі. З найдавніших часів однією із традицій українського народу є дотримання чистоти у всьому – чисті оселі та території, чистота тіла та білизни, одягу, відвідування лазні та ін.

Громадське здоров'я, за визначенням Е.Фредісона, «постає як об'єктивний фактор самореалізації індивідів у суспільстві, а відтак один із параметрів якості життя індивідів, соціальних груп» [2, с. 289]. Такі параметри розуміння громадського здоров'я розкривають його мікросоціальний контекст як структурного процесу та багатофункціонального явища, що забезпечує «народження популяційного потенціалу» суспільства. На підставі цього виробляється сукупність норм та інституціолізованих практик, які забезпечують відтворення людського потенціалу, який формує «безпековий добробут» суспільства. Відповідно основним призначенням держави в цьому напрямі, як зазначає Ф.Браун, має виступати «забезпечення ефективного функціонування громадського здоров'я як складного соціального інституту в межах конкретного соціального співтовариства, що є гарантом збереження його ресурсного потенціалу» [3, с. 84].

З огляду на зазначене громадське здоров'я постає як багатоаспектне явище, що включає різнометодологічні контексти його розуміння. Це, у свою чергу, зумовлює доцільність розмежування понять «здоров'я населення» та «громадське здоров'я», яке лежить у площині відмінності розуміння понять «населення» та «суспільство». На думку І. Зола, під населенням доцільно розуміти «історично усталену та безперервно оновлювану у процесі відтворення сукупність людей, які проживають у межах певної території», а під суспільством «спільну діяльність людей, яка історично сформувалась, а також систему економічних, політичних та духовних взаємодій різних соціальних суб'єктів» [4, с. 432]. Відповідно громадське здоров'я доцільно розглядати як соціально-економічну категорію, що розкриває



Рис. 1. Функціональне призначення сфери громадського здоров'я

індивідуальну буттєвість людини, яка забезпечує їй можливість суспільно корисної діяльності. Це, на думку І. Зола, зумовлено тим, що здоров'я являє собою «природне, абсолютне та невичерпне благо, яке перебуває на вищій ієрархії людських цінностей, воно також виступає складовою частиною економічного фактору результативної праці, як ресурс працездатності, від якого залежить продуктивність праці, а з ним також і рівень задоволення потреб» [4, с. 441].

Разом з тим слід зазначити, що громадське здоров'я як фактор самореалізації, на думку Е. Фредісона, «проявляється не лише в тривалості життя (в тривалості активної, продуктивної життєдіяльності людини чи групи), а й у всіх без винятку окремих напрямках цієї самореалізації, у всіх видах діяльності в сучасному суспільстві» [2, с. 290]. Така його багатогранність та різна методологічна й технологічна спрямованість дають підстави розуміти під ним стратегічний ресурс забезпечення сталої життєдіяльності суспільства, яка і є об'єктивною умовою національної безпеки держави. Виходячи з цього предметом громадського здоров'я мають виступати такі методологічні питання якісної життєдіяльності людини, серед яких: артикуляція місця та функцій індивідуального здоров'я в процесах соціалізації і в сукупності соціальних властивостей особистості; визначення характеру процесів соціальної ідентифікації, самоідентифікації та стратифікації індивідів стосовно здоров'я; використання соціально-рольових моделей поведінки та свідомості індивідів та груп у сфері здоров'я; урахування соціальної типології особистості у зв'язку з диференціацією суб'єктів у сфері здоров'я [5]. Саме ці питання досить чітко відображають соціальну значимість здоров'я в процесах біологічної й суспільної життєдіяльності людини, регламентуючи індивідуальну й суспільну спрямованість буття людини в межах конкретної гностичної реальності, у просторі якої й формується соціально-трудова потенціал людини. Здебільшого це вказує на детермінований взаємозв'язок здоров'я людини та її соціальних потенцій, які утверджуються та опредмечуються через фізичну спроможність людини, яка гарантується високою якістю здоров'я та здатністю реалізувати себе у сфері трудової зайнятості. Відповідно громадське здоров'я розкриває різні аспекти реалізації людини в системі суспільних відносин, включаючи «мотивацію людини до здійснення трудової діяльності, можливість

реалізувати себе у сфері трудової діяльності, забезпечення динаміки соціально-економічної структури населення, активізацію факторів відтворення продуктивної діяльності» [5]. Виходячи з цього, громадське здоров'я постає в ролі певної методологічної системи, яка характеризує здоров'я як певний суспільно-індивідуальний інститут, який регламентує соціально-статусну роль для життєдіяльності людини, що тим самим є формальним гарантом успішності її соціального просування. Слідуючи такій логіці, громадське здоров'я розкриває саме такий зріз здоров'я людини, який дає їй змогу виживати в умовах певної біологічної й соціальної реальності, а відтак відчувати свою самодостатність через певний соціальний вибір – професійний, кар'єрний, особистісний.

Головними суб'єктами забезпечення громадського здоров'я виступають держава, суспільство (особистість) та система охорони здоров'я, які перебувають у взаємодетермінованій взаємодії налагодження якісної життєдіяльності. З метою гарантування високого потенціалу захисту національних інтересів, держава має забезпечувати утвердження такої медико-соціальної структури, яка б гарантувала високі показники громадського здоров'я.

Громадське здоров'я доцільно також розглядати як об'єкт правового регулювання, оскільки воно, аби слугувати гарантією національної безпеки держави, має піддаватись нормативній регламентації, включаючи комплекс правових норм його функціонування. У цьому контексті йдеться про те, що громадське здоров'я є «цивільно-правовою гарантією держави та її обов'язком», яка має бути законодавчо закріплена аби і громадянин, і власне держава характеризувались ресурсним потенціалом своєї фізичної захищеності. Це свідчить про те, що громадське здоров'я як умова національної безпеки держави безпосередньо взаємопов'язана з «вітальними потребами та цінностями з процесами інституціоналізації та легітимації нових соціальних норм та правових феноменів, які визнаються соціальними групами та суспільством загалом щодо їх прав та обов'язків стосовно здоров'я та охорони здоров'я» [6, с. 47]. Завдяки легітимації ставлення суспільства до своїх прав та гарантій у сфері охорони здоров'я відбувається певна його диференціація на окремі соціальні групи, кожна з яких характеризується власною моделлю соціальної й правової поведінки у сфері охорони здоров'я.

На сучасному етапі в Україні існує нагальна потреба щодо внесення оперативних змін у процес підготовки та прийняття рішень у сфері охорони здоров'я відповідно до принципів громадського здоров'я:

а) використання достовірних даних;

б) вивчення можливого впливу;

в) пілотування запропонованих змін і аналізу їхньої ефективності за результатами незалежних досліджень із залученням широкої спільноти громадського та професійних рівнів.

Найбільш компетентною та уповноваженою організацією в управлінні сферою громадського здоров'я на міжнародному рівні є ВООЗ. Всесвітня організація охорони здоров'я, ВООЗ (англ. World Health Organization, WHO) – міжнародна міжурядова організація, спеціалізована установа Організації Об'єднаних Націй (ООН), що займається розв'язанням міжнародних проблем у сфері охорони здоров'я. Ще у 1945 році в м. Сан-Франциско було ухвалено рішення щодо створення міжнародної організації з питань охорони здоров'я, а у 1946 році в м. Нью-Йорк Міжнародна конференція охорони здоров'я схвалила Статут ВООЗ. Документ набув чинності від 07.04.1948 р. – ця дата вважається днем заснування Всесвітньої організації охорони здоров'я і щорічно відзначається як Всесвітній день здоров'я. Членами ВООЗ є 194 країни на 2020 р., а участь у складі відкрито для будь-якої держави.

Головними структурами ВООЗ є Всесвітня Асамблея охорони здоров'я, Виконавчий комітет та Секретаріат. Найвищим органом ВООЗ є щорічна Всесвітня Асамблея охорони здоров'я (World Health Assembly), в якій представлені всі члени організації. Асамблея формує Виконавчий комітет ВООЗ, до якого обираються представники 34 держав терміном на 3 роки і який скликається мінімум двічі на рік. Постійними членами є: США, Росія, Великобританія, Франція і Китай. Головною функцією Асамблеї охорони здоров'я є визначення загальних політичних напрямів діяльності. Основними функціями Виконавчого комітету є реалізація рішень і політики Асамблеї охорони здоров'я, надання їй консультативної допомоги та загальне сприяння в роботі. Організацію очолює Генеральний директор, якого призначає Асамблея охорони здоров'я за поданням Виконавчого комітету терміном на п'ять років. Від 1 серпня 2017 року на посаду Генерального директора ВООЗ призначено доктора Тедроса Адханоме Гебреєсуса із Ефіопії [7].

Попри те, що нормативні документи ВООЗ не є обов'язковими і є рекомендаційного характеру та їх використання визначається на національному рівні (за рішенням кожної держави – члена організації), головною метою ВООЗ є налагодження міжнародного співробітництва, сприяння щодо забезпечення охорони здоров'я населення всіх країн світу, а саме:

– координує діяльність урядів і партнерів, фондів, приватних структур, громадських організацій;

– розробляє стандарти, міжнародні еталонні матеріали та рекомендації для поліпшення здоров'я людей в світі;

– допомагає державам-членам досягати цілей в боротьбі з неінфекційними та інфекційними захворюваннями, подоланні наслідків стихійних лих;

– сприяє реалізації національної політики й стратегій щодо розвитку та зміцнення мережі лікувальних закладів, впровадженні загальної імунізації, боротьби з поширенням СНІДу;

– спрямовує фармацевтичну діяльність тощо.

До функцій організації входить: розроблення і поширення технологій, інформації, встановлення міжнародних стандартів, передовсім, стосовно харчових, лікарських, біологічних та інших продуктів [7].

Україна набула членства ВООЗ у 1948 році (приєдналась до Статуту ВООЗ 03.04.1948). З 1950 по 1991 рр. – це був період неактивного членства, а Україна поновила членство в 1992 р. У Києві функціонує Представництво ВООЗ в Україні. З початком антитерористичної операції співпраця України з ВООЗ набула актуальності. Співробітництво України з ВООЗ останнім часом набуло стратегічного значення і спрямоване на забезпечення конституційного права кожного громадянина України на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. здійснюється переважно через Європейське регіональне бюро (ЄРБ) згідно з рамковими дворічними угодами, що укладаються між Україною та ЄРБ. В угодах визначаються пріоритетні напрями співробітництва, на які виділяються кошти з основного бюджету ВООЗ на підтримку заходів на рівні країни.

Завдяки авторитетності ВООЗ питання охорони здоров'я стало пріоритетним на світовому політичному рівні, адже його почали обговорювати на найважливіших політичних форумах, а до цієї галузі все більше залучається

нових фінансових ресурсів. Саме за визначенням Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), здоров'я – це стан повного фізичного, психічного та соціального добробуту, а не лише відсутність хвороб чи недуг.

Громадське здоров'я включає в себе:

- 1) захист здоров'я;
- 2) профілактику захворювань;
- 3) зміцнення (збереження) здоров'я.

Таким чином, громадське здоров'я спрямоване на:

– запобігання захворюванням, травматизму, інвалідності;

– продовження тривалості життя, за умов ведення здорового способу життя у здоровому середовищі й умовах життєдіяльності для сучасного та майбутніх поколінь.

На міжнародному рівні сьогодні прийнятий цілий ряд нормативних документів у сфері громадського здоров'я. Декларація ВООЗ з громадського здоров'я була прийнята на міжнародній конференції з первинної медико-санітарної допомоги 12 вересня 1987р. в Алма-Аті. Декларація вказувала на необхідність здійснення негайних заходів з боку всіх урядів, усіх працівників у сфері охорони здоров'я та всієї світової громадськості з метою охорони та зміцнення здоров'я всіх народів світу. У ній було наголошено, що досягнення здоров'я неможливе без первинної медико-санітарної допомоги, яка має бути доступна всім.

На першій міжнародній конференції з питань зміцнення здоров'я, що відбулася в Оттаві 21 листопада 1986 р., було представлено Хартію зі зміцнення здоров'я до 2000 р. та після. Ця конференція стала насамперед відповіддю на дедалі більші сподівання на новий рух з громадського здоров'я у світі. В Хартії визнано, що формування здорового способу життя це ефективна система дій. Було визначено п'ять основних напрямків:

- 1) сприяння запровадженню політики здоров'я;
- 2) розвиток персональних навичок здорового способу життя;
- 3) створення сприятливих природних і соціальних середовищ;
- 4) розвиток активності громад і організацій;
- 5) переорієнтація пріоритетів системи охорони здоров'я.

На Всесвітній асамблеї охорони здоров'я 21 травня 2003 р. була прийнята та набула чинності 27 лютого 2005 р., конвенція ВООЗ

боротьби проти тютюну у відповідь на глобалізацію тютюнової епідемії. Діяльність у сфері громадського здоров'я у світі спирається на ряд загальноприйнятих документів – на міжнародні медико-санітарні правила (ММСП, ухвалені 2005 р.), укладені між 196 країнами, зокрема, всіма державами – членами ВООЗ, які спрямована на спільну працю заради глобальної охорони здоров'я. Завдяки ММСП країни погодилися наростити потенціал для виявлення, оцінювання та повідомлення про події у сфері громадського здоров'я, оскільки ВООЗ координує виконання ММСП та разом із партнерами допомагає країнам нарощувати потенціал.

Резолюція Генеральної Асамблеї ООН (19-20 вересня 2011 р.) з профілактики та контролю за неінфекційними хворобами спрямовувала європейську політику в інтересах здоров'я та добробуту «Здоров'я-2020» і була скерована на посилення потенціалу в наданні послуг громадського здоров'я та були проголошені зобов'язання для протистояння світовій загрозі, спричиненій чотирма неінфекційними захворюваннями (серцево-судинними, раком, діабетом і хронічними респіраторними) та пов'язаними з ними факторами ризику: вживання тютюну, нездорове харчування, недостатня фізична активність і шкідливе вживання алкоголю.

У вересні 2012 р. на Мальті відбулася 62 сесія Європейського регіонального бюро ВООЗ, де було прийнято Європейський план дій з посилення потенціалу та послуг громадського здоров'я та відповідна резолюція. Мета цього плану дій передбачала забезпечення посилення послуг громадського здоров'я для вирішення ключових завдань у сфері громадського здоров'я в європейських системах.

Восьма глобальна конференція з питань зміцнення здоров'я проходила в Гельсінкі, Фінляндія, 10-14 червня 2013 р.. Зустріч спиралася на багату спадщину планів і дій затверджених на попередніх заходах – цілі плану дій щодо профілактики та контролю за неінфекційними захворюваннями в Європейському регіоні ВООЗ на 2016-2025 рр. є продовженням та оновленням попереднього Плану.

Україна, як член ООН, підписавши угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергетики, взяла на себе зобов'язання розвивати співпрацю в галузі охорони здоров'я та приєдналася до реалізації Цілей сталого розвитку через розробку відповідних національних стра-

тегічних завдань, в тому числі у сфері громадського здоров'я. Адже на сучасному етапі в Україні існує реальна потреба щодо внесення радикальних змін у процес підготовки та прийняття рішень у сфері охорони здоров'я згідно принципів громадського здоров'я: використання достовірних даних, вивчення можливого впливу, пілотування пропонованих змін, аналізу їхньої ефективності за результатами незалежних досліджень із залученням широкої спільноти громадського та професійних секторів. Що, власне, і визначає напрямок у державній політиці у сфері охорони здоров'я.

Державна політика України в галузі охорони здоров'я – це комплекс прийнятих загальнодержавних рішень чи взятих зобов'язань щодо збереження та зміцнення фізичного і психічного здоров'я та соціального благополуччя населення держави як найважливішої складової її національного багатства шляхом реалізації сукупності політичних, організаційних, економічних, правових, соціальних, культурних, наукових та медичних заходів з метою збереження генофонду української нації, її гуманітарного потенціалу та врахування вимог нинішнього і майбутніх поколінь, в інтересах як конкретної людини (особистості), так і суспільства в цілому.

Активна робота по створенню в Україні системи громадського здоров'я проводиться на виконання документів ВООЗ з розвитку в Європейському регіоні громадського здоров'я. Розпорядженням КМУ 02.09.2015 р. № 909-р було дозволено Міністерству охорони здоров'я утворити у сфері його управління державну установу «Центр громадського здоров'я», реорганізувавши шляхом злиття державні підприємства, установи, організації, що визначені Міністерством, а також ті, що передані йому за переліком, визначеним Державною санітарно-епідеміологічною службою, для забезпечення здійснення функцій у сфері епідеміологічного нагляду[8, с. 135].

В Україні була прийнята Концепція розвитку системи громадського здоров'я, затверджена Кабінетом Міністрів на основі Розпорядження № 1002-р від 30.11.2016 р. Уряд схвалив Концепцію розвитку системи громадського здоров'я з метою створення єдиної системи профілактичної медицини. Пріоритетом розвитку такої системи є принцип, при якому інтереси здоров'я мають враховуватися в усіх сферах державної політики. «Це, зокрема, буде можливо через налагодження ефективного меха-

нізму співпраці з усіма центральними органами виконавчої влади, щоб обмінюватися інформацією про фактори, що впливають на стан здоров'я населення. Концепція визначає засади, напрями, завдання, механізми і строки розбудови системи громадського здоров'я з метою формування та реалізації ефективної державної політики для збереження та зміцнення здоров'я населення, збільшення тривалості та покращення якості життя, попередження захворювань, продовження активного, працездатного віку та заохочення до здорового способу життя шляхом об'єднання зусиль усього суспільства» [9].

Міністерство охорони здоров'я України створило Центр громадського здоров'я – заклад охорони здоров'я, що несе відповідальність за:

- а) збереження та зміцнення здоров'я населення;
- б) соціально-гігієнічний моніторинг захворювань;
- в) епідеміологічний нагляд і біологічну безпеку;
- г) групову та популяційну профілактику захворюваності;
- ґ) боротьбу з епідеміями та стратегічне управління у сфері громадського здоров'я.

Аналізуючи та вивчаючи документи щодо забезпечення громадського здоров'я, більшість науковців та фахівців підтримують думку, що основні функції у сфері громадського здоров'я можна об'єднати у 10 напрямків (табл. 1.).

Ключові функції у сфері громадського здоров'я розподілені та реалізуються як на національному, так і регіональному рівні.

На національному (галузевому) рівні реалізуються функції:

– організаційні функції: визначення стратегії розвитку системи громадського здоров'я в країні із всеохоплюючими між секторальними діями, що впливають на соціальні, економічні, екологічні та поведінкові детермінанти здоров'я; розробка та адвокація законодавчої, нормативно-правової та методичної бази з забезпечення ефективної діяльності системи громадського здоров'я; розвиток міжнародного та міжсекторального партнерства в сфері громадського здоров'я; розробка та затвердження стандартів в сфері громадського здоров'я; визначення пріоритетних проблем системи громадського здоров'я та шляхів їх рішення; визначення механізмів фінансування системи та окремих програм і заходів громадського здоров'я; рішення проблеми кадрового забезпечення



Таблиця 1

## Основні функції у сфері громадського здоров'я

Напрямки	Сутність напрямків
Епіднагляд та оцінювання стану здоров'я і благополуччя населення	Грунтується на основі використання інструментів та засобів, що використовуються для моніторингу стану здоров'я населення та забезпечення основними ресурсами
Моніторинг та реагування на небезпеки і надзвичайні ситуації у сфері охорони здоров'я	Застосування процедур та механізмів для забезпечення готовності щодо реагування на надзвичайні ситуації у сфері громадського здоров'я
Захист здоров'я, забезпечення безпеки навколишнього середовища, праці, харчових продуктів	Заснована на оцінюванні ризиків, управлінні та комунікації щодо гарантування безпеки довкілля, праці та якості харчових продуктів
Зміцнення здоров'я, вплив на соціальні детермінанти та скорочення нерівності за показниками здоров'я	Скеровано на протидію та подолання ризиків та шкоди для здоров'я, в тому числі чинників ризику неінфекційних захворювань (тютюн, алкоголь, харчування та фізична активність)
Профілактика хвороб, раннє їх виявлення	Фокусується на послугах охорони здоров'я переважно в рамках системи охорони здоров'я: профілактика захворювань, їх раннє виявлення та надання допомоги пацієнтам щодо управління хворобами та збереження максимальної якості життя
Забезпечення стратегічного управління щодо здоров'я та добробуту громадян	Заснована на стратегічному плануванні, за участі усіх уповноважених суб'єктів щодо забезпечення громадського здоров'я і добробуту
Професійне забезпечення сфери громадського здоров'я	Наповнення кваліфікованими кадрами в необхідній кількості сфери громадського здоров'я
Структурно-інституційне забезпечення функціонування даної сфери	Підтримка організаційних структур і фінансування та стимулювання у системі громадського здоров'я, які повинні забезпечувати виконання оперативних функцій
Інформаційно-роз'яснювальна діяльність (адвокація)	Забезпечення комунікації та соціальної мобілізації щодо підвищення здатності отримувати, розуміти та використовувати інформацію, захисту політики охорони здоров'я та підвищення рівня добробуту, якості життя та здоров'я громадян.
Розвиток досліджень у сфері охорони здоров'я	Сприяння щодо наукового обґрунтування відповідної політики і практики у сфері охорони громадського здоров'я

*Джерело: розроблено автором*

системи кваліфікованими кадрами; рішення потреби в наукових дослідженнях, замовлення та контроль якості їх проведення, забезпечення використання результатів наукових досліджень в практичній діяльності; підтримка діяльності незалежної агенції з акредитації та ліцензування в сфері громадського здоров'я; розробка індикаторів, проведення моніторингу та оцінки діяльності як національної, так і регіональних систем громадського здоров'я;

– спеціальні функції: забезпечення моніторингу та реагування на хімічні, ядерні небезпеки, небезпеки пов'язані з випромінюванням, біотероризмом, особливо небезпечними інфекційними хворобами; оцінювання ризиків для здоров'я, які пов'язані із зміною клімату; оцінювання ризиків для здоров'я, які пов'язані із ліками; забезпечення дотримання Міжнародних медико-санітарних правил у сфері планування та реагування на випадок надзвичайних ситуацій; проведення аналізу глибинних причин соціальних нерівностей у сфері охорони здоров'я з розробкою заходів впливу на соціальні детермінанти здоров'я; оцінювання впливу

державної політики на здоров'я населення; підготовка для центральних органів законодавчої та виконавчої влади аналітичних матеріалів щодо стану медико-демографічної та санітарно-епідеміологічної ситуації в країні.

На регіональному рівні забезпечуються такі функції:

– організаційні функції: розробка та забезпечення виконання регіональних програм з громадського здоров'я по збереженню та зміцненню здоров'я населення; визначення пріоритетних проблем системи громадського здоров'я в регіоні та шляхів їх рішення; розвиток міжсекторального партнерства в сфері громадського здоров'я; визначення потреби в кадрах та забезпечення функціонування системи безперервного підвищення професійної майстерності працівників сфери громадського здоров'я; фінансування системи громадського здоров'я включаючи мобілізацію, накопичення і розподіл грошових коштів з метою задоволення потреб населення в охороні здоров'я на індивідуальному та колективному рівнях при стимулюванні постачальників послуг з метою

**Концептуальна функціонально-організаційна модель  
системи громадського здоров'я України**

Організаційні структури					
<b>Центр громадського здоров'я МОЗ України</b>	<b>Міжрегіональні референс-лабораторії; науково-дослідні установи; центр біологічної безпеки.</b>	<b>Незалежна агенція з ліцензування та акредитації; ресурсний інформаційний центр; регіональні центри громадського здоров'я</b>	<b>Регіональний центр громадського здоров'я.</b>	<b>Регіональні лабораторії</b>	<b>Відділ громадського здоров'я керівного органу охорони здоров'я органу самоврядування.</b>
Узагальнені функції					
-науково обґрунтоване стратегічне планування розвитку системи громадського здоров'я; -моніторинг та реагування на хімічні, ядерні небезпеки, небезпеки пов'язані з випромінюванням, біотероризмом, особливо небезпечними інфекційними хворобами.	-аналіз глибинних причин соціальних нерівностей у сфері охорони здоров'я з розробкою заходів впливу на соціальні детермінанти здоров'я; -моніторинг та оцінка діяльності регіональних систем ГЗ та медико – демографічної і санітарно-епідемічної ситуації.	розробка та забезпечення виконання регіональних програм з громадського здоров'я по збереженню та зміцненню здоров'я населення.	-комунікація та соціальна мобілізація в інтересах здоров'я; -епіднагляд за здоров'ям населення.	-епіднагляд за ризиками для здоров'я; -комунікація та соціальна мобілізація в інтересах здоров'я; -профілактика інфекційних та неінфекційних хвороб.	
Загальна мета					
Стратегічне планування та забезпечення розвитку системи громадського здоров'я в країні. Забезпечення моніторингу та реагування на хімічні, ядерні небезпеки, небезпеки пов'язані з випромінюванням, біотероризмом, особливо небезпечними інфекційними хворобами.		Моніторинг і оцінка стану здоров'я населення та санітарно гігієнічної і епідеміологічної ситуації, визначення причин нездоров'я населення. Розробка і впровадження комплексних програм збереження та зміцнення здоров'я населення, управління ризиками, профілактики хвороб.		Сприяння збереженню та зміцненню здоров'я населення громади	
<b>НАЦІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ</b>		<b>РЕГІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ</b>		<b>МІСЦЕВИЙ РІВЕНЬ</b>	

ефективного надання вказаних послуг та забезпечення доступу до них всього населення; комунікація та соціальна мобілізація в інтересах здоров'я; сприяння проведенню наукових досліджень та активне використання наукових здобутків в практичній діяльності;

– спеціальні функції: проведення епідеміологічного моніторингу частоти виникнення і поширення хвороб, а також отримання медико-санітарної інформації кількісного оцінювання захворюваності і показників стану здоров'я населення; оцінка показників здоров'я населення громад, виявлення проблем і нерівностей за показниками здоров'я конкретних груп населення; оцінювання ризиків для здоров'я, що включають ризики навколишнього середовища, умов праці, навчання та лікування, харчових продуктів, поведінкових аспектів здоров'я, а також забезпечення управління даними ризиками; профілактику як інфекційних, так і неінфекційних хвороб включаючи конкретні заходи превентивного впливу; створення умов, коли люди мають змогу збільшити

контроль за своїм здоров'ям та його детермінантами і таким чином покращити його стан включаючи заходи щодо зміцнення здоров'я, які охоплюють все населення та групи з підвищеним ризиком негативних наслідків для здоров'я в таких сферах, як сексуальне здоров'я; психічне здоров'я; ВІЛ-інфекція/СНІД та інші соціально небезпечні інфекційні захворювання; боротьба із вживанням психоактивних речовин; контроль над вживанням алкоголю та тютюну; фізична активність; профілактика ожиріння; гігієна харчування; безпека харчових продуктів; підготовка для органів регіональної влади аналітичних матеріалів щодо стану медико-демографічної та санітарно-епідеміологічної ситуації в країні [8, с. 135].

Для забезпечення ефективної діяльності сфери громадського здоров'я в Україні пропонується концептуальна функціонально-організаційна модель системи громадського здоров'я України (табл. 2).

На національному рівні здійснюється комплекс функцій щодо виконання покладених функцій

у сфері громадського здоров'я уповноваженими інституціями. Зокрема, створено Центр громадського здоров'я МОЗ України та Міжрегіональні лабораторні центри ГЗ на базі існуючих лабораторних центрів для реагування на надзвичайні події у сфері громадського здоров'я (лабораторії з рівнем захисту не нижче Б81-2), у тому числі референс-лабораторій за основними видами лабораторних досліджень [8, с. 136].

**Висновки і пропозиції.** З метою законодавчого забезпечення діяльності системи громадського здоров'я має бути розроблений та прийнятий Закон України «Про громадське здоров'я», яким необхідно визначити правові засади діяльності системи, її функції та задачі, а також функції влади і системи на всіх рівнях управління. На разі ж, є лише проект Закону України «Про систему громадського здоров'я», в якому задекларовано визначення правових, організаційних, економічних та соціальних засад функціонування системи громадського здоров'я в Україні та регулювання суспільних відносин у цій сфері з метою зміцнення здоров'я населення, запобігання хворобам та збільшення тривалості життя шляхом об'єднаних зусиль суспільства [10].

#### Список використаної літератури

1. Політика громадського здоров'я. URL: <https://www.uiphp.org.ua/uk/hromadske-zdorovia/polityka-hromadskoho-zdorovia>.
2. Freidson Eliott. The Social Organization of Illness / Brown, Phil. Perspectives in Medical Sociology. Illinois : Waveland Press, 2000. P. 285-294.
3. Brown Phil. Naming and Framing: The Social Construction of Diagnosis and Illness. Perspectives in Medical Sociology. Illinois : Waveland Press, 2014. P. 74–103.
4. Zola Irving. Medicine as an Institution of Social Control/ Conrad P. The Sociology of Health and Illness: Critical Perspectives. 8th Edition. N.-Y. : Worth Publishers, 2009. P. 432-441.
5. King Nancy M. P. Social Medicine Reader: Patients, Doctors and Illness. Durham, NC: Duke University Press, 2005. Vol. 1. URL: [http://eprints.utas.edu.au/20795/1/whole\\_HylandJeanetteE\\_thesis.pdf](http://eprints.utas.edu.au/20795/1/whole_HylandJeanetteE_thesis.pdf).
6. Фомин Э. А. Стратегии в отношении здоровья. Социолог. исследования. 2014. № 11. С.43-61.
7. Всесвітня організація охорони здоров'я. URL: <https://vue.gov.ua/>.
8. Миронюк І.С., Слабкий Г.О., Шафранський В.В. До структури національної системи громадського здоров'я України. Вісник проблем біології і медицини. 2017. Вип.3. Т.2 (138). С. 135-142.
9. Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я. Кабінет Міністрів України. URL: [kmu.gov.uahttps://www.kmu.gov.ua/npas/249618799](https://www.kmu.gov.ua/npas/249618799).
10. Проект Закону України «Про систему громадського здоров'я». URL: [https://moz.gov.ua/uploads/1/5636-pro\\_20180620\\_1.pdf](https://moz.gov.ua/uploads/1/5636-pro_20180620_1.pdf).

#### **Avtomeenko A. I. Public policy in the field of public health in Ukraine**

*Ukraine is at the stage of complex transformations, which are provided by the state policy as a key system of administrative relations in the state. After all, public policy is understood as a set of value goals, public administration measures, decisions and actions, the procedure for implementing public policy decisions and the system of public management of the country's development. Public policy in comparison with the political activity of other institutions of political participation expresses the general interests of citizens, as well as is a concentrated reflection of them. In order to ensure these functions in the state there is an appropriate system of authorities that carry out the development and implementation of public policy. Since public authorities play a leading role in planning and implementing public policy, the public policy system is provided with a set of human, institutional, procedural and spiritual components, which are consolidated on the basis of imperative public power for political management of economic, social and other spheres of society. defined values and achievement of socially significant goals. The article outlines the theoretical and methodological aspects of the formation and implementation of public policy in the field of public health in Ukraine. It is determined that the main task of public health is to reduce morbidity and improve the health of the population. The main strategic directions of development of this sphere are maintenance of financial stability of branch; increasing the competitiveness of institutions, providing a high level of quality and accessibility of medical services; development of high-tech types of medical care; support for professional development of employees. It has been confirmed that health is the highest value in human life and a strategic resource, which is presented as a state of complete physical, spiritual and social well-being, and not just the absence of disease or illness. Therefore, the state policy of Ukraine in the field of public health plays a strategic role and is presented as a set of national decisions or commitments to preserve and strengthen the physical and mental health of Ukraine as the most important component of its national wealth through the implementation of political, organizational, economic, legal, social, cultural, scientific, preventive and medical measures to preserve the gene pool of the Ukrainian nation, its humanitarian potential, as well as taking into account the requirements of present and future generations, in the interests of both individuals and society as a whole.*

**Key words:** public policy, public health, strategic directions of development, functions in the field of public health, model of public health system.

**В. В. Євдокимов***д.е.н., професор, професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Державного університету «Житомирська політехніка»*

## ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА РІЗНИХ ЕТАПАХ ІСТОРИЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

*Державна політика в сфері правоохоронної діяльності має забезпечити виконання основних аспектів безпеки держави, суспільних відносин, громадського порядку та інше. Вихідні положення державної політики в сфері правоохоронної діяльності є складним питанням виходячи із значення та мети такого виду державної діяльності. Правоохоронна діяльність як об'єкт державної політики видозмінювалася, що обумовлено різними історичними умовами та динамічною трансформацією суспільних відносин. Вітчизняні вчені не мають єдиного підходу щодо періодизації розвитку правоохоронної діяльності та тих вихідних положень, які її характеризували в певний історичний період розвитку. Саме тому нами було досліджено та охарактеризовано правоохоронну діяльність на різних етапах її розвитку в Україні. В результаті чого було виявлено, що кожен історичний період розвитку держави та її політики визначає вихідні положення правоохоронної діяльності. Зокрема, проведений аналіз показав, що на специфіку правоохоронної діяльності впливали різні політичні режими та в залежності від них вона виступає або інструментом для забезпечення певних суспільних, державних, політичних, а в окремих випадках особистісних цілей, або формує громадський порядок, боротьбу зі злочинністю та забезпечення дотримання конституційних прав та свобод громадян. Також проведений аналіз історичного розвитку правоохоронної діяльності показав, що історичні умови визначають специфіку суспільних відносин, на які направлені інструменти правоохоронної діяльності. Зокрема, було виявлено, що в залежності від кожного історичного періоду, йому були притаманні різні суспільні відносини, для яких характерні економічні, соціальні, екологічні, національні, культурні, освітні та інші властивості. Це в свою чергу призводить до специфіки об'єкту правоохоронної діяльності та напрямів за якими будуть забезпечуватися громадський порядок та боротьба злочинністю. Проведене дослідження дало змогу з'ясувати як змінювалася мета та яким чином змінювалися завдання правоохоронної діяльності, в результаті чого було з'ясовано місце правоохоронної діяльності в системі державного управління.*

**Ключові слова:** держава, державна політика, правоохоронна діяльність, етапи історичного розвитку, періодизація розвитку правоохоронної діяльності.

**Постановка проблеми.** Вітчизняні вчені не мають єдиного підходу щодо періодизації розвитку правоохоронної діяльності та тих вихідних положень, які її характеризували в певний історичний період розвитку. В зазначеному контексті актуалізується науковий пошук особливостей розвитку правоохоронної діяльності на різних етапах історичного розвитку держави, що дасть можливість з'ясувати яким чином, змінювалися мета та завдання правоохоронної діяльності в системі державного управління.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Зазначенні питання стали об'єктом дослідження вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: Андрієнко Ю.В., Іванова В.М., Скакуна О.Ф., Юзікова Н.С. Гриценко В.Г. та інші.

В працях вказаних вчених розглянуті історичні положення розвитку правоохоронної діяльності, проте яким чином, змінювалися мета та завдання правоохоронної діяльності в системі державного управління залишається відкритим.

**Мета статті** – охарактеризувати особливості розвитку правоохоронної діяльності на різних етапах історичного розвитку України.

**Викладення основного матеріалу.** Виникнення правоохоронної діяльності в світі пов'язано із необхідністю запобігання та протидії злочинності в суспільстві. Андрієнко Ю.В. вказує, що «злочинність як антисуспільне явище виникло на зорі людства. Як добре відомо із одного із найдавніших історичних документів про істо-

рію людства – Старого Завіту, третя людина на землі – Каїн – через почуття заздрощів вбила четверту людину – свого брата Авеля. З тих пір винищення людиною собі подібних за своїми масштабами зовсім не поступалося подібному поширеному явищу в тваринному світі, основаному на раціональному інстинкті, а не на розумі» [1, с. 6].

Вітчизняні вчені не мають єдиного підходу щодо періодизації розвитку правоохоронної діяльності та тих вихідних положень, які її характеризували в певний історичний період розвитку. В таблиці 1 представлено підходи вітчизняних вчених щодо періодизації розвитку правоохоронної діяльності.

Характеристика вихідних положень правоохоронної діяльності в Україні виходячи із запропонованих положень вітчизняного дослідника проблем теорії держави і права В.М. Іванова є не можливою. Вважаємо, що така періодизація в більшій мірі носить загальний характер та не в повній мірі характеризує правоохоронну діяльність як механізм реалізації безпекових функцій держави. Зокрема, виділення такого періоду як «Початок державно-правового розвитку правоохоронної системи на теренах України» не визначає певних історичних етапів як розвитку державності на території України, так і історичних етапів суспільного розвитку. Зазначений часовий проміжок розвитку людства характеризується різними суспільними укладами та формаціями. Наступні виділені етапи автори співпадають із точкою зору вітчизняного вченого Скакуна О.Ф. [3].

Виділення такого етапу розвитку правоохоронної системи як «Період розвитку Давньоруської правоохоронної системи» є цілком логічним та визначається інституційними ознаками формування держави. На нашу думку, коли мова йде про правоохоронну діяльність варто зважати на становлення держави як суспільного інституту за сучасними науковими критеріями. В свою чергу, коли мова йде про добу козацтва на території України, то варто зазначити, що державні інститути та правоохоронна діяльність були нероздільними. Власне формування козацтва в більшій мірі пов'язано із необхідністю виконання правоохоронної функції та забезпечення безпеки.

Виділений автором четвертий етап «Період відродження української національної правоохоронної системи» варто характеризувати як особливий період розвитку державності та пра-

воохоронної системи. На даному етапі формуються державні інституції, в тому числі правоохоронні. Проте, певним чином неефективна політика в сфері правоохоронної діяльності Центральної Ради стала причиною високої мінливості держави від впливу зовнішніх факторів і як результат – радянська окупація України. Часовий проміжок даного етапу є досить коротким, проте саме на даному етапу закладені національній ідеї розвитку як держави так і її основної функції – правоохоронної.

Радянський період розвитку правоохоронної системи характеризується її використанням для цілей становлення та укріплення тоталітарного режиму та диктатури. Даний період найбільш чітко показує значення та роль правоохоронних органів в формуванні тоталітарних режимів, обмеження прав та свобод громадян, терор проти населення та інше. Вихідними положеннями такого періоду є завдання збереження партійної влади та маскуванню незаконної діяльності правоохоронної системи певними соціальними цілями. Радянський етап характеризується специфічними антисуспільними методами та завданнями правоохоронної діяльності.

Зауважимо, що охарактеризувати радянський етап розвитку правоохоронної системи за весь період існування Радянського Союзу не можливо, адже реформування правоохоронної системи відбувалися зі зміною як політичних лідерів, так і зі зміною політики Комуністичної Партії. Радянський період можна характеризувати як за виділеними історичними етапами, так і в контексті модернізації завдань правоохоронної системи. В даному контексті пропонує свою періодизацію Юзікова Н.С. [5]:

1. Становлення радянської правоохоронної системи;
2. Правоохоронна система в період відбудови народного господарства;
3. Правоохоронна система завершення будівництва соціалізму;
4. Правоохоронна система в період 1958 – 1970 рр.;
5. Період розвитку правоохоронної системи 1970 – 1990 рр.;
6. Сучасний стан організації правоохоронної системи (незалежна Україна).

Вважаємо, що кожен період розвитку Радянського союзу характеризувався зміною мети та завдань правоохоронної діяльності як ключових вихідних положень.

## Характеристика правоохоронної діяльності на різних етапах її розвитку в Україні

Етап	Період	Джерело
1. Початок державно-правового розвитку правоохоронної системи на теренах України	Середина I тис. до н.е. – середина I тис. н.е.	Іванов В.М. [2]
2. Період розвитку Давньоруської правоохоронної системи	VI – XIV ст. ст.	
3. Правоохоронна системи за часів доби козацтва	XV – XVIII ст. ст.	
4. Період відродження української національної правоохоронної системи	1918 – 1921 рр.	
5. Період становлення і розвитку правоохоронної системи України як радянської республіки, а з 1992 р. як союзної радянської республіки у складі СРСР	1917 – 1991 р.	
6. Період розбудови та розвитку сучасної української правоохоронної системи	з 1991	
1. Правоохоронна системи часів Київської Русі	IX – XIII ст. ст.	Скакун О.Ф. [3]
2. Правоохоронна система гетьманщини	XVII – XVIII ст. ст.	
3. Правоохоронна система УНР та ЗУНР	1917 – 1921 рр.	
4. Правоохоронна система УРСР	1919 – 1991 рр.	
5. Правоохоронна система незалежної України	з 1991	
1. Становлення радянської правоохоронної системи	1917 – 1925 рр.	Юзікова Н.С. [4]
2. Правоохоронна система в період відбудови народного господарства	1925 – 1937 рр.	
3. Правоохоронна система завершення будівництва соціалізму	1937 – 1958 рр.	
4. Правоохоронна система в період 1958 – 1970 рр.	1958 – 1970 рр.	
5. Період розвитку правоохоронної системи 1970 – 1990 рр.	1970 – 1990 рр.	
6. Сучасний стан організації правоохоронної системи (незалежна Україна)	1991 р. -	
1. Стародавні часи становлення правоохоронної системи	V – XV	Гриценко В.Г. [5]
2. Правоохоронна система за часів Київської Русі	IX – XIII	
3. Правоохоронна система у період 1722 – 1864 рр.	1722 – 1864 рр.	
4. Розвиток правоохоронної системи 1864 – 1917 рр.	1864 – 1917 рр.	
5. Становлення правоохоронної системи у період 1917 – 1939 рр.	1917 – 1939 рр.	
6. Правоохоронна система в часи війни	1939 – 1945 рр.	
7. Історичний розвиток правоохоронної системи 1945 – 1990 рр.	1945 – 1990 рр.	
8. Становлення правоохоронної системи в незалежній Україні	1991 р. -	

Виділення етапу «Період розбудови та розвитку сучасної української правоохоронної системи» є цілком логічним проте мало змістовним, адже протягом 30 років незалежності України правоохоронна система підлягала вагомим трансформаціям. Варто зазначити, що правоохоронна системи України за період незалежності є досить мінливою до системи політичних відносин, які діють в Україні. А в останні роки характеризується мінливістю до запитів західних фінансових донорів.

Ідентичні підходи спостерігаються і за іншими авторам, які досліджували правоохоронну функцію в контексті розвитку дисципліни «Історія та теорія держави і права». Визначенні авторами підходи є логічними з позиції розвитку держави, проте зміст та вихідні положення правоохоронної діяльності можуть значно трансформуватися в умовах її реформування, що відбувалося в декілька етапів при незалежній

Україні.

Кожен історичний період розвитку держави та її політики визначає вихідні положення правоохоронної діяльності. Це обумовлено наступними положеннями:

1) Різні політичні режими визначають специфіку правоохоронної діяльності в державі. Правоохоронна система держави була, є та буде інструментом для забезпечення певних суспільних, державних, політичних, а в окремих випадках, особистісних цілей, якщо мова йде про диктатуру. Так, коли ми говоримо про диктаторські режими, правоохоронна діяльність є основою збереження влади диктатора та здійснення терору проти населення. Прикладами є: Уганда при правлінні Аміна, Німеччина за часів Гітлера, Радянський союз за часів Сталіна та інші. В демократичних країнах правоохоронна діяльність виконує зовсім інші цілі, а саме формування громадського порядку, боротьбу зі злочинністю

та забезпечення дотримання конституційних прав та свобод громадян. Відповідно в першому випадку правоохоронна система використовує інструменти, які порушують конституційні права та свободи, а в другому – інструменти, що забезпечують їх виконання;

2) Історичні умови визначають специфіку суспільних відносин, а отже об'єкту на які направленні інструменти правоохоронної діяльності. Так, кожному історичному періоду властиві суспільні відносини, що визначають в себе, економічні, соціальні, екологічні, національні, культурні, освітні та інші властивості. Це в свою чергу призводить до специфіки об'єкту правоохоронної діяльності та напрямів за якими будуть забезпечуватися громадський порядок, боротьба злочинністю. Так, в залежності від економічної системи, що властива тому чи іншому історичному етапу розвитку держави характерні властивості, які визначають напрями економічної активності людини.

**Висновки і пропозиції.** В результаті проведеного дослідження нами було з'ясовано особливості розвитку правоохоронної діяльності на різних етапах історичного розвитку держави. Це

дало можливість з'ясувати яким чином змінювалися мета та завдання як власне правоохоронної діяльності, так і її місце в системі державного управління.

#### Список використаної літератури

1. Андриенко Ю.В. Экономика преступления: теоретическое и эмпирическое исследование определяющих факторов преступности. Диссертация на соискание учёной степени кандидата экономических наук. Специальность 08.00.13 – математические и инструментальные методы экономики. – Москва. – 2004. – 132 с.
2. Іванов В.М. Історія держави і права України: підручник. К.: КУП НАНУ, 2013. – 892 с.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. – 2-ге видання. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 512 с.
4. Юзікова Н.С. Судові та правоохоронні органи України: навчальний посібник. – 4-те видання перероблене та доповнене. К.: Істина, 2006. – с.320
5. Гриценко В.Г. Адміністративно-правові засади оптимізації правоохоронної системи в Україні: монографія. Кіровоград: Полімед-Сервіс, 2014 р. – с. 370

#### levdokymov V. V. Peculiarities of development of law enforcement activity at different stages of historical development of Ukraine

*State policy in the field of law enforcement should ensure compliance with key aspects of state security, public relations, public order and more. The initial position of state policy in the field of law enforcement is a difficult issue based on the importance and purpose of this type of state activity. Law enforcement as an object of state policy has changed, due to different historical conditions and the dynamic transformation of social relations. Domestic scholars do not have a single approach to the periodization of the development of law enforcement and those starting points that characterized it in a certain historical period of development. That is why we researched and characterized law enforcement activities at different stages of its development in Ukraine. As a result, it was found that each historical period of development of the state and its policy determines the initial provisions of law enforcement. In particular, the analysis showed that the specifics of law enforcement were influenced by different political regimes and, depending on them, it serves either as a tool to ensure certain social, state, political, and in some cases personal goals, or forms public order, fight crime and ensure observance of constitutional rights and freedoms of citizens. Also, the analysis of the historical development of law enforcement showed that the historical conditions determine the specifics of social relations, which are the tools of law enforcement. In particular, it was found that, depending on each historical period, it was characterized by different social relations, which are characterized by economic, social, environmental, national, cultural, educational and other properties. This, in turn, leads to the specifics of the object of law enforcement activities and areas in which public order and the fight against crime will be ensured. The study made it possible to find out how the purpose changed and how the tasks of law enforcement changed, as a result of which the place of law enforcement in the system of public administration was clarified.*

**Key words:** state, state policy, law enforcement, stages of historical development, periodization of law enforcement.

**О. В. Мотайло**

к.мед.н., здобувач кафедри економічної безпеки,  
публічного управління та адміністрування  
Державного університету «Житомирська політехніка»

## СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ: ОСНОВНІ КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ

Головною особливістю держави є тісний взаємозв'язок між його розвитком і забезпеченням безпеки. В умовах глобалізаційних процесів, міжнародних політичних, військових та економічних відносин проблема забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави в цілому для України набуває особливо актуального змісту в силу її геополітичного розташування. Системний підхід до вивчення державної безпеки передбачає в першу чергу характеристики самого поняття та співвідношення взаємозалежних з ним понять. На сьогодні фахівці сходяться на тому, що національна безпека є досить складним соціально-політичним явищем, яке відображає наслідки багатогранної життєдіяльності, накопичений історичний досвід, уподобання і культуру кожної людини, суспільства та держави загалом. У сучасній юридичній науці термін безпека останніми роками став надзвичайно популярним і використовується настільки широко й всебічно, що досить часто буває неможливим виділити сутність і межі застосування основних складових понять та категорій стосовно безпеки. У наукових дослідженнях набули поширення наступні терміни: «безпека», «національна безпека», «державна безпека», «міжнародна безпека», «глобальна безпека» та ін. При цьому поняття «безпека» характеризується багатозначністю і невизначеністю. В ході дослідження нами було проаналізовано підходи науковців до визначення понять «безпека» та «державна безпека». Встановлено, що серед науковців є три підходи до визначення державної безпеки: державна безпека як «стан»; державна безпека як поєднання понять «стан» і «здатність»; державна безпека як система суспільних відносин. В статті запропоноване авторське визначення поняття «державна безпека», від якою слід розуміти стан захищеності основ конституційного ладу України, територіальної недоторканності, незалежності держави від зовнішніх, внутрішніх і транскордонних загроз, що дозволяє забезпечити конституційні права, свободи, гідні якість і рівень життя громадян, сталий розвиток країни та громадську безпеку. Проведений аналіз показав, що підходи до визначення поняття державної безпеки змінювалися з залежності від історичного розвитку держави та в залежності від національних інтересів в області державної безпеки і загроз цим інтересам.

**Ключові слова:** безпека, держава, державна безпека, безпека держави, національна безпека.

**Постановка проблеми.** Незважаючи на значну кількість наукових напрацювань з проблем державної безпеки, система понять, якими концептуалізується стратегія і політика безпеки України, ще знаходиться на етапі формування, що зумовлює необхідність у проведенні даного дослідження.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблема визначення та забезпечення безпеки на сучасному етапі розвитку соціо-гуманітарного знання привертає увагу вітчизняних і зарубіжних дослідників різноманітних галузей – філософії, політології, соціології, теорії державного управління. Особливо активно розробка даної проблеми здійснюється з другої половини ХХ

ст., зокрема основними науковцями у цій сфері були: В. Барабін, О. Белькова, П. Белова, Зб. Бжезинський, І. Даниленко, А. Дмитрієва, Г. Кіссінджер, Р. Макнамара, Г. Моргентау, І. Мухіна, У. Перрі, С. Телбот, Ф. Фукуяма, С. Хантінгтон та інші.

**Мета статті** – проаналізувати основні підходи науковців до сутності поняття державної безпеки.

**Викладення основного матеріалу.** У більшості досліджень безпека визначається як відсутність небезпеки, стан і міра захищеності суб'єкта від загроз та збитку. Таке розуміння відображає не лише специфічні ознаки феномена безпеки в конкретній сфері діяльності, але



і включає те загальне й стійке, що характерно для всіх галузей життєдіяльності суспільства, яке полягає в тому, що безпека як умова і стратегія захисту спрямована, в кінцевому результаті, на виживання соціальної системи, особистості і держави загалом [1].

Схожої точки зору дотримується Е. Кулаков, який розглядає безпеку не тільки як відсутність військової загрози і можливості держави захиститися у військовому конфлікті, але і як відсутність інших важливих соціальних проблем (етнічні конфлікти, соціальної нерівності, поширення зброї масового ураження і т. д.)» [2].

Деякі вітчизняні та зарубіжні науковці розглядають безпеку як мету, інші – як наукову програму або наукову дисципліну, однак питання особистої безпеки, національної безпеки, міжнародної безпеки та глобальної безпеки в значній мірі роз'єднані, так як пов'язані з абсолютно різними юридичними сферами. Поняття «безпеки» є родовим по відношенню до різних видів безпеки, в тому числі національної, і в зв'язку з цим вимагає більш детального дослідження.

На думку С.М. Шкарлет [3], категорія «безпеки» у слов'янському суспільстві з'явилася в середині XV ст. як реакція на захватницькі посягання Золотої Орди. У XVII ст. дане поняття вже відносять до державних і загальнодержавних. У серпні 1881 р. у царській Росії було прийнято «Положення про заходи щодо охорони державного порядку і громадського спокою», де вперше визначено поняття громадської безпеки [4].

На думку В. В. Серебрянникова, «безпека є діяльністю людей, суспільства, держави, світового співтовариства, народів з виявлення, попередження, послаблення, усунення (ліквідації) та відбиття небезпек і загроз, здатних погубити їх, позбавити фундаментальних матеріальних і духовних цінностей, завдати неприйнятний (неприпустимий об'єктивно і суб'єктивно) шкоду, закрити шлях для прогресивного розвитку». Таким чином, безпека характеризується не лише ступенем захищеності від зовнішніх і внутрішніх загроз, а створенням умов для існування, функціонування і розвитку самої системи (суспільства, держави, які проживають в ньому людей) [5].

В умовах постійної присутності будь-яких небезпек, що виходять від інших особистостей, іноземних держав або стихійних сил природи безпека виступає в якості цільової установки, що визначає всю діяльність держави.

У науковій літературі термін «державна безпека» з'явився в роботах вчених лише в XIX ст. В силу особливостей історичного розвитку суспільства і влади, термін «державна безпека» розумівся набагато ширше – як безпеку суспільства.

Вітчизняні та іноземні вчені неодноразово акцентували увагу у своїх дослідженнях на проблемі з невизначеністю поняття «безпеки». Так, зокрема, В. Спиридонова зазначає: «Термін «безпеки» в науковій літературі дуже багатозначний, до сих пір не вироблено чіткого і строго визначення цього поняття. По-перше, безпеку можливо розглядати як мету, по-друге – як концепцію, по-третє – як наукову програму або наукову дисципліну» [6].

На відміну від прийнятого в Західній Європі поняття безпеки, в Україні більша увага приділялася безпеці держави, ніж особистості і суспільства. Тільки в XIX столітті в громадській політико-правовій свідомості утвердилася ідея, що безпеку особистості і суспільства не може забезпечуватися під гнітом держави, в якому «... про все піклування, за всім нагляд, треба всім опіка ...».

Застосування історико-правового методу дозволяє визначити правову сутність, витоки і характер еволюції інституту державної безпеки.

Термін «державна безпека» був введений в правовий обіг у 1934 році Постановою ЦВК СРСР, на підставі якого був утворений Народний комісаріат внутрішніх справ СРСР, який передбачав в своєму складі Головне управління державної безпеки (ГУГБ НКВД СРСР) [7].

При цьому слід зазначити, що термін «державна безпека» певною мірою відбивав офіційну точку зору військово-політичного керівництва країни про пріоритет інтересів держави диктатури пролетаріату перед інтересами суспільства в цілому та інтересами особистості.

У 1936 р термін «державна безпека» вже був офіційно використаний у Конституції СРСР і почав вживатися в документах і актах органів радянської держави, в радянській правовій літературі [8]. Протягом тривалого часу цим терміном в СРСР користувалися без будь-якого роз'яснення його значення. І тільки в 50-і роки в юридичній та спеціальній літературі відзначаються спроби глибокого аналізу зазначеної проблеми.

Проаналізувавши історію розкриття змісту поняття «державна безпека» в наукових і державних документах за період з початку 50-х

до кінця 80-х рр., то можна зробити висновок про існування в СРСР кількох підходів до визначення цього поняття. Частина авторів розглядала державну безпеку як стан міцності і непорушності державного і суспільного устрою держави, непорушності його територіальної цілісності і незалежності у визначенні зовнішньої і внутрішньої політики [9]. Є автори, які розглядають державну безпеку як стану захищеності від підривної діяльності противника. При цьому державна безпека СРСР в їх розумінні трактувалася як захищеність основ суспільного і державного ладу радянської держави від посягань з боку ворожих соціалістичних буд сил, що здійснюють підривну діяльність. У цьому ключі поняття державної безпеки розкривається через систему суспільних відносин, що забезпечують незалежність державного і громадського ладу [10].

Крім того, виділяється група авторів, які наполягали на тому, що державна безпека не що інше, як здатність радянської держави протистояти ворожим силам і захищати інтереси народу. Безпека радянської держави, на їхню думку, є стан, що характеризується здатністю держави протистояти ворожим силам і захищати інтереси громадян або всього суспільства [11].

У Великій радянській енциклопедії термін «державна безпека» трактується як сукупність заходів щодо захисту існуючого державного і суспільного ладу, територіальної недоторканності і незалежності держави від підривної діяльності розвідувальних та інших спеціальних служб ворожих держав, а також від супротивників існуючого ладу всередині країни [12].

В Юридичному словнику поняття «державна безпека» розглядається як система заходів, спрямованих на охорону політичної та економічної основ Радянської соціалістичної держави і його державних кордонів [13].

У деяких наукових джерелах використовується наукове поняття державної безпеки як в широкому, так і вузькому значеннях. У широкому значенні державна безпека – це, в першу чергу, захищеність основ існування країни. Під державною безпекою у вузькому значенні можна розглядати стан захищеності основ конституційного ладу, політичного, економічного, оборонного, науково-технічного та іншого формаційного потенціалу країни від зовнішніх та внутрішніх загроз, що виходять від іноземних спецслужб і організацій, а також злочинних співтовариств, груп і окремих осіб.

У радянський період під державною безпекою розумілася «сукупність заходів по захисту існуючого державного і суспільного ладу, територіальної недоторканності і незалежності держави від підривної діяльності розвідувальних та інших спеціальних служб ворожих держав, а також від супротивників існуючого ладу всередині країни» [14].

Закріплення дефініції «державна безпека» в Конституції СРСР 1936 р, а потім і в Конституції СРСР 1977 р забезпечило конституційну парадигму пріоритету інтересів державної безпеки. Рішення всіх проблем забезпечення безпеки особистості та суспільства на основі першочергового врахування інтересів держави [15].

За результатами аналізу наукових видань радянських часів доцільно виокремити наступні основні підходи до визначення поняття «державна безпека» [16]:

- державна безпека як «стан»: державна безпека – це стан непорушності основ суспільного і державного ладу, як стверджував Л. Григорян. На думку Ю. Булигіна, державна безпека – це стан держави, за якого забезпечено стійкість його суспільно-політичного ладу.

- державна безпека як поєднання понять «стан» і «здатність». Так, автори Конкретно-розвідувального словника (1972 р.) вважали, що державна безпека – це стан надійності й непорушності суспільного і державного ладу в умовах внутрішніх (у перехідний період) і зовнішніх ворожих сил, здатність держави протистояти підривній діяльності.

- державна безпека як система суспільних відносин. М. Карпушин стверджував, що державна безпека є регулятором взаємодії сил її охорони і забезпечення, джерел загроз і середовища. П. Коршиков наголошував на тому, що державна безпека – певний стан системи протистояння держави і супротивника, що визначається порівняно високим ступенем локалізації дій супротивника та інших джерел небезпеки. Ю. Долгополов розглядав державну безпеку як систему суспільних відносин, що регулюються соціальними нормами і забезпечують непорушність державного і суспільного ладу країни, її військового потенціалу й суверенітету [16].

Вітчизняні та зарубіжні безпекологи такі як О. Белов, С. Гордієнко, В. Картавцев, Г. Козаченко, М. Косолапов, Є. Кравець, Г. Мурашин, С. Пирожков, С. Селіванов та ін. визначають категорію «безпека» як певну характеристику стану системи та її основних складових.

З огляду на це заслуговують на увагу висновки С. Гордієнка про те, що сучасне трактування безпеки як стану захищеності конкретного соціального об'єкта (особи, суспільства, держави) позитивно сприймається у політичних і наукових колах [17]. Даний підхід взято за основу при визначенні терміну «державна безпека» у різних виданнях науково-практичного коментаря до Кримінального кодексу України. Так, у коментарі за редакцією В. Гончаренка і М. Потебенька розглядається державна безпека України як стан захищеності корінних підвалин суспільства, державних інститутів, необхідних для виконання державою своїх функцій з управління загальнозначущими справами суспільства [18]. У виданні за редакцією С. Яценка уточнено, що державна безпека України — стан захищеності державної влади, суверенітету, територіальної цілісності, обороноздатності, спокою людей (народу), громадської злагоди, довірили, національної і релігійної рівності [19].

У коментарі до Кримінального кодексу за редакцією М. Мельника й М. Хавронюка, державна безпека розглядали як захищеність державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності України, її економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу, державної таємниці, правопорядку, державного кордону, життєво важливої інфраструктури та населення від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, а також від терористичних та інших особливо небезпечних зазіхань з боку злочинних організацій, груп чи осіб [20].

Деякі науковці ототожнюють поняття «державна безпека» і «безпека держави». Так, С. Гордієнко наводив наступні визначення: безпека держави — це спроможність системи суспільних відносин (у політичній, економічній, воєнній, науково-технічній та інших важливих сферах діяльності суспільства), що безпосередньо пов'язана із забезпеченням оптимального функціонування її інститутів (насамперед державної влади), забезпечити безпеку держави, особи і суспільства за конкретного балансу їхніх життєво важливих інтересів; а державна безпека — це форма (різновид) національної безпеки, що передбачає спроможність держави забезпечувати стабільне функціонування державних та суспільних інститутів, а також стан їхньої захищеності від потенційних і реальних загроз [16, 17].

В той же час, заслуговують на увагу і висновки науковців С. Володіна, А. Ніколаєва, А. Опа-

льова та ін. стосовно не тотожності поняття «безпека держави» і «державна безпека». Так, безпеку держави доцільно розглядати у поєднанні з такими поняттями, як безпека особи і безпека суспільства [21]. Як стверджував А. Ніколаєв державну, військову, економічну і суспільну безпеку можна розглядати як складові загального поняття «безпека країни (держави)».

Зарубіжний вчений А. Опальов запропонував визначати «державну безпеку» як стан захищеності основ конституційного ладу, політичного, економічного, оборонного, науково-технічного та інформаційного потенціалу держави від зовнішніх і внутрішніх загроз, спричинених іноземними спецслужбами та організаціями, злочинними структурами, групами чи окремими особами. У широкому розумінні державна безпека, на думку вченого, це захищеність підвалин існування держави, тобто державна безпека є вищим рівнем національної безпеки, через що її не доцільно урівнювати з іншими видами безпеки. Державна безпека охоплює всі інші види безпеки, виокремлюючи в них свій об'єкт [21].

Частина вітчизняних дослідників стверджували, що «державна безпека» є компонентом (видом) категорії «національна безпека». Так, О. Вовк у своїх працях зазначала, що державна безпека — це складова частина національної безпеки, стан захищеності державної влади, суверенітету, територіальної цілісності, громадської злагоди, що забезпечується діяльністю державних органів як законодавчо, так і реально [22]. В. Настюк вважає державну безпеку системою загальних та спеціальних заходів, які забезпечують надійне та стабільне існування держави як політичної організації всього суспільства, а також забезпечує її захист від реальних і потенційних загроз (ризиків) зовнішнього та внутрішнього характеру, які здатні завдавати шкоди її нормальному функціонуванню [23]. А. Янчук стверджує, що державна безпека — це форма (вид) забезпечення національної безпеки, яка реалізується державними інститутами з використанням розвідувальної, контррозвідувальної та оперативної-розшукової діяльності з метою охорони та захисту державного суверенітету, незалежності, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного та оборонного потенціалу України, її державного управління та національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз з боку спеці-

альних служб іноземних держав, організованих злочинних угруповань, окремих осіб і протидії скоєнню кримінальних корупційних правопорушень, які становлять загрозу національній безпеці України [24].

Не можемо не погодитися з визначенням Пилипчука В., який розглядав державну безпеку як захищеність державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного та оборонного потенціалу України від зовнішніх і внутрішніх загроз, розвідувальних, терористичних та інших протиправних посягань спеціальних служб іноземних держав, а також організацій, окремих груп та осіб на життєво важливі інтереси України [16].

**Висновки і пропозиції.** Нами було проаналізовано та виділено основні підходи науковців до визначення поняття «державна безпека». Варто зазначити, що у період перебудови загальноприйнятий науковий термін «державна безпека» практично вийшов з ужитку. Замість нього з'явилося безліч дискретних термінів, так або інакше що включають слово «безпека» – економічна безпека, інформаційна безпека, ядерна безпека, екологічна безпека, воєнна безпека і т.д. Для цього ряду понять спільним є те, що всі вони характеризують стан загроз національній безпеці різного походження. Систематизувавши наведені правові акти та наукові праці вітчизняних та зарубіжних дослідників, можна сформулювати наступні узагальнюючі висновки: у сучасній державній політиці, юридичній літературі та законодавстві України державна безпека є тотожним поняттям до національної безпеки та розглядається як сукупний результат захищеності інтересів особистості, суспільства і держави. Під державною безпекою слід розуміти стан захищеності основ конституційного ладу України, територіальної недоторканності, незалежності держави від зовнішніх, внутрішніх і транскордонних загроз, що дозволяє забезпечити конституційні права, свободи, гідні якість і рівень життя громадян, сталий розвиток країни та громадську безпеку. Історичний розвиток державної безпеки свідчить, що напрямки її забезпечення змінювалися в залежності від національних інтересів в області державної безпеки і загроз цим інтересам.

#### Список використаної літератури:

1. Колокольцев В. А. Обеспечение государственных интересов России в контексте концепции национальной безопасности: дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2005. С. 101.

2. Кулаков Е.В. Национальная безопасность России: исторический анализ. М., 2004. С. 158.
3. Шкарлет С.М. Еволюція категорії «безпека» в науковому та економічному середовищі / С.М. Шкарлет // Формування ринкових відносин. – 2007. № 6. С. 7–12.
4. Скорук О.В. Економічна безпека держави: сутність, складові елементи та проблеми забезпечення // *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. № 6. С. 39-42.
5. Куковский А.А. Национальная безопасность в РФ: теоретико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. 253 с.
6. Россия: в поисках стратегии безопасности. М., 2002.
7. Лубянка (ВЧК–ОГПУ–НКВД–НКГБ–МГБ–МВД–КГБ:1917-1960): справочник. Сост. А.И. Кокурин, Н.В. Петров, науч. ред. Р.Г. Пихоя. М.: МФД, 1997. С. 12
8. Гордієнко Д.В. Досвід боротьби збройних сил з тероризмом // *Держава і право*. 2001. № 1. С. 77
9. Арбатов А.Г. Оборонительная достаточность и безопасность. М., 1990. С. 23
10. Евстафьев Д.Г. Современные приоритеты национальной безопасности США // *США: экономика, политика, идеология*. 1996. № 1. С. 54
11. Дипломатический словарь в 3-х тт. М., 1986. Т. III. С. 19-20
12. Большая советская энциклопедия. М., 1972. Т. 7. С. 76
13. Юридический словарь. М., 1988. Т. 1. С. 342
14. Большая советская энциклопедия. М.: Советская энциклопедия, 1971. Т. 2. С. 79–80.
15. Блатин С.В. Государственная безопасность РФ: становление и современное содержание понятия // *Ученые записки Орловского государственного университета*. №4 (60), 2014г. С. 219-223
16. Пилипчук В.Г. Еволюція наукових поглядів стосовно поняття «державна безпека».
17. Гордієнко С. Г. Сутність та зміст поняття «державна безпека» // *Стратегічна панорама*. – 2003. – № 2.
18. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / Під загальною редакцією М. О. Потєбенька, В. Г. Гончаренка. Ч. 2. – К.: «Форум», 2001. – С.16.
19. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України. – 2-ге вид., перероблене та доповнене / Відп. редактор Яценко С. С. – К.: «А.С.К.», 2003. – С. 111.
20. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України. – 3-тє вид., перероблене та доповнене / За редакцією М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. – К.: «Атака», 2004. – С. 229.
21. Опалев А.В. О некоторых базовых категориях теории обеспечения национальной безопас-

- ности // Вестник Российской академии естественных наук. – 2004. – № 3. – С. 4
22. Вовк О.О. Теоретико-правовий аналіз співвідношення понять державної та зовнішньої безпеки. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 43–48.
23. Настюк В.Я. Сучасні підходи до визначення сутності та поняття державної безпеки. Сучасний стан та перспективи розвитку сектору безпеки України: публічно-приватні аспекти : матеріали III міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 16 квітня 2015 р. Харків, 2015. С. 56–58.
24. Янчук А.О. Особливості вдосконалення нормативно-правового забезпечення державної безпеки України в сучасних умовах. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія «Юридична». 2016. Вип. 1. С. 342–355.

### **Motailo O. V. The essence of state security: basic conceptual approaches**

*The main feature of the state is the close relationship between its development and security. In the context of globalization processes, international political, military and economic relations, the problem of ensuring the security of the individual, society and the state as a whole for Ukraine acquires a particularly relevant meaning due to its geopolitical location. A systematic approach to the study of state security involves primarily the characterization of the concept and the relationship of interdependent concepts. Today, experts agree that national security is a rather complex socio-political phenomenon that reflects the consequences of multifaceted life, the accumulated historical experience, preferences and culture of each person, society and state in general. In modern jurisprudence, the term security has become extremely popular in recent years and is used so widely and comprehensively that it is often impossible to identify the nature and limits of the basic components of concepts and categories of security. The following terms have become widespread in scientific research: «security», «national security», «state security», «international security», «global security» and others. The concept of «security» is characterized by ambiguity and uncertainty. In the course of the research we analyzed the approaches of scientists to the definition of «security» and «state security». It is established that among scientists there are three approaches to the definition of state security: state security as a «state»; state security as a combination of the concepts of «state» and «ability»; state security as a system of public relations. The article proposes the author's definition of «state security», which should be understood as the state of protection of the constitutional order of Ukraine, territorial integrity, independence of the state from external, internal and cross-border threats, which allows to ensure constitutional rights, freedoms, decent quality and standard of living, sustainable development of the country and public safety. The analysis showed that the approaches to defining the concept of state security changed depending on the historical development of the state and depending on national interests in the field of state security and threats to these interests.*

**Key words:** security, state, state security, national security.

## ВИЗНАННЯ НЕДІЙСНИМИ ПРАВОЧИНІВ БОРЖНИКА ЗА КОДЕКСОМ УКРАЇНИ З ПРОЦЕДУР БАНКРУТСТВА

Стаття присвячена дослідженню змін, що відбулися у правовому регулюванні визнання недійсними правочинів боржника у зв'язку з прийняттям Кодексу України з процедур банкрутства. Розкрито загальні поняття «правочин» та «недійсність правочину». Автором проаналізовано підстави визнання правочинів боржника недійсними за попереднім Законом України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» та новим Кодексом України з процедур банкрутства.

За результатами проведеного дослідження автор доходить висновків, що для правовідносин банкрутства характерним є те, що крім загального правового регулювання у Цивільному кодексі України, питання недійсності правочинів, вчинених неплатоспроможних боржником, здійснюється також у законодавстві про банкрутство. Новим Кодексом України з процедур банкрутства розширено перелік підстав, з яких правочини боржника можуть бути визнані недійсними. Зокрема, додано такі підстави для визнання правочинів боржника недійсними, як: боржник уклав договір із заінтересованою особою; боржник уклав договір дарування. Крім того, Кодекс України з процедур банкрутства уже здійснює поділ підстав для визнання правочинів боржника недійсними на дві групи – до першої групи віднесено підстави, з яких правочини можуть бути визнані недійсними господарським судом якщо вони завдали збитків боржнику або кредиторам, а друга група – це підстави, з яких правочини можуть бути визнані недійсними господарським судом незалежно від факту завдання такими правочинами збитків. Також у законодавстві суттєво збільшено так званий «підозрілий» період – тобто час, за який правочин боржника може бути визнаний недійсним з одного року до трьох. Визнання правочинів недійсними у процедурі банкрутства, з одного боку, слугує механізмом захисту прав кредиторів боржника, але, з іншого боку, може негативно вплинути на права та інтереси добросовісних контрагентів такого боржника.

**Ключові слова:** банкрутство, неплатоспроможність, визнання правочинів недійсними, боржник, кредитор, Кодекс України з процедур банкрутства.

**Постановка проблеми.** Кодекс України з процедур банкрутства (далі – КУЗПБ) [1], прийнятий Верховною Радою України 18 жовтня 2018 року багато що змінив у правовому регулюванні відносин неплатоспроможності (банкрутства) в Україні. КУЗПБ прийшов на зміну попередньому Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (далі – Закон про банкрутство) [2], у зв'язку з чим актуальним є аналіз змін у правовому регулюванні окремих інститутів банкрутства, що відбулися завдяки прийняттю нового кодексу. Одним із таких інститутів, що зазнав змін, є інститут визнання недійсними правочинів боржника у процедурі банкрутства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання, що виникають під час застосування до неплатоспроможного боржника процедур банкрутства, знайшли своє відображення у працях таких вчених, як: О.А. Беяневич,

О.М. Бірюкова, А.А. Бутирського, І.А. Бутирської, О.В. Васьковського, І.О. Вечірка, В.В. Джуня, С.В. Жукова, Ю.В. Кабенюк, Б.М. Полякова, П.Д. Пригузи, В.В. Радзивілюк та інших. Однак прийняття КУЗПБ актуалізувало необхідність дослідження норм права неспроможності (банкрутства), зокрема в частині, що стосується визнання недійсними правочинів боржника.

**Метою статті** є дослідження змін, що відбулися у правовому регулюванні визнання недійсними правочинів боржника у зв'язку із прийняттям КУЗПБ.

**Виклад основного матеріалу.** Важко собі уявити суб'єкта господарювання, який у своїй діяльності обходився би без укладення правочинів. Правочини завжди супроводжують господарську діяльність, відносини з контрагентами будуються на підставі господарських договорів, які можуть бути як вигідними для суб'єкта господарювання, так і завдати шкоди його майновим

інтересам. Але не всі правочини, які спричинили зменшення активів неплатоспроможного боржника, визнаються недійсними.

Перш за все, визначимось з дефініціями таких понять, як «правочин» та «недійсність правочину». Цивільний кодекс України (далі – ЦК України) у ч. 1 ст. 202 визначає правочин як дію особи, спрямовану на набуття, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків [3]. В.О. Кучер визначає правочин як правомірну вольову дію одного або декількох учасників цивільних правовідносин, учинену у встановленій законом або домовленістю сторін формі, і яка призводить до юридичних наслідків, на які вона спрямована [4, с. 13].

Щодо недійсності правочину, ст. 215 ЦК України встановлює: «Підставою недійсності правочину є недодержання в момент вчинення правочину стороною (сторонами) вимог, які встановлені частинами першою – третьою, п'ятою та шостою статті 203 цього Кодексу. Недійсним є правочин, якщо його недійсність встановлена законом (нікчемний правочин). У цьому разі визнання такого правочину недійсним судом не вимагається. У випадках, встановлених цим Кодексом, нікчемний правочин може бути визнаний судом дійсним. Якщо недійсність правочину прямо не встановлена законом, але одна із сторін або інша заінтересована особа заперечує його дійсність на підставах, встановлених законом, такий правочин може бути визнаний судом недійсним (оспорюваний правочин)» [3]. І. Спасибо-Фатєєва з цього приводу зазначає: очевидно, що термін «недійсні правочини» є умовним і покликаний підкреслити, що це дія, яка мала вигляд правомірності, була квазіправочином, тобто немовби правочином, але виявилось, що це не так [5, с. 95].

Крім загального правового регулювання у ЦК України, питання недійсності правочинів, вчинених неплатоспроможних боржником, здійснюється також у законодавстві про банкрутство. При цьому професор Б.М. Поляков вказує на зручності інституту визнання правочинів боржника недійсними з «банкрутських» підстав: «Для оскарження таких угод із загальноцивільних підстав необхідно довести відсутність волі у боржника, що потребує численних доказів, яких природно не може бути у зацікавленої особи. Тому спеціальна, чи банкрутська, процедура оскарження дуже зручна, оскільки потребує лише підтвердження формальних даних: час укладення угоди та статус суб'єкта угоди» [6, с. 189].

Закон про банкрутство регулював питання визнання недійсними правочинів (договорів) та спростування майнових дій боржника у статті 20. Новий КУЗПБ уже не передбачає спростування майнових дій боржника, натомість ст. 42 іменується «Визнання недійсними правочинів боржника». Також у новій ст. 42 КУЗПБ розширено перелік підстав, з яких правочини боржника можуть бути визнані недійсними. Зокрема, ст. 20 Закону про банкрутство передбачала 6 підстав для визнання правочинів боржника недійсними: 1) боржник безоплатно здійснив відчуження майна, прийняв на себе зобов'язання без відповідних майнових дій іншої сторони, відмовився від власних майнових вимог; 2) боржник виконав майнові зобов'язання раніше встановленого строку; 3) боржник до порушення справи про банкрутство взяв на себе зобов'язання, в результаті чого він став неплатоспроможним або виконання його грошових зобов'язань перед іншими кредиторами повністю або частково стало неможливим; 4) боржник здійснив відчуження або придбав майно за цінами відповідно нижчими або вищими від ринкових, за умови, що в момент прийняття зобов'язання або внаслідок його виконання майна боржника було (стало) недостатньо для задоволення вимог кредиторів; 5) боржник оплатив кредиторі або прийняв майно в рахунок виконання грошових вимог у день, коли сума вимог кредиторів боржнику перевищувала вартість майна; 6) боржник прийняв на себе заставні зобов'язання для забезпечення виконання грошових вимог. Стаття 42 КУЗПБ, крім вказаних у ст. 20 Закону про банкрутство підстав, передбачила ще 2 випадки, коли правочини боржника можуть бути визнані недійсними: 7) боржник уклав договір із заінтересованою особою; 8) боржник уклав договір дарування.

Включення нових підстав для визнання правочинів боржника недійсними у справі про банкрутство має важливе практичне значення. Так, раніше на практиці непоодинокими були випадки, коли, наприклад, майно боржника відчужувалося пов'язаній із боржником особі, але оскільки законодавство не передбачало такої самостійної підстави для визнання правочину боржника недійсним, кредиторам боржника доводилося шукати інші підстави для спростування таких угод.

Наприклад, показовим у цьому контексті є наступний приклад із судової практики. У провадженні Господарського суду Київської області

перебуває справа № 911/1012/13 за заявою ТОВ «М.» про банкрутство ВАТ «С.», порушена відповідно до ухвали суду від 15 квітня 2016 року за загальною процедурою банкрутства, передбаченою Законом про банкрутство. В межах вказаної справи судом розглядається заява ПП «Т.» ( правонаступником якого є ТОВ «М.») про визнання недійсним договору відступлення майнових прав № 356-2012 від 06 липня 2012 року, укладеного між ВАТ «С.» та ПрАТ з іноземними інвестиціями «К.». В обґрунтування своєї заяви заявник вказав, що у період року, котрий передував порушенню провадження у справі про банкрутство ВАТ «С.», останній відчужив вказані майнові права за заниженою вартістю. Також заявник зазначив, що визначені спірним договором майнові права були відчужені Боржником на користь пов'язаної особи – ПрАТ з іноземними інвестиціями «І.», оскільки згідно витягу з веб-сайту Агентства з розвитку інфраструктури фондового ринку України ПрАТ з іноземними інвестиціями «І.» до визнання Боржника банкрутом було власником 79,44% акцій ВАТ «С.». Щодо заявленої заявником підстави визнання договору недійсним стосовно пов'язаності сторін Договору суд зазначив, що ст. 20 Закону про банкрутство не передбачає такої спеціальної підстави визнання недійсним правочину як пов'язаність продавця та покупця. Але оскільки наявними у справі матеріалами підтверджується факт відчуження Боржником спірних майнових прав за цінами значно нижчими визначеної ринкової вартості, за наявності безспірної заборгованості перед ініціюючими кредитором у сумі 1 333 342,50 грн., а також значної заборгованості перед іншими кредиторами, в тому числі по сплаті податків, обов'язкових платежів і єдиного внеску, суд ухвали задовольнити заяву про визнання недійсним договору [7].

Також ст. 42 КУзПБ уже здійснює поділ підстав для визнання правочинів боржника недійсними на дві групи – до першої групи віднесено підстави, з яких правочини можуть бути визнані недійсними господарським судом якщо вони завдали збитків боржнику або кредиторам, а друга група – це підстави, з яких правочини можуть бути визнані недійсними господарським судом незалежно від факту завдання такими правочинами збитків.

Також КУзПБ суттєво збільшив так званий «підозрілий» період – тобто час, за який правочин боржника може бути визнаний недійсним з одного року до трьох.

Для правовідносин неспроможності характерною є висока конфліктогенність між учас-

никами провадження у справі про банкрутство, зумовлена бажанням кожного суб'єкта (як боржника, так і кожного з кредиторів) максимально захистити свої інтереси [8, с. 105]. Визнання правочинів недійсними у процедурі банкрутства, з одного боку, слугує механізмом захисту прав кредиторів боржника, але, з іншого боку, може негативно вплинути на права та інтереси добросовісних контрагентів такого боржника.

В. Крат відзначає, що недійсність договору відображається (чи може відобразитися) на правах та інтересах інших учасників цивільних правовідносин, тому повинні існувати певні правові підстави і наслідки недійсності, у тому числі для «дотичних» до неї учасників цивільних правовідносин [9, с. 91]. О.О. Степанов зазначає, що у зв'язку з тим, що даний господарсько-правовий інститут здійснює «замах» на інтереси інших осіб – контрагентів боржника, які уклали цілком законні правочини з боржником, головним завданням є створення певного балансу інтересів конкурсних кредиторів з інтересами стійкості цивільного (господарського) обороту [10, с. 98]. Так, природньо, що визнання правочинів боржника недійсними зачіпає інтереси контрагентів боржника, і порушує інші принципи права – такі, як принцип правової визначеності, принцип правомірності правочину тощо. Принципи, як відомо, є висхідними ідеями, «стержем», на якому тримається право [11, с. 33].

О. Беяневич наголошує, що визнання недійсними правочинів (договорів) не тягне за собою припинення правовідносин, що склалися, тому кредитор за недійсним правочиним (договором) має право вибору – погашення свого боргу в першу чергу в процедурі банкрутства або виконання зобов'язання боржником у натурі після припинення провадження у справі про банкрутство [12, с. 7].

**Висновки.** Таким чином, для правовідносин банкрутства характерним є те, що крім загального правового регулювання у ЦК України, питання недійсності правочинів, вчинених неплатоспроможних боржником, здійснюється також у законодавстві про банкрутство. Новим КУзПБ розширено перелік підстав, з яких правочини боржника можуть бути визнані недійсними. Зокрема, додано такі підстави для визнання правочинів боржника недійсними, як: боржник уклав договір із заінтересованою особою; боржник уклав договір дарування. Крім того, ст. 42 КУзПБ уже здійснює поділ підстав для визнання правочинів боржника недійсними на



дві групи – до першої групи віднесено підстави, з яких правочини можуть бути визнані недійсними господарським судом якщо вони завдали збитків боржнику або кредиторам, а друга група – це підстави, з яких правочини можуть бути визнані недійсними господарським судом незалежно від факту завдання такими правочинами збитків. Також КУзПБ суттєво збільшив так званий «підозрілий» період – тобто час, за який правочин боржника може бути визнаним недійсним з одного року до трьох. Визнання правочинів недійсними у процедурі банкрутства, з одного боку, слугує механізмом захисту прав кредиторів боржника, але, з іншого боку, може негативно вплинути на права та інтереси добросовісних контрагентів такого боржника.

#### Список використаної літератури:

1. Кодекс України з процедур банкрутства : Закон України від 18 жовтня 2018 року № 2597-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 19. Ст. 74.
2. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом : Закон України від 14.05.1992 р. № 2343-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 31. Ст. 440.
3. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40–44. Ст. 356.
4. Кучер В. О. Недійсні правочини та їх цивільно-правові наслідки: навч. посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. 344 с.
5. Спасибо-Фатєєва І. Спірні питання недійсності правочинів та її наслідків. *Вісник Академії правових наук України*. 2007. № 3 (50). С. 95–106.
6. Поляков Б. М. Право неспроможності (банкрутства) в Україні : підруч. для студ. вищ. навч. закл. Київ : Ін Юре, 2011. 560 с.
7. Ухвала Господарського суду Київської області від 02 серпня 2017 року у справі № 911/1012/13. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/68135191> (дата звернення: 12.01.2019).
8. Бутирська І. А. Функції господарського суду у справі про банкрутство. *Вісник господарського судочинства*. 2015. № 4. С. 106–111.
9. Крат В. Загальна характеристика недійсності договору. *Мала енциклопедія нотаріуса*. 2017. № 4. С. 91–98.
10. Степанов О. О. Недійсність правочинів неспроможного боржника. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2013. Вип. 4. С. 97–102.
11. Бутирський А. А. Правове регулювання принципів здійснення правосуддя в адміністративному та господарському судочинстві. *Судова апеляція*. 2010. № 2. С. 33–40.
12. Беляневич О. Про особливості застосування норм про позовну давність у справах про банкрутство. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 10. С. 5–9.

#### Guryn M. O. Recognition of the debtor's transactions invalid according to the code of Ukraine on bankruptcy procedures

*The article is devoted to the study of changes that have occurred in the legal regulation of invalidation of the debtor's transactions in connection with the adoption of the Bankruptcy Code of Ukraine. The general concepts of "transactions" and "invalidity of transactions" are revealed. The author analyzes the grounds for declaring the debtor's transactions invalid under the previous Law of Ukraine "On restoring the solvency of the debtor or declaring him bankrupt" and the new Code of Ukraine on Bankruptcy Procedures.*

*According to the results of the study, the author concludes that the legal relationship of bankruptcy is characterized by the fact that in addition to general legal regulation in the Civil Code of Ukraine, the invalidity of transactions committed by insolvent debtors is also in bankruptcy law. The new Code of Ukraine on Bankruptcy Procedures expands the list of grounds on which the debtor's transactions may be declared invalid. In particular, the following grounds for recognizing the debtor's transactions as invalid have been added, such as: the debtor has entered into an agreement with the person concerned; the debtor entered into a gift agreement. In addition, the Bankruptcy Code of Ukraine already divides the grounds for declaring the debtor's transactions invalid into two groups – the first group includes the grounds on which transactions may be invalidated by a commercial court if they caused damage to the debtor or creditors, and the second group is the grounds, of which transactions may be declared invalid by the commercial court, regardless of the fact that such transactions cause damage. The legislation also significantly increased the so-called "suspicious" period – the time during which the debtor's transaction may be declared invalid from one to three years. Recognition of transactions as invalid in the bankruptcy procedure, on the one hand, serves as a mechanism to protect the rights of creditors of the debtor, but, on the other hand, may adversely affect the rights and interests of bona fide counterparties of such debtor.*

**Key words:** *bankruptcy, insolvency, invalidation of transactions, debtor, creditor, Code of Ukraine on Bankruptcy Procedures.*

