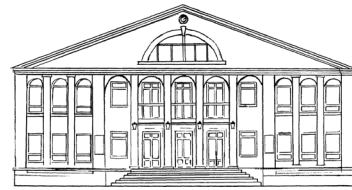


# Держава та регіони



Серія: ПРАВО  
2021 р., № 4 (74)

Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

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

Головний редактор:

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

Редакційна колегія:

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

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

**М. М. Бліхар**, доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного 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 адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності факультету підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності, Дніпропетровський державний 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**

ISSN 1813-338X

Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України (категорія «Б») з юридичних наук (спеціальності: 081. Право, 293. Міжнародне право) відповідно до Наказу МОН України від 17.03.2020 № 409 (додаток 1).

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

Засновник:

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



Видавництво та друк – Видавничий дім «Гельветика»

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

Журнал ухвалено до друку вченою радою  
Класичного приватного університету  
**27 жовтня 2021 р., протокол № 3**

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. – 2021. – № 4 (74).

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

Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою програмного забезпечення StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.

Адреса редакції:

Класичний приватний університет  
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б.  
Телефон: (0612) 220-58-42, +38 050-810-87-82  
Телефон/факс: (0612) 63-99-73.

Здано до набору 18.10.2021.

Підписано до друку 28.10.2021.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 рр.  
Замовлення № 1121/461.

© Класичний приватний університет, 2021

# ЗМІСТ

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

<i>Н. О. Клещенко</i> ПІДХОДИ ДО УНІФІКАЦІЇ ЮРИДИЧНОЇ ТЕРМІНОЛОГІЇ.....	6
--	---

## ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

<i>Л. О. Панькова, Р. М. Коваль</i> ДОЗВІЛЬНА СИСТЕМА У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ.....	10
--	----

## ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

<i>А. В. Бурка, М. І. Боднарук</i> УКЛАДЕННЯ ТРУДОВИХ ДОГОВОРІВ З МАЛОЛІТНІМИ ОСОБАМИ.....	15
<i>Я. В. Сайченко</i> ДИСТАНЦІЙНА РОБОТА ЯК ОДНА ІЗ ФОРМ НЕСТАНДАРТНОЇ ЗАЙНЯТОСТІ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	21
<i>О. В. Тищенко, С. М. Черноус, Л. Г. Дунаєвська</i> ПРИНЦИП СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ТОЛЕРАНТНОСТІ: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ.....	26

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

<i>М. М. Бліхар, Ю. С. Рудницька</i> ПРИНЦИПИ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА УКРАЇНИ.....	35
<i>А. В. Боровик, Д. Є. Махаринець</i> СИСТЕМА ТА СТРУКТУРНА ПОБУДОВА АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ СУДОВОЇ ВЛАДИ.....	41
<i>І. В. Козачок</i> ПАРАДИГМИ КОНТРОЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ.....	48
<i>Ю. Ю. Пустовіт</i> ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ КОНТРОЛЮ (НАГЛЯДУ) У СФЕРІ ХАРЧОВОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ.....	53
<i>О. Ю. Синяєвська</i> ЗАСТОСУВАННЯ ПРЕВЕНТИВНИХ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ЗАХОДІВ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ПОШИРЕННЮ ПАНДЕМІЇ COVID-19 В УКРАЇНІ.....	63

## КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

<i>Н. А. Орловська</i> АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРОПАГАНДУ ВІЙНИ (У СВІТЛІ ЗАКОНОПРОЄКТУ № 2689).....	72
<i>А. А. Надоев</i> ОБ'ЄКТИВНА СТОРОНА КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПЕРЕДБАЧЕНОГО СТ. 426 КК УКРАЇНИ.....	78

## МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

<i>А. Пахлеванзаде</i> ПОНЯТТЯ НЕЗАКОННОГО ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ У МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ.....	85
<i>К. Є. Рашевська</i> УГОДА ПРО ВІЛЬНУ ТОРГІВЛЮ МІЖ КАНАДОЮ ТА КОЛУМБІЄЮ: ОРИГІНАЛЬНИЙ ПІДХІД ДЛЯ ПОЗИТИВНОГО ВПЛИВУ НА СИСТЕМУ ПРАВ ЛЮДИНИ.....	90
<i>Д. А. Чижов</i> НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА ЯК ЕЛЕМЕНТ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА.....	96

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

<i>Л. Г. Удовика, Г. О. Дічко</i> ПРАВОВІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ПОЛЬЩІ ТА УКРАЇНИ: КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ.....	102
<i>В. В. Гордєєв, Н. А. Гураленко</i> ОСНОВНІ ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА.....	112
<i>О. Р. Вайцеховська, В. А. Вдовічен</i> ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОПОДАТКУВАННЯ ЦИФРОВИХ КОМПАНІЙ У ВЕЛИКОБРИТАНІЇ.....	118

<i>О. В. Настасійчук</i> ПЕРЕХІД ВІД ІМПЛІЦИТНОЇ ДО ЕКСПЛІЦИТНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ ОЦІНОК: КАРЛ ЛАРЕНЦ, КЛАУС-ВІЛЬГЕЛЬМ КАНАРИС, ТОМАС РІМ .....	123
<i>М. А. Шелотько</i> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ЗАБОРОНИ ПРОВОКАЦІЇ ПІДКУПУ (НА ПРИКЛАДІ ДЕРЖАВ РІЗНИХ ПРАВОВИХ СИСТЕМ ПРАВА).....	129
<i>Р. І. Горяченко</i> КАДРИ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ ТА ХАРАКТЕРНІ ОЗНАКИ.....	134
<i>О. Ю. Дубинський, Д. В. Бараненко, Н. П. Бортник</i> ІНФОРМАЦІЙНО-ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНА МОДЕЛЬ ДОКАЗІВ В АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ.....	142
<i>О. В. Леценко</i> ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА.....	150
<i>М. В. Косюта, О. Г. Свіда</i> ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВЕЛИКОЇ ПАЛАТИ ВЕРХОВНОГО СУДУ.....	154
<i>Я. І. Маслово</i> АНТИКОРУПЦІЙНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ЩОДО ЮРИДИЧНИХ ОСІБ.....	160
<i>П. В. Вовк</i> ІСТОРІОГРАФІЧНИЙ НАРИС СТАНОВЛЕННЯ КОНЦЕПТУ «ПРОЦЕСУАЛЬНА ФОРМА АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА».....	165
<i>А. С. Вітвіцький</i> ПОЧАТКОВИЙ ЕТАП РОЗСЛІДУВАННЯ ТРАНСНАЦІОНАЛЬНИХ ЗЛОЧИНІВ.....	172
<i>М. О. Писаренко</i> ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОБ'ЄКТІВ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ.....	178
<i>О. К. Коломоєць</i> НАЦІОНАЛЬНА ОЦІНКА РИЗИКІВ В СИСТЕМІ ЗАВДАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ.....	178
<i>О. В. Кучер</i> МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ.....	190
<i>В. В. Повидиш</i> ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУЛЮВАННЯ ЗМІСТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ОБОРОННОГО ЗАМОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ.....	195
<i>В. А. Карастельов</i> ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ЧИННИКІВ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ЯКІСТЬ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ .....	200
<i>О. О. Кабиш</i> СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КІБЕРЗЛОЧИННОСТІ.....	205
<i>В. О. Матвійчук</i> ГЕНЕЗА ІНСТИТУТУ ДІЗНАННЯ В УКРАЇНІ.....	210
<i>Р. С. Козьяков</i> СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....	217
<i>І. В. Ісаєнко</i> МІСЦЕ ТА РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У ПРОФІЛАКТИЦІ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ.....	224
<i>Н. А. Лисенко</i> ГЕНЕЗА НАУКОВИХ ПІДХОДІВ ЩОДО СПОСОБІВ УЧИНЕННЯ ШАХРАЙСТВА У СФЕРІ ВОЛОНТЕРСЬКОЇ ТА БЛАГОДІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	229
<i>С. О. Перхун</i> ПОЧАТКОВИЙ ЕТАП РОЗСЛІДУВАННЯ ШАХРАЙСТВА У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ІНТЕРНЕТ- БАНКІНГУ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ.....	234

# CONTENTS

## THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

<i>Kleshchenko N. O.</i> APPROACHES TO THE UNIFICATION OF LEGAL TERMINOLOGY.....	6
---	---

## COMMERCIAL LAW, COMMERCIAL PROCEDURAL LAW

<i>Pankova L. O., Koval R. M.</i> PERMIT SYSTEM IN ECONOMIC ACTIVITY: STATE AND PROSPECTS.....	10
---	----

## EMPLOYMENT LAW; SOCIAL SECURITY LAW

<i>Burka A. V., Bodnaruk M. I.</i> CONCLUDING EMPLOYMENT CONTRACTS WITH MINORS.....	15
<i>Saichenko Ya. V.</i> DISTANCE WORK AS ONE OF THE FORMS OF NON-STANDARD EMPLOYMENT: LEGAL ASPECT.....	21
<i>Tyshchenko O. V., Chernous S. M., Dunaievska L. H.</i> THE PRINCIPLE OF SOCIO-LEGAL TOLERANCE: URGENT ISSUES.....	26

## ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE; FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW

<i>Blikhar M. M., Rudnytska Yu. S.</i> CLASSIFICATION OF PRINCIPLES OF BUDGET LAW AS A BRANCH OF FINANCIAL LAW.....	35
<i>Borovyk A. V., Makharynets D. Ye.</i> SYSTEM AND STRUCTURAL STRUCTURE OF ADMINISTRATIVE JUDICIARY AS A FORM OF IMPLEMENTATION OF THE JUDICIARY.....	41
<i>Kozachok I. V.</i> PARADIGMS OF THE CONTROL FUNCTION OF A LOCAL COUNCIL DEPUTY.....	48
<i>Pustovit Yu. Yu.</i> CONCEPTS AND FEATURES OF CONTROL (SUPERVISION) IN THE FOOD INDUSTRY.....	53
<i>Syniavska O. Yu.</i> APPLICATION OF PREVENTIVE POLICE MEASURES TO PREVENT THE SPREAD OF THE COVID-19 PANDEMIC IN UKRAINE.....	63

## CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL EXECUTIVE LAW

<i>Orlovska N. A.</i> THE ACTUAL ISSUES OF CRIMINAL RESPONSIBILITY FOR PROPAGANDA OF WAR (IN THE LAW DRAFT № 2689 CONTEXT).....	72
<i>Nadoiev A. A.</i> THE OBJECTIVE SIDE OF THE CRIMINAL OFFENCE UNDER THE ARTICLE 426 OF THE CRIMINAL CODE OF UKRAINE.....	78

## INTERNATIONAL LAW

<i>Pahlevanzade A.</i> THE CONCEPT OF ILLEGAL TRAFFICKING IN NARCOTIC DRUGS IN INTERNATIONAL LAW.....	85
<i>Rashevskaya K.</i> THE CANADA-COLOMBIA FREE TRADE AGREEMENT: AN ORIGINAL APPROACH TO HAVING A POSITIVE IMPACT ON THE HUMAN RIGHTS SYSTEM.....	90
<i>Chyzhov D. A.</i> NATIONAL SECURITY AS AN ELEMENT OF THE SYSTEM OF ENSURING THE RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN.....	96

## TOPICAL ISSUES OF JURIDICAL SCIENCE

<i>Udovyka L. G., Dichko H. O.</i> LEGAL BASES OF THE HEALTH CARE SYSTEM OF POLAND AND UKRAINE: A COMPARATIVE ANALYSIS.....	102
<i>Gordeev V. V., Guralenko N. A.</i> THE MAIN FEATURES OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS.....	112
<i>Vaitsekhovska O. R., Vdovichen V. A.</i> LEGAL REGULATION OF TAXATION OF DIGITAL COMPANIES IN THE UNITED KINGDOM.....	118

<i>Nastasiichuk O. V.</i> TRANSITION FROM IMPLICIT TO EXPLICIT JURISPRUDENCE OF EVALUATIONS: KARL LARENZ, CLAUS-WILHELM CANARIS, TOMAS RIEHM.....	123
<i>Shepotko M. A.</i> FOREIGN EXPERIENCE OF CRIMINAL AND LEGAL PROHIBITION OF PROVOCATION OF BRIBERY (ON THE EXAMPLE OF STATES OF DIFFERENT LEGAL SYSTEMS OF LAW).....	129
<i>Horyachenko R. I.</i> STAFF OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE: CONCEPTS AND CHARACTERISTICS.....	134
<i>Dubynskiy O. Yu., Baranenko D. V. Bortnyk N. P.</i> INFORMATION AND TELECOMMUNICATION MODEL OF EVIDENCE IN THE ADMINISTRATIVE-JURISDICTIONAL PROCESS.....	142
<i>Leshchenko O. V.</i> SOME ASPECTS OF THE STATE STRATEGY FOR CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT.....	150
<i>Kosiuta M. V., Svyda O. G.</i> DISCUSSION ISSUES OF THE FUNCTIONING OF THE GRAND CHAMBER OF THE SUPREME COURT.....	154
<i>Maslova Ya. I.</i> ANTI-CORRUPTION OBLIGATIONS REGARDING LEGAL ENTITIES.....	160
<i>Vovk V. P.</i> HISTORIOGRAPHIC ESSAY ON THE FORMATION OF THE PROCEDURAL FORM OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS.....	165
<i>Vitvitsky A. S.</i> THE INITIAL STAGE OF THE INVESTIGATION OF TRANSNATIONAL CRIMES.....	172
<i>Pysarenko M. O.</i> GENERAL CHARACTERISTICS OF COMMUNAL PROPERTY OBJECTS.....	178
<i>Kolomoiets O. K.</i> THE NATIONAL ASSESSMENT OF RISKS IN THE SYSTEM OF TASKS OF THE STATE FINANCIAL MONITORING SERVICE OF UKRAINE: ISSUES OF THEORY AND PRACTICE.....	178
<i>Kucher O. V.</i> THE PURPOSE, TASKS, AND FUNCTIONS OF SUPERVISION AND CONTROL OVER COMPLIANCE WITH LABOR LEGISLATION.....	190
<i>Povydysh V. V.</i> THEORETICAL APPROACHES TO THE FORMULATION OF THE CONTENT OF ADMINISTRATIVE LEGAL RELATIONS REGARDING THE SECURITY AND IMPLEMENTATION OF THE STATE DEFENSE ORDER IN UKRAINE.....	195
<i>Karastelov V. A.</i> TO CHARACTERIZE THE FACTORS AFFECTING THE QUALITY OF STAFFING OF THE SECURITY SERVICE OF UKRAINE.....	200
<i>Kabysh O. O.</i> THE STATE OF RESEARCH ON THE PROBLEM OF LEGAL REGULATION OF THE INTERACTION OF ACTORS IN THE FIGHT AGAINST CYBERCRIME.....	205
<i>Matviichuk V. O.</i> GENESIS OF THE INSTITUTE OF STUDY IN UKRAINE.....	210
<i>Koziakov R. S.</i> THE SYSTEM OF SUBJECTS OF CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITY IN THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE.....	217
<i>Isaienko I. V.</i> THE PLACE AND ROLE OF THE NATIONAL POLICE IN PREVENTION OF FENSES IN THE SPHERE OF PUBLIC ORDER AND PUBLIC SECURITY.....	224
<i>Lysenko N. A.</i> THE GENESIS OF SCIENTIFIC APPROACHES TO METHODS OF COMMITTING FRAUD IN THE SPHERE OF VOLUNTARY AND CHARITY ACTIVITIES.....	229
<i>Perkhun S. O.</i> THE INITIAL STAGE OF FRAUD INVESTIGATION IN THE FIELD OF INTERNET BANKING USE: THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS.....	234



# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.1

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2021.4.1>

**Н. О. Клещенко**

кандидат юридичних наук  
Інституту держави і права імені В. М. Корецького  
Національної академії наук України

## ПІДХОДИ ДО УНІФІКАЦІЇ ЮРИДИЧНОЇ ТЕРМІНОЛОГІЇ

*Стаття присвячена дослідженню питань щодо підходів до уніфікації юридичної термінології. Наголошується, що юридична термінологія посідає особливе місце у процесі законодавчої діяльності, адже вона здатна відокремити одне нормативне судження від інших, надати їм потрібної змістовності. Основу термінологічної системи права утворюють юридичні терміни, які змінюються й розвиваються з розвитком правової науки.*

*Пропонується уніфікацію юридичної термінології розуміти як діяльність уповноважених суб'єктів, які за допомогою прийомів і засобів юридичної техніки здатні привести юридичні терміни до єдиної системи, однакового сприйняття та тлумачення з метою їх уживання в нормативно-правових актах. Звертається увага на те, що уніфікація юридичної термінології є однією з форм техніко-юридичної роботи над поняттями, яка реалізується на трьох рівнях: логічному, лінгвістичному і змістовому.*

*У статті здійснено спробу схарактеризувати два підходи до уніфікації юридичної термінології, а саме теоретико-концептуальний та структурований. Перший характеризується гармонійним поєднанням у теоретичній та практичній площинах, а також об'єктивністю, яка передбачає врахування всіх істотних ознак, що характеризують даний термін. Тобто даний підхід зосереджений на дослідженні самого феномену «юридична термінологія», його аналізі у правовій і законодавчій діяльності держави. Структурований же підхід виокремлюється тим, що юридичні терміни стають елементами понятійного апарату й інтегруються у структуру нормативно-правової термінології, отже, мають відповідати таким вимогам, як: цілісність, структурна побудова й ієрархічність системи юридичних понять. Наголошується, що теоретико-концептуальний підхід є більш широким, ніж структурований.*

*Акцентується на першочерговому вирішенні проблем упорядкування юридичної термінології як вихідного пункту адаптації українського права до європейського. Результатом уніфікації юридичної термінології має стати ситуація, за якої в національному законодавстві застосовуватимуться терміни і юридичні поняття, які відповідають загальновизнаним та європейським правовим стандартам.*

**Ключові слова:** уніфікація юридичної термінології, мова законодавства, законодавча діяльність, нормативно-правовий акт, юридична техніка.

**Постановка проблеми.** Активний розвиток правової системи України зумовлено передусім відмовою від вузьконормативного розуміння права, звільненням від надмірної заїдеологізованості, що довгий час була характерною для вітчизняної юридичної науки і практики. Процеси міжнародної інтеграції, уніфікації та гармонізації правового регулювання потребують вдосконалення форм вираження права, зокрема

й вирішення мовно-технічних проблем у сфері правового регулювання, вироблення системи науково обґрунтованих вимог, техніко-юридичних правил, прийомів, способів та засобів розроблення і викладення нормативно-правових та інших юридичних актів, їхньої адаптації до законодавства Європейського Союзу [1, с. 1].

Сьогодні диктує свої тенденції, суть яких у тому, що сучасне суспільство прагне до

інтеграції в усіх царинах людських відносин. У результаті чого виникає потреба уніфікації термінологічного апарату в законодавчій та правовій сферах, що, у свою чергу, полегшить правові взаємини між суб'єктами в різних країнах, що із часом можуть належати до єдиного правового законодавчого простору.

Проблема неналежного дослідження мови законодавства полягає в тому, що вітчизняні законодавці не повною мірою послуговуються правовою термінологією, а мовознавці не досить досліджують проблеми мови законодавства як особливого функціонального стилю української літературної мови [2, с. 111].

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

Проблематику уніфікації юридичної термінології у своїх працях ставили на першочергове місце багато вітчизняних учених, зокрема: О. Богачова, О. Кушнар'ова, І. Онищук, Н. Оніщенко, Т. Подорожна, Ю. Шемшученко, І. Шутак та інші. Проте натепер у науковій літературі не досить розкрито питання щодо підходів до уніфікації юридичної термінології.

**Мета статті** – дослідження підходів до уніфікації юридичної термінології, їх теоретико-правове обґрунтування.

**Виклад основного матеріалу.** Як відомо, однією з ознак права є його формальна визначеність, яка передбачає, по-перше, що норми права мають визначений, здебільшого точний, конкретний, деталізований зміст, що з належною повнотою охоплює певні суспільні відносини [3, с. 23]. Реалізується ця ознака за допомогою юридичних термінів.

У процесі законотворення певну роль відіграє термінологія загалом, а також кожен термін, поняття зокрема. Вони покликані відділяти одне нормативне судження від інших, надати їм потрібної змістовості, форми, спрямованості. Терміни 1) є зовнішньою «оболонкою» того юридичного змісту, яке опосередковує законодавство, насамперед оформляють ті приписи, які адресуються державою громадянам та іншим суб'єктам суспільних відносин; 2) персоніфікують вказані приписи, пов'язують їх із волею держави і якоюсь мірою надають їм офіційності [4, с. 7].

Як зазначає І. Онищук, з думкою якої ми погоджуємося, юридична термінологія як сукупність термінів та система словесного вираження понять і категорій права є специфічним засобом висловлення змісту нормативно-правового акта. Термінологічна система права виступає своєрідним ядром, яке об'єд-

нує всі структурні елементи та стилістичні зрізи юридичної мови. Із загального юридичного масиву викристалізуються найбільш вдалі й точні терміни, що позначають найважливіші юридичні поняття, які набувають статусу нормативно-правових, а потім уживаються в усіх сферах юридичної діяльності, у всіх видах нормативно-правових актів. Основу термінологічної системи права утворюють наукові терміни, які змінюються й розвиваються з розвитком юридичної науки [5, с. 153]. Отже, учений розуміє юридичний (правовий) термін як слово (або словосполучення), що уніфіковано використовується у сфері правових відносин та із заданою суворою змістовою визначеністю, однозначністю, функціональною стійкістю визначає правове поняття [5, с. 154].

Уніфікація юридичної термінології являє собою багатогранну комплексну роботу, яку можна розглядати в контексті підходів. Окрім того, її варто розглядати як початковий етап у процесі уніфікації всього законодавства. Отже, можна дати визначення уніфікації юридичної термінології, під якою пропонується розуміти діяльність уповноважених суб'єктів, які за допомогою прийомів і засобів юридичної техніки здатні привести юридичні терміни до єдиної системи, однакового сприйняття та тлумачення з метою їх уживання в нормативно-правових актах.

Коли йдеться про нормативно-правову термінологію, то варто пам'ятати, що вона включає не тільки юридичні терміни, а й термінологічну лексику різних галузей економічної та культурної діяльності, оскільки право регулює широкий спектр суспільних відносин [6, с. 40]. Варто наголосити, що уніфікація юридичної термінології є однією з форм техніко-юридичної роботи над поняттями, яка реалізується на трьох рівнях: логічному, лінгвістичному і змістовому.

Як зазначалося в інших роботах, розглядати питання уніфікації юридичної термінології можна в контексті двох підходів. *Теоретико-концептуальний* ґрунтується на дослідженні самого феномену «юридична термінологія», його аналізі у правовій та законодавчій діяльності держави. *Структурний підхід* полягає в розгляді юридичної термінології як структурної одиниці будь-якого правового акта, їх взаємовідношенні [7, с. 96].

Теоретико-концептуальний підхід є більш широким, ніж другий. Основними критерієм його застосування є гармонійне поєднання в теоретичній та практичній площинах, а також

об'єктивність, яка вимагає врахування всіх істотних ознак, які характеризують конкретний термін. У контексті даного підходу варто зауважити, що уніфікація юридичної термінології характеризується деякими особливостями, зумовленими загальним становищем держави. Ідеться насамперед про євроінтеграційні процеси в Україні.

Другий же підхід можна обґрунтувати так, що юридичні терміни стають елементами понятійного апарату й інтегруються у структуру нормативно-правової термінології (звісно, за умови їх нормативного закріплення). Тому повинні відповідати таким основним критеріям, як: цілісність, структурна побудова й ієрархічність системи юридичних понять. Логічний взаємозв'язок і структурна впорядкованість юридичних термінів є об'єктивною закономірністю їхнього існування у правовому та законодавчому просторі.

Основну вимогу до вживання терміна як структурної одиниці правового акта можна сформулювати у вигляді правила: терміни повинні вживатися в законодавчому акті в загальноприйнятому або встановленому законодавством значенні. Інакше кажучи, на позначення того самого об'єкта чи явища має вживатися суто один термін чи одне словосполучення [8, с. 2].

Чіткий понятійно-категоріальний апарат дуже важливий, якщо законодавець ставить за мету уніфікацію, гармонізацію або зближення законодавства, його відповідність європейським стандартам і традиціям. Вироблення сталої системи юридичних понять і термінів є не просто результатом наукового дослідження, а необхідною умовою, одним із пріоритетних напрямів правового реформування. Тільки така система може забезпечити зближення законодавства, його однакове тлумачення, а також правильне застосування правових норм [9, с. 213]. Підходи до уніфікації юридичної термінології можна розглядати як теоретичне підґрунтя для подальшого впровадження у практичну діяльність.

Підсумком уніфікації юридичної термінології має стати ситуація, за якої в національному законодавстві вживатимуться терміни і юридичні поняття, які відповідають загальноновизнаним та європейським правовим стандартам. Тому нагальним є розроблення відповідних офіційних юридичних словників, додатних для використання в нормотворчому процесі, які б містили перелік і розкривали зміст основних юридичних термінів, понять та категорій. Із цією

метою ми вважаємо за доцільне створення Центру правової термінології, залучивши до його роботи як юристів-практиків, так і мовознавців. Але першочергового вирішення потребує проблема впорядкування юридичної термінології, тому що вона є вихідним пунктом адаптації українського права до європейського. Без уніфікації термінології, яка використовується в обох правових системах, буде складно, а то й неможливо досягти взаєморозуміння у правовій сфері. Результатом уніфікації може й повинна бути система одноманітної, впорядкованої, належним чином оформленої юридичної термінології [7, с. 115].

У світлі євроінтеграційних процесів, що активно відбуваються в нас у державі, поділяємо думку щодо того, що вихідним пунктом гармонізації національного законодавства з європейським правом виступає уніфікація термінології, що вживається в цих двох правових системах. Без цього важко досягнути праворозуміння у правовій сфері [10, с. 108].

**Висновки і пропозиції.** Уніфікація юридичної термінології – це діяльність уповноважених суб'єктів, які за допомогою прийомів і засобів юридичної техніки здатні привести юридичні терміни до єдиної системи, однакового сприйняття та тлумачення з метою їх уживання в нормативно-правових актах. Є однією з форм техніко-юридичної роботи над поняттями, яка реалізується на трьох рівнях: логічному, лінгвістичному і змістовному. Розглядати питання уніфікації юридичної термінології можна в контексті двох взаємодоповнюючих підходів: теоретико-концептуального та структурного, які можна розглядати як теоретичну основу з метою впровадження у практичну діяльність.

#### Список використаної літератури:

1. Любченко М. Юридична термінологія: поняття, особливості, види : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2012. 20 с. URL: [https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/17320/1/Lubchenco\\_avtoref-2012.pdf](https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/17320/1/Lubchenco_avtoref-2012.pdf).
2. Шестакова С. Правова термінологія і проблеми її упорядкування. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. Серія «Філологічні науки». 2017. № 258. С. 110–116. URL: <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Filol/article/download/10747/9418>.
3. Алексеев С. Проблемы теории права : курс лекций : в 2-х т. Свердловск : Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. Т. 1 : Основные вопросы общей теории социалистического права. 396 с.



4. Баймаханов М. Терминология и термины как атрибуты законотворчества. *Актуальные проблемы государства и права* : сборник материалов Научной конференции, г. Астана, 10 декабря 2013 г. Астана : ТОО «КазГЮУ Консалтинг», 2014. Вып. 2. С. 7–8.
5. Онищук І. Термінологія та законодавчі дефініції у нормативно-правових актах. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2012. № 6. С. 153–160. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nivif\\_2012\\_6\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nivif_2012_6_25).
6. Бєседна Л. Термінологія та визначення понять в нормативно-правових актах. *Інформація і право*. 2011. № 3 (3). С. 34–40. URL: <http://ippi.org.ua/sites/default/files/12bllnpa.pdf>.
7. Клещенко Н. Уніфікація законодавства: теоретико-прикладні аспекти : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2020. 204 с.
8. Богачова О. Законотворчий процес в Україні : проблеми вдосконалення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2006. 24 с.
9. Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення : монографія / кол. авт. ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; Київ. ун-т права. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. 220 с.
10. Шемшученко Ю. Теоретичні проблеми гармонізації законодавства України з європейським правом. *Вісник Академії правових наук*. 2004. Вип. 3 (38). С. 108–109.

### **Kleshchenko N. O. Approaches to the unification of legal terminology**

*The article is devoted to the study of issues related to approaches to the unification of legal terminology. It is emphasized that legal terminology is of special importance in the process of legislative activity, because it is able to separate one normative judgment from others, to give them the necessary content. The basis of the terminological system of law is formed by legal terms, which change and develop with the development of legal science.*

*It is proposed to unify legal terminology, to understand it as the activity of authorized entities, which with the help of techniques and means of legal technique are able to bring legal terms to a single system, the same perception and interpretation in order to apply them in regulations. Attention is drawn to the fact that the unification of legal terminology is one of the forms of technical and legal work on concepts, which is implemented at three levels: logical, linguistic and substantive.*

*The article attempts to characterize two approaches to the unification of legal terminology, namely theoretical-conceptual and structured. The first is characterized by a harmonious combination in theoretical and practical terms, as well as objectivity, which requires consideration of all the essential features that characterize the term. That is, this approach focuses on the study of the phenomenon of "legal terminology" and its analysis in the legal and legislative activities of the state. The structured approach is distinguished by the fact that legal terms become elements of the conceptual apparatus and are integrated into the structure of legal terminology, so they must meet such requirements as: integrity, structural structure and hierarchy of the system of legal concepts. It is emphasized that the theoretical and conceptual approach is broader than structured.*

*Emphasis is placed on the priority solution of the problems of streamlining legal terminology as a starting point for the adaptation of Ukrainian law to European law. The result of the unification of legal terminology should be a situation to which the national legislation will apply terms and legal concepts that meet generally accepted and European legal standards.*

**Key words:** *unification of legal terminology, language of legislation, legislative activity, normative-legal act, legal technique.*

# ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.12

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2021.4.2>

**Л. О. Панькова**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивільного та господарського права  
Національного університету біоресурсів і природокористування України

**Р. М. Коваль**

студент юридичного факультету  
Національного університету біоресурсів і природокористування України

## ДОЗВІЛЬНА СИСТЕМА У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ

*Статтю присвячено питанням функціонування дозвільної системи у сфері господарювання в умовах модернізації господарського законодавства. Дозвільну систему у сфері господарювання розглянуто як гарантію окремих конституційних прав і свобод людини та громадянина. Узагальнено теоретичні позиції і норми чинного законодавства про дозвільну систему у сфері господарювання. Визначено дозвільні процедури (ліцензування, патентування, квотування тощо) і сформовано перелік дозвільних документів, якими є сертифікати, висновки, дозволи/ спеціальні дозволи, погодження, рішення, підтвердження, форми реєстрації, експлуатаційні дозволи.*

*Звісно, що таке різноманіття офіційних документів не може позитивно впливати на сприйняття дозвільних процедур користувачами і потребує уніфікації. Наприклад, можна залишити назви трьох-чотирьох документів дозвільного характеру, які відрізняються за своєю природою – сертифікат, свідоцтво, висновок і погодження, що значно сприятиме уніфікації документообігу різних державних структур. Удосконалено положення про суб'єкти дозвільних відносин і класифіковано об'єкти, щодо яких можуть видаватися дозвільні документи, а саме: речі матеріального характеру, які використовуються у разі здійснення господарської діяльності, які ми можемо класифікувати за критерієм відтворюваності на природні та штучностворені; дії та документація (проектна документація на будівництво об'єктів, землевпорядна документація, містобудівна документація, гірничий відвід). Досліджено питання про судову юрисдикцію спорів і дозволи у сфері господарювання, зокрема визначення належності спорів до господарської чи адміністративної юрисдикції. Проаналізовано сучасний стан нормативного забезпечення розвитку електронних сервісів у дозвільній сфері і діяльності дозвільних центрів. Останні переконливо довели свою ефективність, однак існують і проблеми, які заважають їхньому належному функціонуванню: неналежне матеріально-технічне забезпечення зазначених центрів, недостатня робота місцевих органів влади із популяризації діяльності дозвільних центрів через засоби масової інформації.*

**Ключові слова:** дозвіл, бізнес, ліцензія, держава, модернізація господарського законодавства.

**Постановка проблеми.** Здійснення окремих видів економічної діяльності може бути пов'язано із потенційною небезпекою для життя і здоров'я громадян, національної безпеки, довкілля

і громадського правопорядку. Колізія між суспільною вимогою і ризиком виникнення негативних наслідків породжує потребу у встановленні певних обмежень і заборон, у створенні

механізму, який дозволяє отримати право на вчинення тих дій, щодо яких діють обмеження і заборони за умов відповідності низці вимог, установлених компетентними органами у нормативно-правових актах різної юридичної сили.

Дозвільна система дає змогу подолати бар'єр, установлений відносною заборонаю. Дозволи є одним із найпоширеніших інструментів регулювання суспільних відносин у сфері державного управління. Вони застосовуються органами виконавчої влади під час установлення державою спеціальних стандартів, умов і вимог здійснення відповідної діяльності або використання ресурсів під контролем держави, які вводяться зазвичай із метою забезпечення безпеки і стабільності економічних та інших соціальних процесів.

Широке використання дозволів, які у своїй сукупності утворюють раціональну та ефективну систему забезпечення безпеки життєдіяльності суспільства, є виконанням обов'язків держави із загального гарантування всіх конституційних прав і свобод людини та громадянина. Сформований за допомогою дозволів правовий простір покликаний підтримувати належний рівень безпеки у суспільстві і стимулювати формування нових форматів попередження і запобігання ризикам.

Важливим є питання побудови такої дозвільної системи, яка водночас забезпечить швидкий допуск до здійснення того чи іншого виду господарської діяльності, позбавлена рис бюрократії, унеможливить доступ суб'єктів господарювання, котрі не відповідають певним вимогам права на здійснення того чи іншого виду господарської діяльності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Концептуальні підходи О.П. Подцерковного та В.С. Щербини до перспектив розвитку господарського законодавства стали підґрунтям для формулювання висновків щодо перспектив законодавства про дозвільну систему у сфері господарювання. Крім цього, проаналізовано окремі позиції наукової статті Ю.І. Соломко щодо розвитку системи надання адміністративних послуг та забезпечення ефективності впровадження електронних послуг. У статті проаналізовано наукові позиції К.І. Апанасенко щодо об'єкту дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності.

**Метою дослідження** є узагальнення наукових позицій щодо дозвільної системи у сфері господарювання в умовах модернізації господарського законодавства, вивчення питання

судової юрисдикції спорів про дозволи у сфері господарювання.

**Виклад основного матеріалу.** Сформована у попередні роки система видачі дозвільних документів характеризувалася значною кількістю цих документів, складними процедурами їх отримання (зокрема необхідністю їх оновлювати), відсутністю чіткої системи нормативно-правових актів, якими була би регламентована процедура отримання дозволів (нині це закони та підзаконні акти, які іноді прямо суперечать один одному), відсутністю чіткої і повної інформації для суб'єктів господарювання. Наявність такої системи перешкождала здійсненню ефективного державного управління у сфері будівництва, земле- та природокористування, охорони здоров'я тощо. Такий стан речей практично зводив нанівець бажання працювати легально і сприяв тінізації економіки та розвитку корупції. Аби змінити ситуацію, у 2003 році була започаткована повномасштабна реформа дозвільної системи в Україні [1, с. 3].

Нині дозвільну систему можна визначити як сукупність засобів, які регулюють допуск до здійснення умовно дозволеної діяльності за допомогою прийняття органом державного управління або іншим уповноваженим суб'єктом за клопотанням зацікавленої особи індивідуального правозастосовочого акту, що наділяє особу спеціальною правоздатністю або надає йому персональне суб'єктивне право, а також право подальшого контролю за дотриманням цією особою встановлених вимог і умов [2, с. 114].

Законодавство України оперує поняттям «дозвільна система у сфері господарської діяльності», під яким у відповідному Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» розуміють сукупність урегульованих законодавством відносин, що виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання під час видачі документів дозвільного характеру, переоформлення, анулювання документів дозвільного характеру [3].

Дозвільну систему у сфері господарювання можна розглядати як спеціальну гарантію окремих конституційних прав і свобод людини та громадянина. Тільки в умовах безпеки можна говорити про реалізацію повною мірою права на життя, свободу, гідність, на свободу пересування, охорону здоров'я, здорове довкілля.

Зазначені права забезпечуються державним захистом усередині країни (громадська безпека, державна безпека, особиста безпека), що

гарантується також належним функціонуванням дозвільної системи.

Як зазначає К. Апанасенко, дозвіл на здійснення визначених законом господарських операцій (дій зі здійснення видів господарської діяльності) є нормативним правовим засобом-установленням/ інструментом [4, с. 4].

Ми під дозволом розуміємо офіційну згоду уповноважених органів на певну діяльність фізичних осіб – підприємців і юридичних осіб, яка передбачає дотримання вимог до забезпечення громадської безпеки, законності, охорони правопорядку, життя і безпеки громадян. Однак, на нашу думку, є і менш патетична мета запровадження дозволів на той чи інший вид господарської діяльності – це посилений контроль із боку держави за діяльністю суб'єктів господарювання. Відповідно, функції контролю породжують ризики зловживання з боку посадових осіб. Тому пріоритетними є не лише зменшення кількості дозвільних документів, але і мінімізація контакту між суб'єктом господарювання та відповідними посадовими особами. У 2004-2005 роках за методологічної, консультаційної і технічної допомоги USAID було відкрито «єдині офіси» у більш ніж тридцяти містах України. Дозвільні центри переконливо довели свою ефективність. Завдяки їхній роботі скорочено строки отримання документів дозвільного характеру, зменшено витрати суб'єктів господарювання. Отже, було розширено коло суб'єктів дозвільних відносин, а саме: 1) дозвільні органи – органи державної влади, місцевого самоврядування, уповноважені відповідно до закону видавати документи дозвільного характеру;

2) адміністратор / центр надання адміністративних послуг/суб'єкт надання адміністративної послуги;

3) суб'єкт господарювання – зареєстрована у визначеному законодавством порядку юридична особа незалежно від її організаційно-правової форми та форми власності, а також фізична особа-підприємець, яка має намір провадити або провадить господарську діяльність.

Звертаючись до суб'єкта надання адміністративної послуги щодо отримання документів дозвільного характеру, інформації, консультації чи реєстрації декларації відповідності його матеріально-технічної бази вимогам законодавства, суб'єкт господарювання отримує статус заявника. Нагальним є питання про розширення цифрових сервісів та електронних послуг у дозвільній сфері, забезпечення доступу до порталу надання електронних послуг за допо-

могою мобільних телефонів, банкоматів і платіжних терміналів, а також про відповідне правове забезпечення.

Науковцями обґрунтовується наявність групового і безпосереднього об'єкта дозвільних правовідносин. Зокрема, груповий об'єкт дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності – законний інтерес у набутті і належній реалізації права на певні господарські операції/ дії із провадження видів господарської діяльності (володіння цим правом), а також указані права. Безпосередній об'єкт правовідносин із видачі дозвільних документів – це дії дозвільного органу і суб'єкта господарювання із видачі дозвільного документа (реєстрації декларації про провадження господарської діяльності), правовідносин з анулювання/ скасування. Зупинення чи продовження строку дії такого документа – це дії, спрямовані на позбавлення/тимчасове позбавлення суб'єкта господарювання права на провадження окремих господарських операцій/ дій щодо здійснення видів господарської діяльності або, відповідно, підтвердження такого права [4, с. 25].

Об'єкти дозвільних правовідносин не варто ототожнювати з об'єктами, щодо яких можуть видаватися дозвільні документи.

Об'єкти, щодо яких можуть видаватися дозвільні документи, визначені ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». До таких об'єктів належать природні ресурси, земельна ділянка, ґрунтовий покрив земельних ділянок; споруда, будівля, приміщення, устаткування, обладнання та механізми, що вводяться в експлуатацію або проектується; окрема операція, господарська діяльність певного виду, робота та послуга; документи, які використовуються суб'єктом господарювання під час проходження погоджувальної (дозвільної) процедури (проектна документація на будівництво об'єктів, землевпорядна документація, містобудівна документація, гірничий відвід) [3].

Отже, об'єкти, щодо яких можуть видаватися дозвільні документи, можна поділити на:

1) речі матеріального світу, які використовуються під час здійснення господарської діяльності, які можемо класифікувати за критерієм відтворюваності:

– природні (природні ресурси, земельна ділянка, ґрунтовий покрив земельних ділянок);

– штучностворені (споруда, будівля, приміщення, устаткування, обладнання і механізми, які вводяться в експлуатацію або проектується);



2) дії, зокрема господарська діяльність;

3) документація (проектна документація на будівництво об'єктів, землепорядна документація, містобудівна документація, гірничий відвід).

Дозвільну (погоджувальну) процедуру ми пропонуємо відповідно до норм законодавства поділяти на декларативну і документальну.

Декларативна документація будується за принципом мовчазної згоди. Принцип мовчазної згоди є принципом, згідно з яким суб'єкт господарювання набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру за умови, якщо суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою подано в установленому порядку заяву та документи у повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі не видано або не направлено [3].

Документальна форма характеризується тим, що дозвільна процедура завершується видачею документа дозвільного характеру.

Документом дозвільного характеру вважається документ, який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності (або видів господарської діяльності) та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності.

Окрім дозволів, до документів дозвільного характеру належать також висновки, рішення, погодження, свідоцтво або інший документ, який надає право на господарську діяльність. Невичерпність переліку, визначеного законодавцем, дає змогу органам публічної адміністрації застосовувати дозвільну процедуру і щодо надання інших документів, які не мають дозвільного характеру, що є суттєвим порушенням прав підприємців [2, с. 39-41].

Додаток до Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» [5] містить назву документа дозвільного характеру та законодавчий акт України, який передбачає його отримання. Зокрема, до таких документів належать міжнародні ветеринарні сертифікати і ветеринарні довідки; висновок із оцінки впливу на довкілля; висновок державної експертизи землепорядної документації щодо об'єктів, які підлягають

обов'язковій державній експертизі; дозвіл на виготовлення документів страхового фонду; дозвіл або сертифікат на ввезення в Україну і вивезення за її межі об'єктів рослинного світу; дозвіл або сертифікат на ввезення в Україну і вивезення за її межі об'єктів тваринного світу; дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами; письмова згода (повідомлення) на транскордонне перевезення небезпечних відходів; карантинний сертифікат; погодження відведення землі та водного простору для торговельного мореплавства; здійснення будівельних та інших робіт у зоні дії навігаційного обладнання і морських шляхів; рішення про виділення у встановленому порядку лісових ділянок для довгострокового тимчасового користування лісами; свідоцтво на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей; сертифікат суб'єкта оціночної діяльності; підтвердження на ввезення в Україну та вивезення з України насіння і садивного матеріалу, не внесенного до Реєстру сортів рослин України та/або до Реєстру сортів рослин Організації економічного співробітництва та розвитку і призначеного для селекційних, дослідних робіт, експонування; спеціальний дозвіл займатися народною медициною (цілительством); спеціальний дозвіл на користування нафтогазоносними надрами; форма реєстрації уловів (реекспорту) антарктичного та патагонського іклячів; експлуатаційний дозвіл (тимчасовий експлуатаційний дозвіл) на потужність, призначену для виробництва та/або обігу кормових добавок.

Отже, ми можемо сформулювати перелік дозвільних документів: сертифікати, довідки, висновки, дозволи/ спеціальні дозволи, погодження, рішення, свідоцтва, підтвердження, форми реєстрації, експлуатаційні дозволи.

Зазвичай таке різноманіття офіційних документів не може позитивно впливати на сприйняття дозвільних процедур користувачами і потребує уніфікації. Наприклад, можна залишити назви 3-4 документів дозвільного характеру, які відрізняються за своєю природою, – сертифікат, свідоцтво, висновок і погодження. Це значно сприятиме уніфікації документообігу різних державних структур.

Варто зазначити, що в українському судочинстві є проблеми стосовно правильності визначення підвідомчості у деяких категоріях судових спорів, зокрема спорів, які виникають із дозвільних відносин.

Наша позиція полягає у тому, що під час визначення юрисдикції спору потрібно вихо-



дити із суті права/інтересу, за захистом якого суб'єкт права звертається до суду, а також мети звернення з позовом.

Із погляду на модернізацію господарського законодавства логічною є пропозиція О.П. Подцерковного щодо включення до положень нового ГК України Закону України про дозвільну систему [6, с. 40]. Із огляду на реалії сьогодення, на жаль, вирішення питання про оновлення Господарського кодексу України не вбачається можливим. Подальші напрямки вдосконалення законодавства залежатимуть від результатів рекодифікації Цивільного кодексу України.

**Висновки і пропозиції.** Узагальнення теоретичних позицій та аналіз норм чинного законодавства про дозвільну систему у сфері господарювання дозволяє дійти висновку, що питання дозвільної системи є актуальним як серед науковців у галузі адміністративного права, так і дослідників господарського права, зокрема щодо розмежування відносин у дозвільній сфері та розроблення понятійного апарату дозвільної системи у сфері господарювання. Питання судової юрисдикції спорів про дозволи у сфері господарювання потребує встановлення чітких критеріїв підвідомчості у чинному законодавстві. Найскладнішим етапом оновлення правової бази дозвільної системи у сфері господарювання буде чітка фіксація норм щодо

електронних послуг. Актуальним є забезпечення доступу до порталу надання електронних послуг за допомогою мобільних телефонів, банкоматів і платіжних терміналів.

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

1. Адамов Б.І., Ляшенко В.І., Сорокін Б.А., Толмачова Г.Ф. Стан та перспективи розвитку дозвільної системи в Україні. *Вісник економічної науки України*. 2009. № 1(15). С. 3-15.
2. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2015. 625 с.
3. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 року. *Офіційний вісник України*. 2005. № 39. Ст. 24-29.
4. Апанасенко К.І. Дозвільні правовідносини у сфері господарювання: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04; НАН України, Держ. установа «Ін-т екон.-прав. дослідж. ім. В. К. Макутова НАН України». Київ, 2021. 34 с.
5. Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності: Закон України 19.05. 2011 року. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2011. № 47. Ст. 532.
6. Подцерковний О. Про перевірку висновків науки господарського права тенденціями розвитку господарського законодавства. *Право України*. 2010. № 8. С. 39-46.

#### **Pankova L. O., Koval R. M. Permit system in economic activity: state and prospects**

*The article is devoted to the functioning of the permit system in the field of management in the modernization of economic legislation. Permit System management is considered as guarantee of individual constitutional rights and freedoms of man and citizen. The theoretical position and current legislation on licensing system in the field of management. Permitting procedures (licensing, patenting, quotas, etc.) are defined and a list of permits is formed. These are: certificates, conclusions, permits / special permits, approvals, decisions, confirmations, registration forms, operating permits.*

*Of course a variety of official documents can positively influence the perception of users and licensing procedures require harmonization. For example, you can leave the names of three-four permit documents that differ in nature – certificate, certificate, conclusion and approval. This will significantly contribute to the unification documents of various government agencies. The provisions on the subjects of permitting relations have been improved and the objects in respect of which permitting documents may be issued have been classified, namely: things of the material world used in the course of economic activity, which can be classified by reproducibility: natural and artificial; actions and documentation (project documentation for construction of objects, land management documentation, town-planning documentation, mining allotment). The issue of judicial jurisdiction of disputes over business permits has been studied, namely, the determination of disputes belonging to economic or administrative jurisdiction. The current state of regulatory support for the development of electronic services in the permitting sector and the activities of permitting centers is analyzed. Permitting Centers convincingly proven effective, but there are problems that prevent proper operation. In particular, inadequate logistics of these centers, the lack of local authorities to promote business licensing centers through the media.*

**Key words:** permit, business, license, state, modernization of economic legislation.

# ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2021.4.3>

**А. В. Бурка**

доктор філософії,  
асистентка кафедри приватного права юридичного факультету  
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

**М. І. Боднарук**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри приватного права юридичного факультету  
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

## УКЛАДЕННЯ ТРУДОВИХ ДОГОВОРІВ З МАЛОЛІТНІМИ ОСОБАМИ

*У статті здійснено дослідження правового регулювання трудових відносин, що виникають за участю малолітніх осіб (зокрема, у процесі зйомок кіно, рекламних роликів, постановки вистав тощо). Під час дослідження проведено аналіз норм чинного законодавства, наявних законопроектів. За результатами аналізу чинного законодавства зроблено висновок, що ні Кодекс законів про працю України, ні жоден інший нормативний акт не регулюють трудові відносини за участю малолітніх осіб, тобто вони не визнаються суб'єктами трудового права, оскільки у статті 188 Кодексу законів про працю України чітко визначений мінімальний вік працівника для укладення трудового договору – чотирнадцять років.*

*Кожній країні, що ратифікувала Конвенцію «Про мінімальний вік для прийому на роботу» № 138, надається можливість самостійно вирішувати питання правового регулювання праці осіб віком до чотирнадцяти років, проте в Україні дотепер таких механізмів немає, незважаючи на те, що фактично даний вид трудових відносин існує.*

*У статті наголошується на тому, що відсутність нормативного регулювання праці малолітніх осіб створює сприятливі умови для порушень їхніх трудових прав, які розглядаються крізь призму цивільних договорів.*

*У статті вкотре зроблено акцент на необхідності розмежування трудових та цивільних правовідносин. На основі аналізу проектів трудових кодексів зроблено висновок, що останні (усі без винятку) лише частково вирішують питання працевлаштування малолітніх осіб, залишають поза увагою питання тривалості робочого часу, часу відпочинку, можливості залучення до роботи в нічний час, оплати праці, що, на думку авторів статті, є неприпустимим. Окрім цього, у статті для порівняння наводиться досвід зарубіжних країн, зокрема таких, як Сполучені Штати Америки, Німеччина, Індія.*

*На основі аналізу наявних законопроектів та зарубіжного досвіду авторами статті було наголошено на необхідності закріплення за малолітніми особами статусу суб'єктів трудового права, запропоновано низку змін, доповнень до нормативного регулювання трудових відносин за їх участю, з урахуванням обмежень, що зумовлені їхнім віком, станом здоров'я та моральним розвитком.*

**Ключові слова:** малолітні особи, працевлаштування, трудовий договір, умови праці, відпочинок.

**Постановка проблеми.** В Україні, як і в багатьох інших країнах світу, діти віком до чотирнадцяти років залучаються до зйомок у кіно, рекламних роликів, телепередач, музичних кліпах, театральних виставах тощо. Чи є правова основа для такої діяльності; що ця діяльність собою являє: дотримання умов трудового договору чи все ж таки надання послуг на підставі цивільно-правового договору? Чи існують в Україні чітко прописані правила залучення дітей до трудової діяльності, хто повинен укладати договори від їхнього імені? На жаль, однозначні відповіді на поставлені запитання або відсутні взагалі, або надаються частково, а причина цьому – відсутність законодавчого регулювання трудових відносин за участю малолітніх осіб, усупереч тому, що фактично такі відносини існують.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання про особливості правового регулювання праці малолітніх осіб розглядалося в межах як цивільно-правових відносин, так і трудових. Окремі аспекти участі малолітніх осіб у трудових відносинах досліджували: І.А. Ветухова, М.І. Іншин, Д.М. Кравцов, К.С. Овсієнко, Р.О. Павлюков, С.М. Прилипко, І.С. Сахарук, С.О. Сільченко, Ф.А. Цесарський, Л.П. Шумна, О.М. Ярошенко й інші. Проте станом на тепер немає ґрунтовних теоретичних доробків, законодавчого регулювання цього питання, а тому постає необхідність дослідження можливості й особливостей укладення трудових договорів із малолітніми особами.

**Мета статті** – дослідження правової регламентації порядку укладення трудових договорів із малолітніми особами в Україні, формування за результатами дослідження висновків і пропозицій для створення чіткого, злагодженого механізму залучення малолітніх осіб до праці.

**Виклад основного матеріалу.** У ст. 188 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП України) чітко визначений мінімальний вік для укладення трудового договору – чотирнадцять років [1]. Станом на тепер чинний КЗпП України чи будь-який інший нормативний акт не вирішують досліджуване питання, а отже, абсолютно не захищає трудові права й інтереси малолітніх осіб (Закон України «Про кінематографію» [3], Закон України «Про телебачення і радіомовлення» [4]), тим самим ставить їх під загрозу. Лише у ст. 20 Закону України «Про рекламу» закріплені обмеження щодо реклами за участю дітей [5]. погоджуємося з думкою К.С. Овсієнко, що «захищаючи права неповнолітніх у трудо-

вих правовідносинах, законодавство водночас повністю уникає регулювання праці малолітніх» [6, с. 360].

В основу такого законодавчого обмеження (на рівні чотирнадцяти років) лягли положення Конвенції Міжнародної організації праці «Про мінімальний вік для прийому на роботу № 138» від 26 червня 1973 р., що ратифікована Україною. Проте зі змісту Конвенції не випливає чіткої заборони, що діти молодше чотирнадцяти років не можуть працювати, але й відсутні прописані механізми залучення малолітніх дітей до праці. Кожній країні, що ратифікувала дану Конвенцію, надається можливість самостійно вирішити це питання, зважаючи на особливості національного трудово-правового регулювання. Тобто малолітні діти можуть залучатися до трудової діяльності, проте має бути детально розроблений механізм працевлаштування такої «дещо особливої» категорії працівників із системою додаткових гарантій [7].

Оскільки «національним законодавством не передбачено укладати з малолітніми особами трудові договори, їхня трудова діяльність регулюється на підставі цивільних договорів про надання послуг, що є абсолютно недопустимим із правового погляду» [6, с. 361], незважаючи на те, що станом на тепер в Україні детально розроблені критерії для розмежування трудових та цивільних відносин. Є численні приклади із судової практики Верховного Суду: у постанові Верховного Суду від 14 травня 2020 р. у справі № 640/1099/19 [8]; постанові Верховного Суду від 4 липня 2018 р. у справі № 820/1432/17 [9], від 6 березня 2019 р. у справі № 802/2066/16-а [10], від 13 червня 2019 р. у справі № 815/954/18 [11]; постанові від 9 червня 2021 р. у справі № 420/2174/19 [12] тощо. Позиція Верховного Суду підтверджується і Рекомендаціями Міжнародної організації праці про трудове правове регулювання № 198 від 31 травня 2006 р. [13].

Отже, якщо малолітньому працівнику під час вистав, зйомок фільмів чи серіалів, рекламних роликів надається інформація про його робоче місце, графік роботи; систематично виплачується заробітна плата за процес праці (а не її результат); малолітній працівник підпорядковується правилам внутрішнього трудового розпорядку; виконує вказівки і розпорядження керівника або уповноваженого ним органу; виконує роботу певного виду (тобто здійснює конкретну трудову функцію); малолітній актор забезпечується костюмом для гри у сценах, гримеркою, сценарієм тощо, то це стовідсо-

тково свідчить про фактичні трудові відносини, а не цивільні.

Зважаючи на те, що протягом останніх років в Україні триває розроблення проєктів Трудового кодексу, варто проаналізувати, як у наявних законопроєктах вирішується питання праці малолітніх осіб у сфері кіноіндустрії, моделінгу, рекламного бізнесу.

У ч. 5 ст. 19 законопроєкту Трудового кодексу від 8 листопада 2019 р. № 2410 передбачена можливість укладення трудових договорів із малолітніми особами «в організаціях кінематографії, театральних, концертно-видовищних та інших творчих організаціях». Такі договори повинні укладатися «за письмовою згодою одного з батьків або особи, яка їх замінює, якщо це не завдає шкоди їхньому здоров'ю, моральному розвитку і процесу навчання. Окрім цього, повинен бути дозвіл органу опіки та піклування і за умови погодження умов та оплати праці із цим органом. Трудовий договір із боку працівника підписує неповнолітній і один із його батьків, або особа, яка їх замінює» [14]. Положення ідентичного змісту можна побачити у проєкті Кодексу України про працю № 2410–1 від 8 листопада 2019 р. (ч. 5 ст. 19) [15].

У проєктах трудових кодексів № 1658 від 27 грудня 2014 р. [16] та № 2902 від 22 квітня 2013 р. також передбачена така можливість для малолітніх осіб, проте відсутні відомості, хто такий договір має підписувати: малолітня особа, батьки, малолітній із батьками (ч. 5 ст. 20) [17].

Факт підписання договору насправді є досить важливим і водночас дискусійним питанням. Уявімо ситуацію, що трудовий договір укладається з однорічною чи дворічною дитиною – чи зможе вона підписати трудовий договір, чи зможе вона ознайомитися із його змістом і усвідомити зміст написаного? Звісно, ні. Якщо ж, наприклад, взяти восьмирічну дитину, то вона вже зможе поставити підпис, прочитати договір, але чи зрозуміє вона його зміст? Напевно, ні.

Із змісту положень вищезазначених законопроєктів також незрозуміло, хто буде визначати, що такий вид роботи (акторська діяльність) не буде завдавати шкоди здоров'ю, моральному розвитку і процесу навчання? Можемо припустити, що, на думку авторів законопроєктів, це будуть здійснювати батьки, органи опіки та піклування, проте, якщо процес навчання як батьки, так і органи опіки і піклування можуть проконтролювати, то чи досить у них знань, повноважень, щоб визначити стан здоров'я, морального розвитку, засвідчити той факт, що

праця дитини позитивно або хоча б нейтрально впливає на фізичний та психологічний стан малолітнього?

Окрім порядку працевлаштування малолітніх осіб, необхідно розглянути і питання тривалості робочого часу, можливості залучення їх до роботи в нічний час, оплати праці тощо.

Варто наголосити, що у вищезазначених проєктах кодексів ці питання вирішуються або частково, або взагалі ніяк. У ст. 141 проєкту Трудового кодексу № 2410 ідеться лише про тривалість щоденної роботи групи працівників віком від чотирнадцяти років, що стосується малолітніх, то про них і не згадується [14]. Аналогічна ситуація із законопроєктами № 2410–1 [15], № 1658 [16], № 2902 [17].

Щодо питання роботи в нічний час, то у ст. 142 проєкту Трудового кодексу № 2410 зазначено, що «забороняється залучення до роботи в нічний час: неповнолітніх працівників, окрім тих, які беруть участь у виконанні та/або створенні творів мистецтва. При цьому порядок роботи в нічний час професійних творчих працівників організацій кінематографії, теле- і відеознімальних колективів, театрів, театральних і концертних організацій, цирків, засобів масової інформації, професійних спортсменів може встановлюватися колективним або трудовим договором» [14]. Положення ідентичного змісту наявні у проєктах № 2410–1 [15], № 1658 [16], № 2902 [17].

Можемо помітити, що знову не згадується про малолітніх осіб, а тому постає чергове питання: малолітніх осіб заборонено залучати в нічний час під час створення творів мистецтва чи автори законопроєктів відносять їх до категорії неповнолітніх, а тому вони можуть залучатися до роботи в нічний час? Якщо так, то абсолютно незрозуміло, чому особливості залучення неповнолітніх осіб до роботи в нічний час можуть встановлюватися колективним або трудовим договором, а не на рівні законодавства чи бодай підзаконних актів. І що робити в тому разі, якщо порядок роботи в нічний час такої категорії осіб у колективних, трудових договорах не буде зазначений, чи він обов'язково повинен бути приписаний? Вочевидь, що ні, адже в редакції статті наголошується саме на слові «може», що аж ніяк не означає «повинен».

У зарубіжних країнах питання працевлаштування малолітніх осіб у сфері шоу-бізнесу більш детально врегульовано. Погодимось з думкою науковців, що найбільше заслуговує на увагу досвід Сполучених Штатів Америки. У США



загальнонаціонального порядку працевлаштування малолітніх осіб немає, а тому в кожному штаті є свої нормативні обмеження. Проте спільним для них є таке: 1) встановлений порядок поширюється не лише на малолітніх осіб, а й на неповнолітніх, які залучаються до зйомок у кіно, на телебаченні, у рекламних роликах, у музичних відео та до будь-яких інших постановок; 2) дитині-актору/роботодавцю перед початком роботи необхідно отримати дозвіл на участь у зйомках або відповідно залучення до зйомок дитини.

Так, у Каліфорнії особливістю договорів, які укладаються з дітьми, є те, що останні можуть відмовитися від дотримання договору в будь-який момент та водночас не будуть нести відповідальності. Така ситуація зумовлена тим, що, на думку законодавця, неповнолітні особи вважаються не досить компетентними, щоб укласти договір, а батькам дитини заборонено укласти трудові договори від їхнього імені. Проте роботодавці все ж мають можливість захистити свої інтереси. Каліфорнійські суди створили процес, за допомогою якого право неповнолітнього на відмову від контракту може бути призупинено (так зване судове схвалення), якщо суд визнає, що контракт не порушує права й інтереси дитини.

Основним обов'язком роботодавця у сфері кіноіндустрії є забезпечення малолітній особі безпечних умов праці. Щодо тривалості робочого часу, то закони про дитячу працю в Каліфорнії й інших регіонах суворо і чітко регламентують, скільки часу дитина-актор може працювати протягом дня, скільки часу в неї повинно виділятися для навчання та відпочинку. Окрім цього, тривалість робочого часу напряму залежить від віку дитини, наприклад: трудове законодавство дозволяє сімнадцятирічному актору працювати від шести до восьми годин на знімальному майданчику, проте забороняє шестимісячному акторові працювати понад двадцять хвилин за будь-яких обставин [18].

У штаті Іллінойс дитина-актор під час працевлаштування повинна супроводжуватися одним із батьків / опікуном. Неповнолітній повинен мати перерву на прийом їжі після п'яти годин праці. Окрім цього, перерва між завершенням роботи та її початком повинна бути не менше, ніж дванадцять годин. Неповнолітні не можуть працювати більше шести днів на тиждень та повинні бути забезпечені окремими, належними приміщеннями для відпочинку, навчання, а всі члени знімальної групи мають бути

ознайомлені з Кодексом дитячої праці штату Іллінойс [19].

Окрім досвіду США, потрібно також проаналізувати трудове законодавство Німеччини. Оскільки в Німеччині існує загальнонаціональна заборона щодо найму неповнолітніх, то для зйомки з дітьми роботодавцю потрібен винятковий дозвіл відповідного контролюючого органу. Дозвіл обмежений та може бути відкликаний у будь-який час. Він визначає тривалість та місце роботи, а також перерви на відпочинок та максимальні години присутності на знімальному майданчику.

Працевлаштування дітей до трьох років суворо заборонено. Тривалість робочого часу напряму залежить від віку неповнолітньої дитини. Так, діти від трьох до шести років можуть працювати до двох годин на день. Діти від шести років та молодь до закінчення денної обов'язкової освіти можуть працювати до трьох годин на день. Окрім цього, їм потрібно отримати схвалення від адміністрації школи, служби охорони молоді та педіатра.

Дітям, які закінчили денну загальнообов'язкову освіту, але їм ще не виповнилося вісімнадцяти років, дозволяється працювати максимум вісім годин на день (п'ять днів на тиждень), а щоденний відпочинок повинен становити не менше дванадцяти годин [20].

В Індії, як у США та Німеччині, роботодавці, що співпрацюють із дітьми у сфері медіарозваг, в аудіовізуальній індустрії, зокрема і в рекламі, фільмах, телевізійних серіалах тощо, повинні отримати дозвіл, надати список дітей-учасників, згоду батьків чи опікунів, надати інформацію про особу, яка під час зйомок буде нести відповідальність за безпеку дитини. Під час зйомок забороняється жорстоке поводження з дітьми чи їх експлуатація. Повинні бути створені умови для навчання; діти не можуть працювати понад двадцять сім днів підряд. Що стосується оплати праці, то на законодавчому рівні чітко встановлено, що не менше ніж двадцять один відсоток від отриманого доходу дитини має бути безпосередньо внесено на фіксований депозитний рахунок у національному банку країни на ім'я дитини [21].

**Висновки і пропозиції.** Виходячи з того, що в Україні малолітні особи досить часто залучаються до праці у сфері шоу-бізнесу, вони повинні визнаватися суб'єктами трудового права, а порядок укладення з ними трудових договорів та система трудових гарантій обов'язково повинні бути нормативно закрі-



пені, насамперед для того, щоб захистити їхні права та не допускати підміни трудових відносин цивільними.

Окрім цього, вирішуючи питання про те, хто повинен такі договори підписувати, вважаємо за доцільне запропонувати таке: трудові договори з малолітніми особами віком до десяти років включно мають укладати суто батьки або особи, які їх замінюють, а трудові договори з малолітніми особами віком від одинадцяти до чотирнадцяти років – батьки/особи, які їх замінюють, разом із малолітніми.

Щодо дозволу на працевлаштування, який має видаватися органами опіки та піклування: варто передбачити й умови, за наявності яких орган опіки та піклування зможе раніше виданий дозвіл скасовувати. Відповідно скасування раніше наданого дозволу повинно бути закріплено як нова підстава для припинення трудового договору.

Оскільки ні батьки, ні органи опіки та піклування, на наш погляд, не зможуть належним чином визначати вплив праці на стан фізичного здоров'я та морального розвитку, то пропонуємо залучати до такої оцінки лікарів та психологів.

На нормативному рівні для малолітніх осіб чітко має бути визначений робочий час та час відпочинку. Він має відрізнитися від тих норм, що існують для неповнолітніх працівників. Досить вдалими, на наш погляд, є досвід Німеччини, США, де тривалість робочого часу напряму залежить від віку дитини. Водночас порядок роботи малолітніх осіб, зокрема можливість їх залучення до роботи в нічний час, у жодному разі не може встановлюватися колективним чи трудовим договорами, а виключно на рівні закону.

#### Список використаної літератури:

1. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. № 322–VIII / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 26.09.2021).
2. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435–IV / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 12.09.2021).
3. Про кінематографію : Закон України від 13 січня 1998 р. № 9/98-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/9/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 21.09.2021).
4. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21 грудня 1993 р. № 3759–XII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3759-12#Text> (дата звернення: 21.09.2021).
5. Про рекламу : Закон України від 3 липня 1996 р. № 270/96-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80#Texty> (дата звернення: 21.09.2021).
6. Овсієнко К.С. Правове регулювання праці малолітніх працівників в Україні. *Молодий вчений*. 2019. № 11 (75). С. 359–362.
7. Про мінімальний вік для прийому на роботу : Конвенція Міжнародної організації праці № 138 від 26 червня 1973 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_054#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_054#Text) (дата звернення: 11.09.2021).
8. Постанова Верховного Суду від 14 травня 2020 р. у справі № 640/1099/19. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/89251691> (дата звернення: 20.09.2021).
9. Постанова Верховного Суду від 4 липня 2018 р. у справі № 820/1432/17. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/75148848?utm> (дата звернення: 20.09.2021).
10. Постанова Верховного Суду від 6 березня 2019 р. у справі № 802/2066/16-а. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/80317326> (дата звернення: 20.09.2021).
11. Постанова Верховного Суду від 13 червня 2019 р. у справі № 815/954/18. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/82406152> (дата звернення: 20.09.2021).
12. Постанова Верховного Суду від 9 червня 2021 р. у справі № 420/2174/19. *База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень»*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97533766> (дата звернення: 20.09.2021).
13. Рекомендації Міжнародної організації праці про трудове правовідношення № 198 від 31 травня 2006 р. / *Верховна Рада України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_529#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_529#Text) (дата звернення: 20.09.2021).
14. Проект Трудового кодексу України № 2410 від 8 листопада 2019 р. / *Верховна Рада України*. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67331](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67331) (дата звернення: 16.09.2021).
15. Проект Кодексу України про працю № 2410–1 від 8 листопада 2019 р. / *Верховна Рада України*. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67334](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67334) (дата звернення: 15.09.2021).
16. Проект Трудового кодексу України № 1658 від 27 грудня 2014 р. / *Верховна Рада України*. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53221](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221) (дата звернення: 15.09.2021).

- 17.Проект Трудового кодексу України № 2902 від 22 квітня 2013 р. / *Верховна Рада України*. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=46746](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46746) (дата звернення: 17.09.2021).
- 18.Producer's Guide: Child Actor Laws. URL: <https://www.wrapbook.com/blog/child-actor-labor-laws> (дата звернення: 14.09.2021).
- 19.Child Labor Laws. URL: <https://www.austintexas.org/film-commission/permits-and-regulations/child-labor-laws/> (дата звернення: 14.09.2021).
- 20.Filming with children. The Berlin Brandenburg Film Commission. URL: <https://www.bbfc.de/en/service/permits/filming-with-children> (дата звернення: 15.09.2021).
- 21.India: Child Actors And Child Labour Laws. <https://www.mondaq.com/india/media-entertainment-law/614290/child-actors-and-child-labour-laws> (дата звернення: 17.09.2021).
- 

### **Burka A. V., Bodnaruk M. I. Concluding employment contracts with minors**

*The article examines the legal regulation of labor relations arising with the participation of minors (in particular in the process of filming, commercials, performances, etc.). During the research, the analysis of norms of both the current legislation and the existing bills is carried out. Based on the analysis of current legislation, it is concluded that neither the Labor Code of Ukraine nor any other normative act regulates labor relations with the participation of minors. In fact, they do not recognize them as subjects of labor law, as in Article 188 of the Code of Laws on the work of Ukraine, the minimum age of an employee for concluding an employment contract is clearly defined as fourteen years.*

*Each country that has ratified the Convention "On the Minimum Age for Admission to Employment" 138 has the opportunity to decide independently on the legal regulation of work of persons under the age of fourteen. However, in Ukraine, such mechanisms are still not in place, despite the fact that in fact such an employment relationship exists.*

*The article emphasizes that the lack of normative regulation of the work of minors creates favorable conditions for violations of their labor rights, which are being considered through the prism of civil contracts. The article once again points out the need to distinguish between labor and civil relations.*

*Based on the analysis of the draft Labor Codes, it is concluded that the latter (all without exception) only partially address the issue of employment of minors, ignoring the subjects of working hours, rest time, the possibility of work at night, and payments. That is, according to the article's authors, inappropriate. In addition, the paper compares the experience of foreign countries, in particular, such as the United States, Germany, India.*

*Based on the analysis of existing bills and foreign experience, the authors of the article emphasized the need to consolidate the status of minors in labor law and suggested a number of changes, additions to the regulation of labor relations with their participation, taking into account restrictions due to their age, health, and moral development.*

**Key words:** minors, employment, employment contract, working conditions, rest.

УДК 349.22

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2021.4.4>**Я. В. Сайченко**

аспірантка кафедри цивільно-правових дисциплін, господарського та трудового права  
Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди

## ДИСТАНЦІЙНА РОБОТА ЯК ОДНА ІЗ ФОРМ НЕСТАНДАРТНОЇ ЗАЙНЯТОСТІ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ

*Статтю присвячено одній із форм нестандартної зайнятості – дистанційній роботі, яка внаслідок розвитку науково-технічного прогресу і розширення ринку праці, зокрема і в межах міжнародного співробітництва, а також із огляду на спалах COVID-19 набуває особливої актуальності. Зазначено, що нестандартні форми зайнятості завжди були об'єктом пильної уваги науковців, але і до цього часу не існує єдиної думки щодо їх визначення, характеристики, класифікації і правової природи, немає також офіційного визначення терміну «нестандартна зайнятість» (наприклад, в юридичній енциклопедії її розглянуто як форму залучення осіб до праці, що є проявом підвищення гнучкості, індивідуалізації трудових правовідносин, сутність якої полягає у наявності відмінності однієї із будь-яких ознак від стандартної моделі регулювання відносин між учасниками трудового процесу, заснованої на безстроковості трудового договору, повному робочому тижні, роботі під безпосереднім керівництвом одного роботодавця у приміщенні, що належить йому, на одному робочому місці, із підпорядкуванням правилам внутрішнього трудового розпорядку та залученням до трудового колективу).*

*Наведено думки науковців про позитивні та негативні сторони дистанційної роботи як однієї із форм нестандартної зайнятості. Незважаючи на її окремі недоліки, наголошено на важливості дистанційної роботи, яка нині у період пандемії набуває вагомого значення. Зазначено, що введення в дію Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо вдосконалення правового регулювання дистанційної роботи» є позитивним кроком, оскільки дистанційна робота є надзвичайно потрібною формою трудових відносин, несе позитивні зміни як для працівників, так і для роботодавців, сприяє розвитку нових форм трудових відносин, стабілізації економіки та має всі шанси стати світовим трендом на найближчі роки, хоча і потребує подальшого законодавчого врегулювання, адже не всі питання ще вирішені. Зокрема, нагальним є забезпечення належних умов захисту прав і свобод сторін правовідносин у сфері дистанційної зайнятості, гідних умов праці, соціальних і правових гарантій роботи, дотримання вимог безпеки роботи, законодавчої регламентації правил, обов'язків та умов укладання договору із працівниками дистанційної форми зайнятості.*

**Ключові слова:** працівник, роботодавець, нестандартна зайнятість, дистанційна робота, трудове законодавство, пандемія коронавірусу (COVID-19).

**Постановка проблеми.** У системі ринкових відносин важливе місце посідає ринок праці, який є основоположним структурним елементом національної економіки та основним фактором виробництва праці. На цьому ринку стикаються інтереси працівників і роботодавців, які представляють організації та підприємства усіх форм власності. Саме механізм ринку праці встановлює рівень зайнятості населення, від якого залежить рівень життя людини, витрати суспільства на фінансову підтримку осіб, які позбулися роботи. Існує думка, що поняття «зайнятість населення» є своєрідним «...індикатором економічного здоров'я суспільства, в якому

прямо відображаються соціально-економічні процеси, які відбуваються у країні» [1, с. 42]. Не можна не погодитись із указаною позицією, адже зайнятість – це діяльність працездатного населення, спрямована на задоволення потреб у сфері суспільної та індивідуальної праці. Це надає надзвичайно високу значущість зайнятості працівників в економічному і соціальному розвитку суспільства. Водночас у постіндустріальному суспільстві конкуренція вплинула на прагнення підприємств скорочувати витрати, технологічний прогрес створив передумови для появи малих виробництв, а масовий вихід на ринок праці пенсіонерів і студентів спричи-

нив зростання кількості робочих місць із гнучким графіком, що суттєво вплинуло на зміни у системі зайнятості населення, на формування нових категорій працівників і їхній перерозподіл за секторами економіки. Наслідком зазначених процесів є поява і розвиток нових нестандартних напрямів зайнятості, однією з яких нині є дистанційна зайнятість.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** *Окремі питання правового регулювання дистанційної роботи працівників розглядали у своїх роботах такі науковці, як* Болотіна, Н. М. Вапнярчук, В. С. Венедіктов, Л. П. Гаращенко, В. В. Жернаков, М. І. Іншин, І. Я. Кисельов, В. П. Кохан, А. М. Курінний, В. В. Лазор, Л. І. Лазор, А. М. Лушніков, В. М. Лушнікова, Р. З. Лівшиць, Д. О. Плехов, В. І. Прокопенко, П. Д. Пилипенко, М. А. Шабанова, О. М. Ярошенко та інші.

**Мета роботи** – дослідження дистанційної роботи як однієї із форм нестандартної зайнятості, оскільки нині обрана для дослідження тема є надзвичайно актуальною.

**Виклад основного матеріалу.** Нестандартні форми зайнятості завжди були об'єктом пильної уваги науковців, але і до цього часу не існує єдиної думки щодо їх визначення, характеристики, класифікації і правової природи, немає і офіційного визначення цього терміну. У своєму звіті на 102-й сесії Міжнародної конференції праці Генеральний директор Міжнародного бюро праці зазначив, що зазвичай нестандартна зайнятість охоплює роботу, яка виходить за межі стандартних трудових правовідносин і яку розуміють як роботу із повною зайнятістю, безстрокову роботу у підлеглих трудових відносинах [2]. У Великій українській юридичній енциклопедії нестандартна зайнятість розглядається як форма залучення осіб до праці, що є проявом підвищення гнучкості та індивідуалізації трудових правовідносин, сутність якої полягає у наявності відмінності однієї із будь-яких ознак від стандартної моделі регулювання відносин між учасниками трудового процесу, заснованої на безстроковості трудового договору, повному робочому тижні, роботі під безпосереднім керівництвом одного роботодавця у приміщенні, що належить йому, на одному робочому місці, із підпорядкуванням правилам внутрішнього трудового розпорядку і залученням до трудового колективу. До нестандартної зайнятості віднесено: а) тимчасову зайнятість; б) зайнятість із понаднормовим, гнучким і неповним режи-

мами робочого часу; в) роботу за викликом; г) дистанційну роботу; д) роботу працівників, які залучаються до правовідносин із запозиченої праці [3].

Нині представлені різні класифікації нестандартних форм зайнятості. Проте найбільш ґрунтовною вважаємо класифікацію, наведену Н. М. Кострюковою, якою виокремлено: (а) зайнятість, пов'язану із нестандартними режимами робочого часу, такими як гнучкий робочий рік, стислий робочий тиждень, гнучкі графіки робочого часу; (б) зайнятість, пов'язану зі соціальним статусом працівників (самостійні працівники і члени сім'ї, які їм допомагають); (в) зайнятість на роботах із нестандартними робочими місцями та організацією праці (надомна праця, «працівники за викликами», вахтово-експедиційна зайнятість); (г) зайнятість за нестандартними організаційними формами (тимчасові працівники, сумісництво) [4, с. 6].

Ми коротко розглянемо одну із нестандартних форм зайнятості – дистанційну, яка внаслідок розвитку науково-технічного прогресу і розширення ринку праці, зокрема у межах міжнародного співробітництва, а також із огляду на спалах COVID-19 набуває особливої актуальності.

4 вересня 2020 р. було зареєстровано за № 4051 проєкт закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення правового регулювання дистанційної роботи» [5], метою якого є вдосконалення правових відносин у сфері регулювання дистанційної і надомної роботи. Розробники законопроєкту переконані, що його прийняття дозволить забезпечити чітку регламентацію дистанційної і надомної роботи, запровадження сучасних форм дистанційної роботи, використання інформаційних технологій під час трудових правовідносин, а також надасть роботодавцям (у разі необхідності) можливість вжиття невідкладних дієвих заходів, спрямованих на збереження життя і здоров'я працівників. Окрім того, вдосконалення правового регулювання дистанційної і надомної роботи призведе до позитивного соціально-економічного ефекту через створення законодавчих стимулів для переведення великої кількості працівників із роботи за договорами цивільно-правового характеру на повноцінні трудові договори із роботодавцями. Тобто його прийняття, на їхню думку, позитивно вплине на ринок праці, права і можливості роботодавців і найманих працівників, позбавить правових колізій державні контрольні органи.



25 лютого 2021 р. Президент підписав Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення правового регулювання дистанційної роботи» від 4 лютого 2021 р. № 1213-IX [6]. Тобто до законодавства внесені важливі зміни щодо регулювання надомної і дистанційної роботи. Дистанційна та надомна робота тепер є формами виконання роботи, яка виконується поза звичайним робочим місцем у приміщенні роботодавця. Зокрема, надомна робота – це форма організації праці, за якої робота виконується працівником за місцем його проживання або в інших, визначених ним приміщеннях, що характеризуються наявністю закріпленої зони, технічних засобів (основних виробничих і невиробничих фондів, інструменту, приладів, інвентарю) або їх сукупності, потрібних для виробництва продукції, надання послуг, виконання робіт або функцій, передбачених установчими документами, але поза виробничими чи робочими приміщеннями власника підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу (ст. 60-1 КЗпП України). Дистанційна робота – це форма організації праці, за якої робота виконується працівником поза робочими приміщеннями чи територією власника або уповноваженого ним органу, у будь-якому місці за вибором працівника та із використанням інформаційно-комунікаційних технологій (ст. 60-2 КЗпП України). Для обох форм роботи потрібно укласти письмовий договір. Основними відмінностями є те, що дистанційна робота виконується у будь-якому місці за вибором працівника із використанням інформаційно-комунікаційних технологій. Надомна робота виконується у чітко зафіксованому у договорі місці, прив'язка за адресою працівника із використанням засобів виробництва, матеріалів та інструментів. У разі дистанційної роботи працівник розподіляє робочий час на власний розсуд, на нього не поширюються правила внутрішнього трудового розпорядку, якщо інше не визначено договором. Надомна робота передбачає, що на працівника розповсюджується загальний режим роботи підприємства.

Безумовно, позитивним нововведенням є розмежування понять про дистанційну і надомну роботу, хоча новий Закон і містить низку суперечностей і неузгоджених між собою норм. Під час дії карантину роботодавця наділений правом в односторонньому порядку встановлювати режим надомної або дистанційної роботи без укладення письмового трудового договору

із працівником. Згода працівника на встановлення нових форм організації праці не вимагається. Відповідно, відмова працівника працювати дистанційно або вдома під час карантину може розцінюватись як відмова від продовження роботи через зміну істотних умов праці, що є підставою для звільнення (на підставі п. 7 ч. 1 ст. 36 Кодексу). Інші ж умови виконання як дистанційної, так і надомної роботи письмово погоджуються між працівником та роботодавцем, тобто важливого значення набувають письмові домовленості між сторонами трудових відносин. Такі домовленості можуть бути зафіксованими у письмовому трудовому договорі або ж передбаченими внутрішнім положенням (політикою, інструкцією) про дистанційну і надомну роботу, затвердженим наказом роботодавця і доведеним до відома працівників. Саме у зазначених документах доцільно регулювати такі питання під час виконання працівниками дистанційної або надомної роботи, як поширення на працівника правил внутрішнього трудового розпорядку, графік і час роботи працівників; порядок і строки виконання працівниками роботи, засоби зв'язку із працівником, порядок постановки завдань і контролю за їхнім виконанням; чією відповідальністю є забезпечення працівника потрібними для роботи обладнанням і засобами; розмір, порядок і строки виплати працівникам компенсації за використання обладнання та засобів, що належать їм, тощо [7].

Науковці, досліджуючи дистанційну зайнятість, відмічають як позитивні сторони цього явища, так і правові проблеми у випадку запровадження такої форми зайнятості. Зокрема, на думку М. І. Іншина, дистанційна зайнятість працівників є надзвичайно потрібною формою трудових відносин в умовах ринкової економіки. Дистанційна зайнятість несе позитивні зміни як для окремих громадян, так і для суспільства загалом, сприяє розвитку нових форм трудових відносин, стабілізації економіки, підвищує рівень життя населення. До переваг цієї форми зайнятості працівників науковець відносить такі: 1) здійснення трудової функції у віртуальному середовищі з використанням інформаційних і комунікаційних технологій; 2) гнучкий графік роботи, що означає можливість оптимізації робочого часу, а також самостійного визначення працівником часу відпочинку; 3) вільний вибір робочого місця і спокійна робоча обстановка, зокрема зменшення ймовірності конфліктів із колегами і (або) керівництвом і можливість



вирішення сімейних проблем, наприклад, у разі потреби здійснення догляду за дітьми; 4) економічні фактори, зокрема скорочення витрат на поїздки на роботу чи на харчування; 5) можливість роботи без укладання довгострокового трудового договору у разі небажання зв'язувати себе тривалими формами співробітництва як працівником, так і роботодавцем [8]. Водночас основними правовими проблемами дистанційної зайнятості названо такі: а) неврегульованість цього питання відповідно до потреб суспільних відносин, б) проблема укладення трудового договору, його форми і змісту під час дистанційної зайнятості, в) забезпечення рівності прав дистанційних працівників із іншими працівниками, г) дотримання вимог до охорони праці дистанційними працівниками, д) визначення місця роботи, е) проблема захисту інформації, є) встановлення та обліку робочого часу та його оплати, ж) поєднання дистанційної форми праці з іншими видами зайнятості, з) проблема участі дистанційних працівників у профспілкових організаціях, и) стимулювання розвитку дистанційної зайнятості [9, с. 85].

**Висновки і пропозиції.** Підтримуючи позиції науковців, ми вважаємо, що дистанційна зайнятість працівників є потрібною формою трудових відносин, адже вона несе позитивні зміни як для працівників і роботодавців, так і держави загалом. На нашу думку, введення у дію Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення правового регулювання дистанційної роботи» є позитивним кроком, оскільки дистанційна робота сприяє розвитку нових форм трудових відносин, стабілізації економіки та має всі шанси стати світовим трендом на найближчі роки, хоча і потребує подальшого законодавчого врегулювання, адже не всі питання ще є вирішеними. Зокрема, нагальним є забезпечення належних умов захисту прав і свобод сторін правовідносин у сфері дистанційної зайнятості, а також потреба у врегулюванні низки питань щодо поширення на працівника правил внутрішнього трудового розпорядку, порядку і строків виконання працівниками роботи; порядку постановки завдань і контролю за їхнім виконанням; порядку, стро-

ків і розміру виплати працівникам компенсації за використання обладнання і засобів, що належать їм.

#### Список використаної літератури:

1. Ананьев А. Новые процессы в занятости населения в условиях перехода к рыночной экономике. *Вопросы экономики*. 1995. № 5. С. 39–47.
2. Non-standard forms of employment. Report for discussion at the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment (Geneva, 16–19 February 2015). URL: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed\\_protect/protrav/travail/documents/meetingdocument/wcms\\_336934.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_protect/protrav/travail/documents/meetingdocument/wcms_336934.pdf)
3. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. / [редкол. вид.: Тацій В. Я. та ін.]; Нац. акад. прав. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2016. Т. 11: Трудове право / [редкол.: С. М. Прилипко, М. І. Іншин, О. М. Ярошенко та ін.]. 2018. 776 с.
4. Кострюкова Н. Н. Перспективы развития нетипичных видов занятости в научной сфере. *Прикладная психология и психоанализ*. 2011. № 1 (6). С. 1–6.
5. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення правового регулювання дистанційної роботи від 04.09.2020 р., № 4051. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=69838](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69838)
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення правового регулювання дистанційної роботи Закон України від 04.02.2021 р., № 1213-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1213-20#Text>
7. Цветкова Е. Работать из дома – легально. *Экономическая правда*. URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2021/03/5/671651/>
8. Іншин М. І. Види та зміст переваг дистанційної зайнятості працівників в Україні. Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття. Харків, 2020. URL: <https://pp-ss.pro/wp-content/uploads/2020/06/%D0%86%D0%BD%D1%88%D0%B8%D0%BD%20%D0%9C.%20%D0%86.pdf>
9. Плехов Д. О. Дистанційна зайнятість як одна із форм трудових відносин в умовах сьогодення. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 5 (34). С. 84–87.

#### Saichenko Ya. V. Distance work as one of the forms of non-standard employment: legal aspect

*The article is devoted to one of the forms of non-standard employment – teleworking, which as a result of scientific and technological progress and expansion of the labor market, including in the framework of international cooperation, as well as in connection with the COVID-19 outbreak, becomes especially relevant. It is noted that non-standard forms of employment have always been*

*the object of close attention of scientists, but still there is no consensus on their definition, characteristics, classification and legal nature, there is no official definition of “non-standard employment” (for example, in the legal encyclopedia it is considered as a form of involvement of persons in work, which is a manifestation of increasing flexibility and individualization of labor relations, the essence of which is to distinguish one of any features from the standard model of regulation of relations between participants in the labor process., work under the direct supervision of one employer in the premises belonging to him at one workplace, subject to the rules of internal labor regulations and inclusion in the workforce).*

*The points of view of scientists on the positive and negative aspects of telework as one of the forms of non-standard employment are given. Despite its shortcomings, the importance of telecommuting, which is becoming important today during the pandemic, is emphasized. It is noted that the enactment of the Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts to Improve the Legal Regulation of Telework” is a positive step, as teleworking is an extremely necessary form of labor relations, brings positive changes for both employees and employers, promotes development new forms of labor relations, stabilization of the economy and has every chance to become a global trend in the coming years. Although it needs further legislative settlement, not all issues have been resolved yet. In particular, it is urgent to ensure proper conditions for protection of the rights and freedoms of the parties in the field of remote employment, decent working conditions, social and legal guarantees, compliance with safety requirements, legislation regulating the rules, obligations and conditions of contracts with teleworkers.*

**Key words:** *employee, employer, non-standard employment, teleworking, labor legislation, coronavirus pandemic (COVID-19).*

**О. В. Тищенко**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри трудового права та права соціального забезпечення  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**С. М. Черноус**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**Л. Г. Дунаєвська**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінального процесу та криміналістики  
та права соціального забезпечення  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## ПРИНЦИП СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ТОЛЕРАНТНОСТІ: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ

*У статті досліджується проблематика соціально-правових та ментальних особливостей реалізації соціального захисту та соціальної підтримки державними інститутами й інститутами громадянського суспільства України вразливих категорій населення: осіб похилого віку, осіб з інвалідністю. Порушуються проблеми сучасного ринку праці, в аспекті неправомірного поширення дискримінаційного явища ейджизму, за допомогою якого створюються умови, що перешкоджають реалізації особами похилого віку права на працю. Розглядаються основні засади соціального захисту ветеранів праці й інших громадян похилого віку в Україні, зокрема наголошується на позитивних змінах у вітчизняному законодавстві щодо цього питання в частині заборони розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця на підставі досягнення працівником пенсійного віку та наявності права на повну пенсію по старості. Також розкриваються проблеми бідності серед громадян похилого віку як тенденції, що породжена кризовими явищами ринку праці і недосконалістю соціальної політики держави.*

*Окрім того, у статті значна увага приділяється соціально-правовому становищу осіб з інвалідністю в контексті забезпечення рівних можливостей та соціалізації в усі сфери життя суспільства та держави. Акцентується увага на ефективності толерантно-просвітницької діяльності державних та громадських правозахисних організацій, спрямованих на запобігання таким неприпустимим явищам, як відносницькі та середовищні бар'єри, що заважають особам з інвалідністю повноцінно долучатись до процесів, що відбуваються в суспільстві.*

*Із критичного погляду аналізуються застарілі підходи щодо законодавчого визначення моделі інвалідності, яка тривалий час існувала в Україні.*

*Наголошується на перспективному значенні запровадження в Україні загальноєвропейських підходів щодо Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я та Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності.*

*Підкреслюється необхідність нагального вирішення проблем, які виникли у зв'язку з пандемією COVID-19 і стали додатковими перешкодами для життєдіяльності осіб з інвалідністю.*

*Резюмується потреба активного залучення до вирішення проблем соціального захисту вразливих верств населення інституцій громадянського суспільства. У статті розкривається авторське визначення поняття «принцип соціально-правової толерантності».*

**Ключові слова:** особи похилого віку, ейджизм, особи з інвалідністю, бар'єрність, соціально-правова толерантність.

**Постановка проблеми.** Людина в усіх про-  
явах її щоденних прагнень насамперед істота  
соціальна, для якої соціум головна сфера жит-  
тєдіяльності, сфера розвитку та становлення як  
особистості. Складний процес еволюції людства  
супроводжують тенденційні зміни й інноваційні  
зрушення у площині ментального світобачення,  
що зумовлює необхідність відкидання окремих  
закостенілих і архаїчних засад, на яких базу-  
вався розвиток суспільства та держави в дале-  
кому минулому. У цих умовах, коли нівелюється  
багато світоглядних положень та ідей, як ніколи  
гостро постає необхідність закріплення та тору-  
вання найвищого ціннісного значення гума-  
нізму, соціальної справедливості та соціаль-  
но-правової толерантності як безпекових засад  
соціальної стабільності та благополуччя насе-  
лення. Означені тенденції спонукають світову  
та вітчизняну наукову спільноту знову і знову  
поглиблюватися у вивчення теоретично-право-  
вих проблем захисту соціальних прав людини,  
зокрема в частині ефективності механізму пра-  
вового регулювання недопущення дискримі-  
нації в усіх її негативних значеннях в аспекті  
соціальної захищеності осіб, які потребують  
суспільної та державної соціальної підтримки  
з огляду на їхнє особливе соціально-правове  
становище (похилий вік, інвалідність тощо).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**  
Доктринальні та практичні проблеми реалізації  
соціально-правової толерантності в соціальних  
відносинах українського суспільства, зважа-  
ючи на значущість цього питання, досліджу-  
вали у своїх працях учені, які представляють  
фактично всі сфери наукового пізнання. Серед  
українських дослідників трудової та соціаль-  
но-забезпечувальної сфери соціально-правову  
толєрантність розглядали В. Андріїв, Н. Боло-  
тіна, С. Венедиктов, С. Вишневецька, М. Іншин,  
О. Кучма, М. Іншин, О. Москаленко, О. Про-  
цевський, І. Сахарук, С. Синчук, Л. Сіньова,  
Д. Сіроха, В. Щербина й інші. Проте новітні про-  
цеси, викликані глобальними явищами сучас-  
ного світу, як-от: ментальні зміни світобачення,  
соціально-економічні революції та пандемії  
(COVID-19), викликають потребу подальшого  
визначення й осучаснення орієнтирів щодо  
загальних засад функціонування ринку праці  
та системи соціального захисту демократичної  
цивілізованої держави проєвропейського спря-  
мування.

**Мета статті** – дослідити проблеми реаліза-  
ції принципу соціально-правової толєрантно-  
сті в українському суспільстві щодо тенденцій

упровадження соціально-захисного механізму  
держави в частині недопущення дискримінації  
осіб похилого віку й осіб з інвалідністю на ринку  
праці та в інших сферах суспільного співжиття.

**Виклад основного матеріалу.** Практичний  
аналіз взаємин, що складаються на сучасному  
ринку праці України, дозволяє констатувати,  
що одним із найпоширеніших дискримінацій-  
них проявів є явище ейджизму, неправомірного  
вирізнєння за віковою ознакою. Коли вікова  
ознака незаконно слугує перепорою для реалі-  
зації прав осіб, які досягли відповідного віку,  
у всіх сферах життя, зокрема й на ринку праці.  
Як тлумачиться у «Словнику ґендерних термі-  
нів», ейджизм (від англ. *age* – вік) – це створення  
стереотипів і дискримінація окремих людей або  
груп людей за віковою ознакою; ейджизм може  
проявлятися в різних формах, включаючи упе-  
реджене ставлення, дискримінаційну практику  
або інституціональні заходи політики та прак-  
тики, які сприяють закріпленню стереотипних  
уявлєнь [1]. За класифікацією Всесвітньої орга-  
нізації охорони здоров'я, до категорії людей  
похилого віку належать особи віком старше  
60 років, а саме: похилий вік – 60–75 років,  
старечий вік – 75–90 років, довгожителі – після  
90 років [2]. В Україні з 1993 р. діє Закон «Про  
основні засади соціального захисту ветеранів  
праці та інших громадян похилого віку в Укра-  
їні» від 16 грудня 1993 р. № 3722–XII, яким  
визначено основні засади державної політики  
щодо ветеранів праці, інших громадян похилого  
віку і спрямування на формування в суспіль-  
стві гуманного, шанобливого ставлення до них  
і забезпечення їх активного довголіття, а також  
гарантії рівних з іншими громадянами можли-  
востей в економічній, соціальній, політичній  
сферах, сприятливих умов для повноцінного  
способу життя [2]. Заради справедливості варто  
відмітити, що саме в ч. 2 ст. 11 цього Закону  
було закріплено заборону відмови у прийнятті  
на роботу і звільнення працівника за ініціати-  
вою власника або уповноваженого ним органу  
з мотивів досягнення пенсійного віку в разі  
наявності права на повну пенсію по старості,  
а також це слугувало внесенню відповідних  
змін до ст. 40 Кодексу законів про працю Укра-  
їни щодо втрати чинності п. 1–1 цієї статті, яким  
передбачалося право роботодавця звільнити  
працівника у зв'язку з досягненням ним пенсій-  
ного віку та права на пенсію [4]. Про фактичний  
стан реалізації захисту соціальних прав в Укра-  
їні громадян похилого віку у 90-х та 2000-х рр.  
можемо зробити висновки на підставі аналізу



змісту Концепції демографічного розвитку на 2005–2015 рр., затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2004 р. № 724-р, де зазначалося, що демографічне старіння, яке є невід'ємною частиною демографічного розвитку, зафіксовано в Україні в середині ХХ ст.: за період між переписами 1959 та 2001 рр. частка осіб віком 60 років і старше зросла з 10,5 до 21,4%. У сучасних умовах особливостями цього процесу, зокрема, є старіння майже суто через зниження народжуваності, а не через підвищення тривалості життя у старших вікових групах, різка нерівномірність старіння за типами населених пунктів (за даними перепису 2001 р., частка осіб віком 60 років і старше в містах становила 19,1%, а в сільській місцевості – 26,1%) та за статтю (на 100 жінок віком 60 років і старше припадає 56 чоловіків, зокрема в містах – 59, а в селах – 54). Зростання частки осіб пенсійного віку призводить до збільшення обсягів споживання суспільних ресурсів на соціальне забезпечення у старості. За умов обмеженості таких ресурсів поширюється бідність та поглиблюється соціальна нерівність за віком. Бідність населення похилого віку зумовлює посилення тиску осіб пенсійного віку на ринок праці та додаткові матеріальні обов'язки працездатного населення [5]. Попри всі законодавчі ініціативи, окреслена ситуація не сприяла реалізації захисту трудових прав осіб похилого віку і поглиблювала дискримінаційні прояви у трудових правовідносинах. Варто погодитися з думкою дослідника В. Біскуна, який підкреслює, що в сучасному суспільстві складаються упереджені стереотипи старості, які негативно відбиваються не тільки на людях похилого віку, але й на всій культурі суспільства загалом. У суспільстві, як слушно вказує вчений, поширені категоричні судження стосовно людей похилого віку: старий працівник неефективний; старого вчити, що мертвого лікувати; старше покоління в ринковій економіці – це додаткове «навантаження» на суспільство [6, с. 40–41]. Хибне суспільне світобачення, яке пропагує ейджизм, є яскравим проявом попирання ідеології гуманізму та толерантності, на якій базуються всі концептуальні основи та стратегії розвитку демократичних держав.

На жаль, також не викликає ейфорії пошук реальних прогресивних тенденцій у цьому питанні натеper. І хоча останнім часом, за даними Державної служби статистики України, попри пандемію у зв'язку з COVID-19, відбувається поступове зростання рівня зайнятості

серед громадян усіх вікових груп, щодо осіб віком 40–49 років цей показник скоротився із 79,4% до 78,7%. Найвищий рівень зайнятості спостерігається серед осіб віком від 35 до 50 років (майже 80%), а найнижчий – серед осіб віком 60–70 років (14%) та 15–24 роки (31%). Низький рівень зайнятості молоді зумовлений тим, що значна кількість осіб у цьому віці навчаються та не входять до складу робочої сили [7]. Як бачимо, проблема ейджизму не лише залишається актуальною для літніх людей, а також все активніше торкається молоді, яка не може реалізувати себе на ринку праці з огляду на відсутність досвіду роботи. У зв'язку із цим 19 березня 2021 р. Організація Об'єднаних Націй оприлюднила Звіт, присвячений проблемі ейджизму у світі. У Звіті підкреслюється, оскільки країни прагнуть оговтатися від пандемії, люди різного віку будуть продовжувати стикатися з різними формами ейджизму. Молодші працівники можуть мати ще менше шансів отримати роботу. Працівники похилого віку можуть стати метою скорочення робочої сили. Ейджизм часто настільки поширений і прийнятий у наших поглядах, політиці, законах та інститутах, що ми навіть не визнаємо його шкідливого впливу на нашу гідність і права [8]. Це чинить шкідливий вплив на соціально-економічний розвиток загалом, адже завдає втрат як морального, так і матеріального характеру значній частині населення.

У сучасних умовах серйозні виклики в аспекті захисту від дискримінаційних дій стосуються також осіб, які потребують посиленої уваги суспільства та держави у зв'язку зі станом здоров'я. Насамперед ідеться про осіб з інвалідністю. За моніторингом, проведеним Державною службою статистики України, в Україні станом на червень 2021 р. проживає 2 млн 703 тисячі осіб з інвалідністю, серед них: 222,3 тисячі осіб, яким встановлена 1-а група інвалідності, 900,8 тисяч осіб із 2-ю групою інвалідності, 1 млн 416 тисяч осіб з інвалідністю 3-ї групи. За даними Державної служби статистики України, у нашій державі налічується 163,9 тисяч дітей з інвалідністю [9]. Як записано у преамбулі Конвенції про права осіб з інвалідністю, затвердженій Організацією Об'єднаних Націй 13 грудня 2006 р., ратифікованій Законом України від 30 вересня 2016 р. [10], інвалідність – це поняття, яке еволюціонує, інвалідність є результатом взаємодії, яка відбувається між людьми, які мають порушення здоров'я, і відносницькими та середовищними бар'єрами, яка зава-

жає їхній повній та ефективній участі в житті суспільства нарівні з іншими [11]. Резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй A/RES/47/3 від 14 жовтня 1992 р. було встановлено Міжнародний день людей з інвалідністю, який відзначається 3 грудня [12]. Резолюцією 48/96 Генеральної Асамблеї ООН від 20 грудня 1993 р. затверджені «Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів», у п. 15 яких зазначено, що цілі цих Правил полягають у тому, щоб досягти такого становища, за якого дівчата, хлопчики, чоловіки та жінки, які мають інвалідність, мають всі права, що й інші члени суспільства. У всіх країнах світу все ще існують перепони, які не дозволяють особам з інвалідністю реалізувати повною мірою свої права й обов'язки, здійснювати свої права та свободи, перешкоджають їхній повноцінній участі в суспільному житті. Обов'язок держав полягає в тому, щоб уживати необхідних заходів для усунення всіх цих перешкод. Особи з інвалідністю та їх організації повинні відігравати активну роль у цьому процесі як повноправні партнери. Створення рівних можливостей для осіб з інвалідністю є важливим вкладом у загальні зусилля, спрямовані на мобілізацію людських ресурсів у всіх країнах світу. Особливу увагу варто звертати на такі групи населення, як жінки, діти, престарілі, бідні верстви населення, працівники-мігранти, особи, які страждають двома або декількома видами інвалідності, корінні жителі, національні меншини. Окрім того, налічується значна кількість біженців з інвалідністю, які потребують допомоги й уваги [13]. Зміни суспільної психології в напрямі розуміння необхідності забезпечення реалізації дієвої практичної політики захисту прав осіб з інвалідністю мають починатися з морально-етичних виховних процесів, які торкаються всіх членів суспільства незалежно від віку. Проводити й ініціювати ідеологію толерантності до осіб з інвалідністю повинні державні та недержавні інститути, які формують соціальну політику. Натепер в Україні функціонують приблизно 120 всеукраїнських громадських організацій, які представляють інтереси різних категорій осіб з інвалідністю та здійснюють контроль за дотриманням їхніх прав [14]. Вагомим результатом ефективної толерантно-просвітницької діяльності державних та громадських правозахисних організацій стала заміна у 2017 р. в нормативних актах України поняття з дискримінаційним звучанням «інвалід» на поняття «особа з інвалідністю» [15]. Наголо-

шуючи на великому значенні такого рішення, необхідно звернути увагу на те, що класичним прикладом тяганини в цьому питанні є те, що назва Фонду соціального захисту осіб з інвалідністю як неприбуткової бюджетної установи, діяльність якої спрямовується, координується та контролюється Міністерством соціальної політики України, в аспекті вживання поняття «особи з інвалідністю» була здійснена наказом Міністерства соціальної політики України № 411 від 19 липня 2021 р. [16], тобто через три роки після внесення відповідних змін у Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю» та інші нормативні акти, які регулюють особливості соціального захисту цієї категорії осіб. Такий підхід є показовим в аспекті багатьох процесів, які стосуються реалізації захисту прав осіб з інвалідністю, коли вагомі ініціативи впроваджуються із запізненням.

В Україні тривалий час існують архаїчні підходи щодо медичної моделі інвалідності, згідно з якою відбувався і відбувається дискримінаційний поділ членів суспільства, умовно кажучи, на хворих та здорових. Це чітко простежується як зі змісту Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю», так і з положень постанови Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2009 р. № 1317 «Питання медико-соціальної експертизи». На поступове реформування такого стану речей спрямоване розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2017 р. № 1008, яким був затверджений План заходів із впровадження Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я та Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я дітей і підлітків. Одним з очікуваних результатів упровадження Міжнародної класифікації функціонування є узгодження дій щодо впровадження міжнародних класифікацій із рекомендаціями Всесвітньої організації охорони здоров'я шляхом співпраці з Бюро Всесвітньої організації охорони здоров'я в Україні [17]. Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 21 грудня 2018 р. № 2449 було затверджено Переклад Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я та Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я дітей і підлітків [18], що має сприяти пришвидшенню впровадження в Україні прогресивної медичної моделі, яка діє в більшості країн світу. Відповідно до засад Міжнародної класифікації функ-

ціонування, обмежень, життєдіяльності та здоров'я, до контекстуальних чинників впливу на людину у процесі її життєдіяльності відносять фактори навколишнього середовища, які становлять фізичне, соціальне середовище та середовище відносин і настанов, у яких люди живуть і проводять своє життя. Ці чинники є зовнішніми для окремих осіб і можуть мати позитивний чи негативний вплив на результат діяльності особи як члена суспільства, здатність особи виконувати дії чи завдання, а також на функції або структуру організму людини. (1) Чинники навколишнього середовища організовані у класифікацію, щоб зосередитися на двох різних рівнях, як-от: а) індивідуальний – у безпосередньому оточенні особи, включаючи такі параметри, як дім, робоче місце та школа. Включені на цей рівень фізичні та матеріальні особливості навколишнього середовища, з якими стикається особа, а також безпосередній контакт з іншими людьми, як-от родина, знайомі, однолітки та незнайомі люди; б) соціальний – офіційні та неофіційні соціальні структури, послуги та загальні підходи або системи у спільноті чи суспільстві, що впливають на людей. Цей рівень включає організації та послуги, пов'язані з робочим середовищем, діяльністю громад, державними установами, комунікацією і транспортними послугами, неформальними соціальними мережами, а також законами, нормативними актами, формальними та неформальними правилами, ставленнями й ідеологіями [19, с. 17–18]. На створення умов для реалізації особами з інвалідністю гарантованих їм прав та свобод, підвищення рівня доступності для таких осіб соціальних, медичних, освітніх та інших послуг, створення безперешкодного середовища спрямований Указ Президента України «Про підвищення ефективності заходів у сфері прав осіб з інвалідністю» від 3 грудня 2019 р. № 875. Цим Указом було рекомендовано органам місцевого самоврядування вжити в установленому порядку заходів щодо: 1) забезпечення доступності будівель, споруд і приміщень закладів загальної середньої освіти згідно з державними будівельними нормами і стандартами з метою створення безбар'єрного архітектурного середовища для осіб з інвалідністю й інших маломобільних груп населення; 2) перевезення учнів до закладів початкової та базової середньої освіти й у зворотному напрямку транспортними засобами, пристосованими для

перевезення осіб, які пересуваються на колісних кріслах; 3) належного матеріально-технічного та кадрового забезпечення діючих інклюзивно-ресурсних центрів і ресурсних центрів із підтримки інклюзивної освіти, створення мережі таких центрів відповідно до реальних потреб; 4) включення до умов проведення земельних торгів щодо земельних ділянок комунальної форми власності для розміщення на них малих архітектурних форм і тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності, вимог стосовно здійснення облаштування таких малих архітектурних форм і тимчасових споруд з урахуванням потреб відповідно до державних будівельних норм, стандартів і правил щодо доступності для маломобільних груп населення [20]. Необхідно звернути увагу на те, що 1 червня 2007 р. набули чинності Державні будівельні норми України «Доступність будинків і споруд для маломобільних груп населення, затверджені наказом Міністерства будівництва та архітектури та житлово-комунального господарства від 2 листопада 2006 р. № 362 (далі – ДБНВ.2.2–17:2006). Згідно з пп. 4.3, 4.4. Загальних положень ДБНВ.2.2–17:2006, під час проектування об'єктів, доступних для маломобільних груп населення, повинні бути забезпечені: доступність місць цільового відвідування і безперешкодність переміщення всередині будинків і споруд; безпека шляхів руху (зокрема, евакуаційних), а також місць проживання, обслуговування, прикладення праці; своєчасне отримання маломобільними групами населення повноцінної і якісної інформації, яка дозволяє орієнтуватися у просторі, використовувати обладнання (зокрема, для самообслуговування), отримувати послуги, брати участь у трудовому і навчальному процесі; зручність і комфорт середовища життєдіяльності. Проектні рішення об'єктів, доступних для осіб з інвалідністю, не повинні обмежувати умови життєдіяльності інших груп населення, а також ефективність експлуатації будинків. Із цією метою варто проектувати адаптовані до потреб осіб з інвалідністю універсальні елементи будинків і споруд, які використовуються всіма групами населення. Необхідність застосування спеціалізованих елементів, що враховують специфічні потреби осіб з інвалідністю, установлюється завданням на проектування [21]. Проте багато проблем у сфері захисту прав осіб з інвалідністю залишаються невирішеними. Варто погодитися

з Уповноваженим Президента України з прав людей з інвалідністю, президентом Національного паралімпійського комітету Валерієм Сушкевичем, що складний процес реформування медицини не врахував потреби людей з інвалідністю. Практично всі норми, які стосуються доступності лікарів, доступності охорони здоров'я для людей з інвалідністю, для дітей з інвалідністю, є величезною проблемою. Як приклад В. Сушкевич наводить села, у яких інфраструктура зовсім не адаптована для людей з інвалідністю, зокрема для осіб на візках, із протезами тощо [22, с. 5]. Як зазначено в Національній стратегії зі створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 р., затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2021 р. № 366-р, натеper більшість об'єктів фізичного оточення не є адаптованими для переміщення/користування ними осіб з інвалідністю й інших маломобільних груп населення. Переважна частина громадського транспорту (автобуси, тролейбуси, трамваї), а також міжміського, міжнародного авто- та залізничного сполучення є застарілою та недоступною, що унеможлиблює перевезення осіб з інвалідністю й інших маломобільних груп населення (відсутні пандуси, облаштовані місця для осіб із числа маломобільних груп населення, вказівники, звукові сигнали, титрована інформація тощо). Ключовими причинами даної проблеми є відсутність системи моніторингу, недосконалість відповідної нормативно-правової та нормативної бази, відсутність кваліфікованих кадрів [23]. Тобто, як визнається у програмних урядових документах, досить повільною є динаміка реалізації в Україні сприяння адаптації – пристосуванню середовища життєдіяльності, будинків і споруд до потреб для осіб з інвалідністю, як маломобільних груп населення, що відчувають труднощі в самостійному пересуванні, одержанні послуги, необхідної інформації або в орієнтуванні у просторі. Пілотним проектом для реалізації завдань Національної стратегії зі створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 р. став міжнародний аеропорт «Бориспіль». У межах проекту було закуплено відповідне обладнання та створено окремий коридор для проходження авіаційної безпеки для окремих категорій населення. Окрім того, було проведено спільний аудит Міністерства інфраструктури України з Дитячим фондом Організації Об'єднаних Націй (ЮНІСЕФ) та незалежними

експертами, до яких увійшли батьки, які виховують дітей з інвалідністю. Одними із головних напрямів роботи є: створення простору для вільного, самостійного пересування й отримання послуг пасажирями маломобільних груп, встановлення чи покращення пандусів та ліфтів, розширення вхідних зон, встановлення тактильної плитки тощо [24].

Нещодавно в Україні було презентовано електронну версію «Довідника безбар'єрності» як спонукання і заклик до безбар'єрної мови. Довідник безбар'єрності має виконувати ефективну просвітницьку та виховну функції в аспекті толерантного ставлення до всіх членів суспільства, зокрема і до осіб з інвалідністю. Як підкреслено в «Довіднику безбар'єрності», є бар'єри фізичні, просторові. Але є бар'єри економічні й освітні, коли в людини немає можливостей отримати гідну роботу чи доступ до якісної освіти через те, що вона якось відрізняється. Є бар'єри у ставленні до людини через окремі ознаки (вік, стать, колір шкіри, мова), коли вона відчуває своє виключення із соціуму і не має можливості реалізувати свої амбіції та громадянські права. Втрачений потенціал – це втрачені можливості для всіх нас [25]. Ефективний результат буде лише тоді, коли кожен свідомий член суспільства прочитає й обдумає глибокий зміст хоча б одного з понять, наведених у «Довіднику безбар'єрності». Просвітницькі ідеї починають працювати лише за умов усвідомлення всіма їхньої значущості.

Проблема підвищення загальносистемної доступності для осіб з інвалідністю та забезпечення всебічного захисту їхніх прав поглибилася у світі з початком пандемії, що спонукало Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй Антоніо Гуттеріша в червні 2019 р. оголосити про початок реалізації Стратегії Організації Об'єднаних Націй з інтеграції осіб з інвалідністю (далі – Стратегія). Як записано в додатках до Стратегії, де визначаються поняття, поняття «інтеграція осіб з інвалідністю» включає в себе забезпечення конструктивної участі людей із різними формами інвалідності, заохочення і врахування їхніх прав у роботі Організації, розроблення орієнтованих на осіб з інвалідністю програм і пов'язаних із питаннями інвалідності аспектів відповідно до Конвенції про права осіб з інвалідністю. Для здійснення цього необхідні розроблення і реалізація послідовного і систематичного підходу до вивчення питання інтеграції осіб з інвалідністю в усіх напрямках роботи та програмної



діяльності як усередині Організації, так і за її межами [26]. Пандемія ще більше ускладнила і без того непросте становище осіб з інвалідністю в Україні. Необхідні для запобігання поширенню коронавірусної хвороби обмеження, що були введені під час локдауну, щодо руху громадського транспорту, доступу до лікарень та реабілітаційних установ, на жаль, створили додаткові перешкоди для життєдіяльності осіб з інвалідністю. За даними, наведеними в інформаційній записці, підготовленій Моніторинговою місією Організації Об'єднаних Націй з прав людини в Україні, призупинення планового лікування й очних консультацій у лікарів і закриття деяких лікарень для всіх пацієнтів, окрім хворих на COVID-19, сильно вплинуло на осіб з інвалідністю. У Чернівцях, наприклад, медичний заклад, найбільш доступний для людей з інвалідністю, під час карантину був закритий майже три місяці. Особи з порушеннями слуху та літні особи з інвалідністю стикалися з перешкодами в отриманні консультацій через Інтернет або по телефону, які інколи були єдиним способом проконсультуватися в медичних працівників через призупинення особистих відвідувань. Хоча в більшості регіонів надання основних медичних послуг, зокрема очних консультацій, відновлено, важливо забезпечити, щоб подальші заходи реагування на пандемію не обмежували доступ людей з інвалідністю до вкрай потрібних їм послуг з охорони здоров'я, які не стосуються COVID-19 [27]. Тобто проблеми реалізації прав і отримання соціальних послуг осіб з інвалідністю в сучасних умовах загострили ізолюваність та відчуженість осіб з інвалідністю в суспільстві. Це не лише не сприяє поширенню толерантності у громаді та суспільстві загалом, а навпаки, загострює наявні проблеми нівелювання гуманістичних тенденцій розвитку соціально орієнтованої держави.

**Висновки і пропозиції.** На підставі аналізу окремих аспектів соціально-правових відносин, які складаються нині в Україні щодо ментального розуміння й усвідомлення суспільством значення активного впровадження в життя принципу соціально-правової толерантності як базової основи цивілізованої та демократичної держави, варто зазначити таке.

1. Принцип соціально-правової толерантності – це соціально-гуманістична ідея, засада, сутність якої полягає в людиноцентристських основах співіснування в суспільстві, які полягають у втіленні в життя практики рівного та поваж-

ливого сприйняття ціннісних різноманітностей суспільства, духовних, ментальних та фізичних особливостей інших людей із повагою, терпимістю та розумінням.

2. Глобальна криза, спричинена пандемією коронавірусної хвороби COVID-19, вплинула на загальний процес реалізації прав вразливих верств населення, насамперед осіб похилого віку, осіб з інвалідністю, у частині запобігання негативним проявам дискримінації (ейджизм, безробіття, відчуженість, соціальна ізолюваність, бар'єрність тощо) цих категорій населення, а також здійснення суспільної та державної підтримки з метою їхньої соціалізації на ринку праці.

3. Породжене складними пандемічними сучасними умовами явище соціального дистанціювання не повинно перешкоджати життєдіяльності осіб похилого віку, осіб з інвалідністю, а навпаки, має зумовлювати необхідність організації дієвої системи соціально-правового захисту в частині надання комплексних соціальних послуг підтримки у громадах. Безпомічна старість, самотність, інвалідність не повинні стати головними чинниками, які характеризують життя значної частини населення нашої держави. Соціальна відповідальність суспільства полягає у сприйнятті проблем усіх і кожного як соціальних викликів, що потребують нагального вирішення.

#### Список використаної літератури:

1. Шевченко З. Словник ґендерних термінів. Черкаси : видавець Чабаненко Ю., 2016. URL: <http://a-z-gender.net/ua/ejdzhizm.html> (дата звернення: 27.08.2021).
2. Не такі вже й старі: назвали нову вікову класифікацію. URL: [https://maximum.fm/ne-taki-vzhe-i-stari-nazvali-novu-vikovu-klasifikaciyu\\_n155990](https://maximum.fm/ne-taki-vzhe-i-stari-nazvali-novu-vikovu-klasifikaciyu_n155990) (дата звернення: 29.08.2021).
3. Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні : Закон України від 16.12.1993 р. № 3722–XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3721-12#Text> (дата звернення: 02.09.2021).
4. Про визнання таким, що втратив чинність, п. 1–1 ст. 40 Кодексу законів про працю України : Закон України від 12.07.1994 р. № 92/94 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 33. Ст. 297.
5. Концепція демографічного розвитку на 2005–2015 рр., затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.10.2004 р. № 724-р. *Офіційний вісник України*. 2004. № 41. С. 32. Ст. 2719 Код акта 30368/2004.

6. Біскуп В. Ейджизм як соціальна проблема та шляхи її подолання. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/8030/1/Біскуп%20В.С.pdf> (дата звернення: 04.09.2021).
7. Найвищий рівень зайнятості – серед людей 35–50 років. URL: <https://pol.dcz.gov.ua/novyna/nauyyshchyy-riven-zaynyatosti-sered-lyudey-35-50-rokiv> (дата звернення: 06.09.2021).
8. Прокопчук А. Эйджизм как социальная проблема: ООН представила отчет и призвала бороться с ним. URL: <https://www.unn.com.ua/ru/news/1921269-eydzhizm-yak-sotsialna-problema-oon-predstavila-zvit-ta-zaklikala-borotisia-z-tsim> (дата звернення: 07.09.2021).
9. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 09.09.2021).
10. Про ратифікацію Конвенції про права осіб з інвалідністю і Факультативного протоколу до неї : Закон України від 30.06.2016 р. № 1767–VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 9. С. 256. Ст. 77.
11. Конвенція про осіб з інвалідністю, затверджена Організацією Об'єднаних Націй 13.12.2006 р. *Офіційний вісник України*. 2010. № 17 / № 101 (2009, ст. 3496). С. 93. Ст. 799. Код акта 50027/2010.
12. Резолюції 47-й сесії (1992–1993 гг.). URL: <https://www.un.org/ga/47/docs/47res.shtml> (дата звернення: 11.09.2021).
13. Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов : Резолюция 48/96 Генеральной Ассамблеи ООН от 20.12.1993 г. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_306#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_306#Text) (дата звернення: 14.09.2021).
14. Захист прав осіб з обмеженими можливостями. URL: <https://www.legalaid.gov.ua/multymedia/zahyst-prav-osib-z-obmezhenymy-mozhlyvostyamy-3/> (дата звернення: 16.09.2021).
15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 19.12.2017 р. № 2249–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № № 6–7. С. 98. Ст. 43.
16. Про внесення змін до наказу Міністерства соціальної політики України від 14 квітня 2011 р. № 129 : наказ Міністерства соціальної політики України від 19.07.2021 р. № 411.
17. План заходів із впровадження в Україні Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я та Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я дітей і підлітків, затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1008-р. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1008-2017-p#Text> (дата звернення: 18.09.2021).
18. Переклад Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я та Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я дітей і підлітків, затверджено наказом Міністерства охорони здоров'я України від 21 грудня 2018 р. № 2449. URL: <https://moz.gov.ua/article/news/moz-zatverdiv-pereklad-mizhnarodnoi-klasifikacii-funkcionuvannya> (дата звернення: 21.09.2021).
19. Міжнародна класифікація функціонування, обмеження життєдіяльності та здоров'я. Женева : Всесвітня організація охорони здоров'я, 2001. 256 с.
20. Про підвищення ефективності заходів у сфері прав осіб з інвалідністю : Указ Президента України від 03.12.2019 р. № 875. *Офіційний вісник Президента України*. 2019. № 26. С. 14. Ст. 1151.
21. Державні будівельні норми. Будинки і споруди. Доступність будинків і споруд для маломобільних груп населення. ДБНВ.2.2–17:2006. Київ : Мінбуд України, 2007. 24 с.
22. Валерій Сушкевич: «Наше суспільство бар'єрне по суті для людей з інвалідністю». URL: <http://nrcu.gov.ua/news.html?newsID=77022> (дата звернення: 24.09.2021).
23. Національна стратегія із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 р., схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.04.2021 р. № 366-р. *Офіційний вісник України*. 2021. № 36. С. 61. Ст. 2154. Код акта 104656/2021.
24. Конопльова М. ЮНІСЕФ і експерти перевіри Центральний вокзал Києва на безбар'єрність; яких змін чекати? URL: <https://shotam.info/yunisef-i-eksperty-perevirly-tsentralnyy-vokzal-kyieva-na-bezbar-iernist-na-iaki-zminy-chekaty/> (дата звернення: 26.09.2021).
25. Довідник безбар'єрності. URL: <https://bf.in.ua/components/bezbariarnist/> (дата звернення: 28.09.2021).
26. Стратегія Организации Объединенных Наций по интеграции инвалидов. URL: [https://www.un.org/en/content/disabilitystrategy/assets/documentation/UN\\_Disability\\_Inclusion\\_Strategy](https://www.un.org/en/content/disabilitystrategy/assets/documentation/UN_Disability_Inclusion_Strategy) (дата звернення: 30.09.2021).
27. Вплив пандемії COVID-19 на людей з інвалідністю в Україні : інформаційна записка Моніторингової місії Організації Об'єднаних Націй з прав людини в Україні від 05.10.2020 р. URL: [https://ukraine.un.org/sites/default/files/2020-11/UKR\\_Briefing\\_Note\\_COVID\\_PwD\\_0.pdf](https://ukraine.un.org/sites/default/files/2020-11/UKR_Briefing_Note_COVID_PwD_0.pdf) (дата звернення: 04.10.2021).

**Tyshchenko O. V., Chernous S. M., Dunaievska L. H. The principle of socio-legal tolerance: urgent issues**

*The article researches the issues of social, legal and mental peculiarities of social security implementation as well as social assistance by the state institutions and public institutions of Ukraine to vulnerable populations, namely, elderly people and people with disabilities. The problems of the modern labor market are emphasized due to the aspect of unlawful spread of discriminatory phenomenon of ageism resulted in restriction the enjoyment by the elderly people of their right to work. The basic principles of social security of elderly people and veterans of labor are considered, in particular, the positive changes in domestic legislation as for the terms of prohibition to terminate the employment contract at the employer's initiative based on the retirement age of an employee and eligibility of right to old age security pension. The problems of poverty of elderly people are also covered in view of the fact that it has been the tendency caused by the crisis of labor market and imperfection of social policy of the state.*

*Considerable attention is also paid to social and legal status of people with disabilities in the context of ensuring equal opportunities and socialization in all spheres of society and the state. The emphasis is placed on the effectiveness of tolerant and educational activity of state and public law enforcement agencies aimed at elimination of such unacceptable phenomena as relative and social barriers that prevent disabled people from taking part in social processes.*

*Outdated approaches to the legislative definition of a disability model that has existed in Ukraine for a long period of time are critically analyzed.*

*The article stresses the perspective importance of implementation in Ukraine of the European approaches to the International Classification of Functioning, Disability and Health.*

*The urgent need to address the challenges posed by the COVID-19 pandemic resulted in additional barriers for social life of people with disabilities is emphasized in the research.*

*The article summarizes the need for active involvement of public institutions in dealing with problems of social security of vulnerable populations as well as provides the authors' definition of the concept of "the principle of socio-legal tolerance".*

**Key words:** *elderly people, ageism, people with disabilities, barriers, principle of socio-legal tolerance.*

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2021.4.6>

**М. М. Бліхар**

доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри адміністративного та інформаційного права  
Національного університету «Львівська політехніка»

**Ю. С. Рудницька**

здобувач вищої освіти  
Інституту права, психології та інноваційної освіти  
Національного університету «Львівська політехніка»

## ПРИНЦИПИ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

*У статті проаналізовані бюджетно-правові принципи. Визначено поняття принципів права, їхнє значення для правової системи загалом. Проаналізовано українське законодавство, на основі якого можна виділити принципи бюджетного права, а також зазначено, чим відмінні принципи саме бюджетного права в системі фінансових правовідносин. Обґрунтовано, що практика реалізації бюджетних відносин свідчить, що учасники бюджетної діяльності внаслідок регулювання бюджетних відносин захищеності не отримують. Оскільки за визначенням правові принципи є не лише основами або положеннями, а й також ідеалами правового регулювання бюджетних відносин, то варто визначити принцип правової захищеності як принцип бюджетного права. Принцип правової захищеності в бюджетному праві встановлює, що бюджетні призначення й асигнування повинні складатися, затверджуватися та використовуватися відповідно до бюджетного законодавства, мета полягає в тому, щоб здійснити державні програми, які стосуються соціального захисту, і доводити до розпорядників бюджетних коштів у визначених та профінансованих трансфертах із державного бюджету місцевим бюджетам або в міжбюджетних угодах. На основі проведеного аналізу з'ясовано, що загальні принципи бюджетного права – це такі, дія яких поширюється на всі інститути, що становлять структуру бюджетного права як підгалузі фінансового. Із цих позицій формується система принципів бюджетного права, що мають вертикальну ієрархічну структуру, тобто вони спираються на загальноправові принципи (законність, верховенство права, рівність, єдність, відповідальність тощо) і на загальні фінансово-правові (плановість, самостійність суб'єктів фінансових правовідносин, прозорість і гласність, публічність фінансових ресурсів, федералізм тощо), які реалізуються в бюджетних правовідносинах. У статті стверджено, що оскільки бюджетне право є підгалуззю фінансового, то деякі принципи в них, звісно ж, пересікаються. Однак бюджетне право також характеризується і власними принципами, що вирізняє цю галузь від інших галузей права. Зокрема, головною відмінністю є наявність принципу повного забезпечення надходжень до всіх бюджетів, а також оптимальне їх використання.*

**Ключові слова:** принципи права, принципи бюджетного права, фінансове право, бюджетне право, бюджетні правовідносини.

**Постановка проблеми.** Питання принципів права завжди було актуальним у юридичній науці, адже саме вони є тією основою та базисом, на яких ґрунтуються практично всі норми

права, галузі, узагалі вся правова система. Від того, як будуть дотримані ці принципи, залежатиме й те, наскільки стабільною й ефективною буде національна правова система загалом.



Сьогодні не має одностайних поглядів науковців на визначення поняття «принципи бюджетного права», це відображається у визначеннях. Так, А.О. Монаєнко визначає «принципи бюджетного права» як теоретично обґрунтовані та нормативно закріплені основи (ідеї, вимоги) сутності бюджетного права, які становлять його основний зміст і визначають загальну спрямованість правового регулювання бюджетної діяльності держави та муніципальних утворень, спрямовують бюджетну діяльність на досягнення основних цілей та завдань» [7, с. 42]. Ю.Ю. Пустовіт надає визначення поняття «принципи бюджетного права», а саме – це зумовлені загальноправовими та загальносоціальними умовами науково обґрунтовані основні засади, вихідні положення, які визначають особливості виникнення, розвитку та функціонування бюджетного права, є базою для розвитку інститутів бюджетного права, утілюють у собі цінності, що встановлюють правомірність поведінки суб'єктів бюджетних відносин та є критерієм бюджетно-правових норм [11, с. 5]. На думку ж І.О. Образцової, принципи бюджетного права і принципи бюджетного процесу потрібно розмежовувати, різниця полягає в тому, що принципи бюджетного права є основоположними началами, ідеями, вимогами сутності бюджетного права, які становлять його головне призначення та визначають загальну спрямованість правового регулювання бюджетної діяльності держави та муніципальних (самоврядних) утворень, тобто вони притаманні насамперед сфері правотворчості [9, с. 91]. По суті, принципи бюджетного права – це визначальні нормативні вимоги, які становлять засади існування бюджетного права і визначають механізм регулювання бюджетної діяльності. Вони виявляються у правотворчих і правозастосовних документах та нормативних актах, що становлять бюджетне законодавство як результат практики бюджетної діяльності та її мети, реалізуються у правосвідомості учасників бюджетного процесу тощо. Проте принципи бюджетного права і принципи бюджетного законодавства не тотожні [7, с. 30].

Сферу бюджетних правовідносин варто вважати дуже важливою та вагомою частиною фінансової сфери, адже саме бюджетні правові відносини мають безпосередній зв'язок із всією системою фінансів у державі. Отже, наскільки правильно будуть визначені принципи бюджетного права, а головне – на якому рівні вони будуть дотримані, настільки ефективним буде

правове регулювання фінансових правовідносин і бюджетних правовідносин як їхньої галузі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання принципів бюджетного права досліджували такі науковці, як: Л.К. Воронова, О.П. Гетьманець, О.О. Дмитрик, І.Є. Криницький, М.П. Кучерявенко, А.О. Монаєнко, В.Д. Чернадчук та інші. Також деякі питання, що стосуються сучасних бюджетних правовідносин, розглядали Т.А. Латковська, О.А. Музика-Стефанчук, О.П. Орлюк, Л.А. Савченко й інші.

**Мета статті** полягає в аналізі класифікації принципів бюджетного права в системі фінансового права, розгляді основних особливостей їхньої правової імплементації.

**Виклад основного матеріалу.** Під принципами права можна розуміти такі керівні ідеї, якими характеризуються зміст права, його сутність та призначення в суспільстві. Принципи покликані виражати правові закономірності, їх називають найбільш загальними нормами, що поширюються на всіх суб'єктів відносин та діють у всій сфері правового регулювання. Що стосується бюджетного права, то воно діє на підставі загальноправових, міжгалузевих та галузевих правових принципів, а також має свої принципи як підгалузь фінансового права [15, с. 110–111].

Загалом, з-поміж різних характеристик принципів права необхідно виокремити найістотнішу – регулятивну їхню функцію. Ця характерна функція принципів права виражається крізь призму їхньої імплементації у право та набуття ними статусу загальноправового визначення поведінки як загальних її правил, що засвідчують обов'язковий і владний виміри. Ці виміри імплементовані і в норми-принципи, і у принципи, що є похідними з норм. У такому контексті об'єктивна підстава принципів права полягає у відповідності власне суспільних відносин економіко-політичним та суспільно-ідеологічним процесам у державі. Доцільно зазначити, що «принципи права» є ідеологічним терміном, як підтвердження їхньої приналежності до форми суспільної свідомості, що позиціонуються як ідейні та керівні засади в суспільних відносинах.

Загальними принципами права називають такі, що є єдиними для абсолютно всіх галузей права та становлять основу як бюджетного права, так і кримінального, адміністративного, фінансового, інших галузей права. Так, Р.В. Щупаківський загальними принципами права визначає принципи, що постають притаманними праву загалом, такими, що діють у межах усіх галузей та інститутів права. Окрім того, він зауважує, що

загальні принципи поширюються на всі правові галузі й інститути, а також завдяки загальним принципам формуються основи не лише тлумачення й утілення в життя правових положень законодавства, однак і безпосередньо процедури нормотворчості. У цьому ракурсі, на переконання дослідника, загальними принципами права (які сформульовано Конституцією України і здебільшого конституційними законами) відображається побудова правової системи; їм притаманне діяння однакового характеру стосовно всіх правових галузей, через що можна говорити про їхнє існування на загальноправовому та галузевому рівнях, не здійснюючи змін у своєму змісті та власних характеристиках. До таких правових принципів пропонує віднести: верховенство права та закону; обумовленість дій суб'єктів правових відносин на засадах закону; пріоритет людських і громадських прав та свобод; рівність громадян перед законом; взаємну відповідальність держави та громадянина; гуманізм та справедливість у взаєминах держави і громадян [14, с. 125–126].

Міжгалузеві принципи – це такі, що виражають певні спільні риси в окремих галузях права, до них належать такі принципи: пріоритету представницьких органів влади перед виконавчими, законності, державності, плановості, публічності та приватності, гласності, самостійності, а також єдності фінансової політики та грошової системи [3, с. 54–60]. Дуже важливим є і те, що ці принципи необхідно розглядати саме як такі, що є основою для регулювання бюджетних відносин у контексті того, що воно є підгалуззю фінансового права, адже саме завдяки цим принципам можливо правильно врегулювати суспільні відносини в галузі того, як функціонує бюджетна система України, бюджетний процес, особливості міжбюджетних відносин та відповідальності суб'єктів, які порушили бюджетне законодавство [10, с. 212–280]. Загалом, принципи бюджетного права можна класифікувати за різними критеріями, є класифікація за формою нормативною закріплення, а саме, принципи поділяються на: такі, що закріплені в Конституції України, та ті, що установлюються іншими нормативно-правовими актами, які регулюють бюджетне законодавство.

Бюджетним кодексом України визначаються правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин, відповідальність за порушення бюджетного законодавства. У ст. 7 Бюджетного кодексу України визначено

ключові принципи бюджетної системи, як-от: принцип єдності бюджетної системи України – єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності; принцип збалансованості – повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період; принцип самостійності – державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними; принцип повноти – до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; принцип обґрунтованості – бюджет формується на реалістичних макрпоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил; принцип ефективності та результативності – під час складання та виконання бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання публічних послуг із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату з використанням визначеного бюджетом обсягу коштів; принцип субсидіарності – розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання публічних послуг до їх безпосереднього споживача; принцип цільового використання бюджетних коштів – бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями; принцип справедливості і неупередженості – бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами; принцип публічності та прозорості – інформування громадськості з питань бюджетної політики, складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за їх виконанням [2].

Основною ознакою цих принципів є те, що вони характеризуються особливою системністю, тобто їхній зміст дуже пов'язаний і з тими принципами, що є єдиними для всіх галузей права, і з тими, що притаманні лише бюджетному праву. Зокрема, для прикладу, у згаданій вище статті Бюджетного кодексу закріплюються принципи, на які опирається бюджетна система України. Проте, на нашу думку, зміст цієї норми спрямований не лише на бюджетну систему як складову частину бюджетних правових відносин, але й на інші інститути, що функціонують у системі бюджетного права України. Зрештою, такі принципи, як: справедливості, неупередженості, збалансованості повноважень, повноти, єдності бюджетної системи України та самостійності, є основою не лише бюджетної системи, а й бюджетних процесуальних відносин узагалі, а також впливають зі змісту конституційних засад, на яких ґрунтується фінансова система і бюджетна система держави загалом.

Так, відповідно до ст. 95 Конституції України її бюджетна система будується на засадах справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами, стаття закріплює винятково законодавче та цільове регулювання будь-яких видатків держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків; визначає підхід збалансованості бюджету; закріплює обов'язковість звітності і прозорості (оприлюднення) звітів про доходи і видатки державного бюджету України та місцевих бюджетів [8, с. 27].

Класифікація принципів за сферою дії. На думку Ю.Ю. Пустовіт, за цим критерієм принципи бюджетного права поділяються на такі: а) дія яких поширюється на всі інститути бюджетного права (універсальні); б) дія яких поширюється на окремі інститути бюджетного права (спеціальні) [11, с. 12]. За таким критерієм класифікації принципів бюджетного права можна розглянути принципи бюджетного права, що мають значення у правовому просторі, – загальні та спеціальні.

Система принципів бюджетного права, що охоплюють напрями реалізації бюджетних правовідносин, містить загальні принципи бюджетного права (цілеспрямованість і правова визначеність бюджетних програм, строковість і періодичність, правова захищеність, узгодженість бюджетної політики і юридична відповідальність) та спеціальні принципи, які визначаються за сферою функціонування інститутів

бюджетного права (принципи бюджетно-матеріальних відносин, принципи бюджетно-процесуальних відносин, принципи міжбюджетних відносин та принципи відповідальності за порушення бюджетного законодавства). За цим критерієм спеціальні принципи, що їх законодавець визначає як принципи бюджетної системи України, тобто єдність бюджетної системи України, збалансованість бюджетних повноважень, самостійність бюджетів, публічність і прозорість, визначають засади правового регулювання матеріальних бюджетних відносин, а принципи повноти, обґрунтованості, ефективності та результативності, субсидіарності і цільового використання бюджетних коштів є процесуальними бюджетними відносинами [13, с. 51].

Також поширений у юридичній науці і поділ принципів за таким критерієм, як призначення принципу в регулюванні правовідносин. На думку А.М. Колодія, основні принципи права отримують специфічну модифікацію в галузях права у сфері правотворення, правореалізації та правоохорони. У сфері правотворення можна казати про відносно автономні принципи правотворчості, а серед них і законотворчості, у правореалізації – передусім про принципи правозастосування, у правоохоронній сфері – про принципи правосуддя та юридичної відповідальності. У межах дії цих принципів їх можна назвати принципами правового регулювання, визнаючи особливу роль загальноправових (основних) принципів [5, с. 44]. Опираючись на цю теорію, принципи бюджетного права за призначенням у регулюванні бюджетних відносин на стадіях бюджетного процесу можна характеризувати як правостворюючі, правозастосовні та правоохоронні.

Отже, правостворюючі принципи – це такі, на яких базуються основи законодавчого регламентування складання тих бюджетних проєктів, що є базисом бюджетної системи України, їх розгляду й ухвалення. Сюди належать принципи єдності національної бюджетної системи, збалансованості бюджетних повноважень, самостійності бюджетів, строковості, правової захищеності, багато інших, які спираються на загальноправові принципи.

Правозастосовні принципи закріплюють правові засади організації виконання бюджетів, сюди належать принципи повноти, обґрунтованості, ефективності та результативності, субсидіарності, цільового використання коштів. Правоохоронні принципи – це ті, що визначають засади реалізації повноважень учасни-

ками бюджетного процесу, їхні права на захист бюджетних інтересів та задоволення потреб [12, с. 49–51].

**Висновки і пропозиції.** У підсумку маємо всі підстави стверджувати, що оскільки бюджетне право є підгалуззю фінансового, то деякі принципи в них пересікаються. Однак бюджетне право також характеризується і власними принципами, що відрізняє цю галузь від інших галузей права. Зокрема, головною відмінністю є наявність принципу повного забезпечення надходжень до всіх бюджетів, а також оптимального їх використання.

Окрім того, що стосується правового закріплення принципів у бюджетному законодавстві, то воно є неповним, адже у ст. 7 Бюджетного кодексу закріплені лише ті принципи, які стосуються бюджетної системи. На нашу думку, варто доповнити вказану статтю деякими принципами, які регулювали б інші інститути бюджетного права, адже вони повинні відображати не лише матеріальні відносини, а й також увесь процес бюджетного права.

#### Список використаної літератури:

1. Бандурка О.М. Бюджетне право України : підручник. Харків : ХНУВС, 2003. 152 с.
2. Бюджетний кодекс України : документ № 2456–VI (ред. від 01.01.2021 р.). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 24.03.2021).
3. Велика українська юридична енциклопедія : у 20-и т. / за ред. М.П. Кучерявенко та ін. Харків : Право, 2016. Т. 6 : Фінансове право. 616 с.
4. Гетманець О.П., Коробцова Д.В. Принципи бюджетного права України : монографія. Харків : ХНУВС, 2017. 268 с.
5. Колодій А.М. Принципи права України : монографія. Київ : Юрінком-Інтер, 1998. 208 с.
6. Латковський П.П. Правове закріплення принципів бюджетного права. *Держава та регіони*. 2014. № 4. С. 77–81.
7. Монаєнко А.О. Бюджетне право України : навчальний посібник. Запоріжжя : КПУ, 2009. 412 с.
8. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / за заг. ред. В.Я. Мацюка. Київ : Професіонал, 2020. 304 с.
9. Образцова І.О. Принципи бюджетного права. *Право і безпека*. 2012. № 5 (47). С. 87–91.
10. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком-Інтер, 2010. 808 с.
11. Пустовіт Ю.Ю. Принципи бюджетного права України у умовах євроінтеграції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2015. 18 с.
12. Рогатюк А.В. Бюджетна діяльність держави як фінансово-правова категорія. *Право та державне управління*. 2014. № 1. С. 48–52.
13. Фінансове право: підручник / за ред. М.П. Кучерявенка, О.О. Дмитрик. Харків : Право, 2019. 416 с.
14. Щупаківський Р.В. Загальні принципи права та їх значення для адміністративно-телекомунікаційного права. *Держава та регіони*. 2019. № 4 (66). С. 123–126. DOI: 10.32840/1813-338X-2019-4-21.
15. Юридична енциклопедія : у 6-и т. / за ред. Ю.С. Шемшученка та ін. Київ: Українська енциклопедія, 2003. Т. 5. 733 с.

#### **Blikhar M. M., Rudnytska Yu. S. Classification of principles of budget law as a branch of financial law**

*The article analyzes the budgetary and legal principles. The concept of principles of law and their significance for the legal system as a whole is defined. The Ukrainian legislation on the basis of which it is possible to allocate principles of the budgetary law is analyzed, and also it is specified, than the principles of the budgetary law in system of financial legal relations differ. It is substantiated that the practice of realization of budgetary relations testifies that participants of budgetary activity as a result of regulation of budgetary relations do not receive protection. Since, by definition, legal principles are not only the foundations or provisions, but also the ideals of legal regulation of budgetary relations, it is necessary to define the principle of legal protection as a principle of budgetary law. The principle of legal protection in budget law stipulates that budget allocations and appropriations must be compiled, approved and used in accordance with budget legislation, and the aim is to implement state programs related to social protection and bring to the attention of budget funds in defined and funded transfers from state budget to local budgets or in intergovernmental agreements. Based on the analysis, it was found that the general principles of budget law are those that apply to all institutions that make up the structure of budget law as a sub-branch of finance. From these positions a system of principles of budgetary law is formed, which has a vertical hierarchical structure, i.e. they are based on general legal principles (legality, rule of law, equality, unity, responsibility, etc.) and on general financial and legal (planning, independence of the sub- objects of financial relations, transparency and publicity, publicity*



*of financial resources, federalism, etc.), which are implemented in budgetary relations. The article states that since budget law is a sub-branch of finance, some principles in them, of course, intersect. However, budget law is also characterized by its own principles, which distinguishes this branch from other branches of law. In particular, the main difference is the presence of the principle of full provision of revenues to all budgets, as well as their optimal use.*

**Key words:** *principles of law, principles of budget law, financial law, budget law, budget legal relations.*

УДК 342.565

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2021.4.7>**А. В. Боровик**

кандидат юридичної наук, доцент,  
проректор з наукової роботи  
Міжнародного економіко-гуманітарного університету  
імені академіка Степана Дем'янчука  
ORCID ID 0000-0003-1834-404X

**Д. Є. Махаринець**

кандидат юридичних наук,  
суддя Рівненського окружного адміністративного суду

## СИСТЕМА ТА СТРУКТУРНА ПОБУДОВА АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ СУДОВОЇ ВЛАДИ

*Актуальність статті полягає в тому, що Україна, яка претендує на повноправне членство в європейській спільноті, запровадила великомасштабні реформаційні заходи у правовій системі, структурі державного апарата та сфері судочинства. Розпочата адміністративно-судова реформа покликана забезпечити розбудову системи адміністративних судів, які відповідно до мети свого створення мають гарантувати дотримання прав, свобод та інтересів учасників публічно-правових відносин. Правова держава виділяється з-поміж інших головною ознакою, що її характеризує, а саме рівнем гарантованості дотримання суб'єктивних прав громадян від будь-яких посягань із боку публічної адміністрації. І саме адміністративним судам відведено головну роль у цьому питанні, що актуалізує наукові дослідження в напрямі вдосконалення системи адміністративних судів, адаптації їхньої структурної побудови до вимог сучасності та правової дійсності. З'ясовано, що для України в період її становлення і розбудови як держави незалежної запровадження системи адміністративних судів мало неабияке значення. Існування цієї системи було сигналом для міжнародних партнерів про високий рівень захищеності прав особи в державі від сваволі її органів чи посадових осіб, рівень демократизму. Саме досвід цих стратегічних партнерів у питаннях розбудови адміністративного судочинства і став основоположним на шляху реалізації концепцій запроваджених реформ. Новоутворені адміністративні суди мали бути доступними для пересічних громадян, бути дієвим способом захисту їхніх прав, свобод та інтересів публічного характеру. Окрім того, спосіб організації мав забезпечувати їхню самостійність від будь-якого втручання у процедуру судочинства, як внутрішнього, так і зовнішнього, та неупередженість у питаннях відправлення правосуддя. Зроблено висновок, що реформаційні заходи, запроваджені у сфері побудови судової влади і визначення її повноважень, дали нам нову судову систему зі зміненим складом адміністративних судів. Отримана модель адміністративного судочинства характеризується низкою позитивних змін, але і не минулось без сторони, яка критикує і наголошує на наявних недоліках, акцентує увагу на низці порушень усталеної практики функціонування судової влади та суперечностях із прописаними нормами Основного закону й інших нормативно-правових актів.*

**Ключові слова:** апарат суду, інформаційне забезпечення, суд, структура, розгляд справ.

**Постановка проблеми.** Україна, яка претендує на повноправне членство в європейській спільноті, запровадила великомасштабні реформаційні заходи у правовій системі, структурі державного апарата та сфері судочинства. Розпочата адміністративно-судова реформа покликана забезпечити розбудову

системи адміністративних судів, які відповідно до мети свого створення мають гарантувати дотримання прав, свобод та інтересів учасників публічно-правових відносин. Правова держава виділяється з-поміж інших головною ознакою, що її характеризує, а саме рівнем гарантованості дотримання суб'єктивних прав громадян від

будь-яких посягань із боку публічної адміністрації. І саме адміністративним судам відведено головну роль у цьому питанні, що актуалізує наукові дослідження в напрямі вдосконалення системи адміністративних судів, адаптації їхньої структурної побудови до вимог сучасності та правової дійсності.

На шляху реформування судової системи України питання щодо місця адміністративного суду в системі інших судів та державних органів, його правового статусу набуває особливого змісту, оскільки дає змогу виявити недосконалі моменти в питаннях його організації та діяльності з метою подальшого усунення у процесі реформи, що триває, збільшує тим самим рівень ефективності адміністративного судочинства та захисту прав учасників публічно-правових відносин.

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

Досліджувана проблема була розглянута у працях В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Ю. Дмитрова, І.Б. Коліушко, А.Т. Комзюка, Р.О. Куйбіди, Ю.С. Педька, А. Селіванова, Ю.М. Старилова, А.В. Хворостянкіної та інших.

**Виклад основного матеріалу.** Адміністративний суд як елемент судової системи України, його правовий статус, умови і порядок відправлення правосуддя в публічно-правових відносинах, організаційна побудова періодично привертають увагу вчених-адміністративістів. Структурну побудову судової системи України законодавчо закріплено нормами ст. 125 Конституції України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР та ст. 17 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. Згідно із цими нормативними актами судоустрій в Україні будується за принципами територіальності, спеціалізації й інстанційності, визначається законом, з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди [1].

Ваги авторитету адміністративних судів додає той факт, що їх можна визнати органами конституційними, оскільки їх створення та функціонування закріплено безпосередньо нормами Основного закону держави, на відміну від судів господарських, які також є судами спеціалізованими.

Питання щодо запровадження системи адміністративних судів, узагалі їх необхідності, було предметом тривалих жвавих дискусій. Як результат, умови їх запровадження було закріплено Концепцією [97], а згодом зафіксовано на рівні закону. Концепція фіксувала поступове

запровадження і розвиток системи адміністративної юстиції. Першим кроком передбачалось запровадження спеціалізації суддів та утворення відповідних колегій. Завершитись реформування мало безпосередньо створенням вже конкретно вертикалі адміністративних судів.

З огляду на важливість питання щодо запровадження системи адміністративних судів, зі статусом спеціалізованих, забезпечення широкого спектра встановлених засобів захисту прав і свобод громадян у сфері публічно-правових відносин, необхідність його вирішення була закріплена Концепцією адміністративної реформи в Україні, текст якої був схвалений Указом Президентом України від 22 липня 1998 р. № 810/98 [2].

З моменту утворення системи адміністративних судів вона зазнавала реформаційних удосконалень та перетворень, про що свідчить нормативна база указів Президента України, а саме: «Про кількісний склад суддів адміністративних судів» (із змінами) від 16 травня 2007 р. № 417/2007 [3], «Про вдосконалення мережі адміністративних судів» від 16 жовтня 2008 р. № 941/2008 [4], «Про внесення змін до мережі адміністративних судів України» від 12 листопада 2014 р. № 866/2014 [5] та «Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах» від 29 грудня 2017 р. № 455/2017 [6].

Для України в період її становлення і розбудови як держави незалежної запровадження системи адміністративних судів мало неабияке значення. Існування цієї системи було сигналом для міжнародних партнерів про високий рівень захищеності прав особи в державі від сваволі її органів чи посадових осіб, рівень демократизму. Саме досвід цих стратегічних партнерів у питаннях розбудови адміністративного судочинства і став основоположним на шляху реалізації концепцій запроваджених реформ. Новоутворені адміністративні суди мали бути доступними для пересічних громадян, стати дієвим способом захисту їхніх прав, свобод та інтересів публічного характеру. Окрім того, спосіб організації мав забезпечувати їхню самостійність від будь-якого втручання у процедуру судочинства, як внутрішнього, так і зовнішнього, та неупередженість у питаннях відправлення правосуддя.

Під час дослідження функціонування адміністративних судів варто звернути увагу на питання щодо визначення правового статусу

цих судів як однієї з форм реалізації судової влади.

Н.А. Олефіренко адміністративно-правовий статус адміністративного суду в Україні визначає як урегульований законодавством порядок створення, реорганізації, ліквідації адміністративних судів, визначення функцій і завдань суду, наділення його необхідною компетенцією. Адміністративний суд, який посідає чільне місце в системі державної влади, повинен забезпечувати законність публічно-управлінських процесів, насамперед із позиції захисту прав і свобод громадян від їх порушень представниками публічної адміністрації під час реалізації управлінських повноважень [7, с. 154–155].

Ураховуючи таке визначення статусу адміністративного суду, формуються розуміння, що ці суди вирішують спори публічно-правового характеру, а не накладають адміністративні стягнення, виступають засобом правозахисним, а не каральним.

О.В. Пономарьов елементами адміністративно-правового статусу, окрім компетенції адміністративного суду, виділяє мету, завдання, функції; організацію діяльності; юридичну відповідальність тощо [8, с. 6]. Статус адміністративного суду, як і будь-якого учасника суспільних відносин, характеризується наявністю правосуб'єктності.

Більшість країн світу з розвинутою економікою та високим рівнем демократизму і законності в суспільних відносинах визнають важливість та пріоритетність принципу спеціалізації у сфері судочинства як один із чинників, що стимулює зростання рівня ефективності судочинства та довіри населення до судових органів.

А.А. Стрижак наполягає на тому, що неможливо бути фахівцем водночас у різних галузях права. Проте спеціалізація не повинна бути надзвичайно вузькою. Юриспруденція – це така галузь суспільних знань, де поверхова загальна правова обізнаність є неприпустимою. Тому під час вибору оптимального рівня спеціалізації важливим є формування такої моделі судоустрою, яка б сприяла максимально можливому ефективному та якісному захисту гарантованих Конституцією України та законами прав і свобод людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави [9, с. 91–92].

Відповідно до змісту норми ст. 17 «Система судоустрою» Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402–VIII, судоустрій будується за принци-

пами територіальності, спеціалізації й інстанційності, систему судоустрою становлять: 1) місцеві суди; 2) апеляційні суди; 3) Верховний Суд. Для розгляду окремих категорій справ відповідно до цього Закону в системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди [10].

Варто відзначити, що нормами чинного законодавства визначення поняття «адміністративний суд» розкрито дещо неточно. Це породжує складності у трактуванні його змісту.

Колектив авторів розкриває зміст поняття «адміністративний суд» як складову частину судової гілки влади (система організаційно та функціонально самостійних суб'єктів судової влади), яка через корпус професійних суддів, на основі норм Конституції та законів України здійснює правосуддя у справах, пов'язаних із публічно-правовими спорами [11, с. 124]. На нашу думку, таке твердження є неправильним, оскільки розкриває зміст аналізованого поняття через правову категорію «корпус професійних суддів». Варто звернути увагу на ту обставину, що до складу корпусу професійних суддів включено всіх призначених і обраних на посади суддів усіх без винятку судових органів держави, що виходить за межі саме адміністративних судів.

Тому пропонуємо визначити «адміністративний суд» як структурно сформований орган, наділений повноваженнями здійснювати вирішення публічно-правових спорів і ухвалювати обов'язкові рішення з питань захисту прав, свобод та інтересів учасників публічно-правових відносин від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

Адміністративні суди, які є складовою частиною визначеної судової системи, входять до складу місцевих і апеляційних судів. Зокрема, місцевими адміністративними судами є окружні адміністративні суди, а також інші суди, визначені процесуальним законом (ч. 3. ст. 21 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»), апеляційними судами з розгляду адміністративних справ є апеляційні адміністративні суди, які утворюються у відповідних апеляційних округах (ч. 3. ст. 26 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») [10].

Нормами чинного Кодексу адміністративного судочинства від 6 липня 2005 р. № 2747–IV розмежовується предметна юрисдикція адміністративних судів шляхом визначення категорій справ, що підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам, окружним адміністративним судам підсудні всі адміністративні



справи, що виходять за межі юрисдикції місцевих загальних судів [12].

В Україні, відповідно до Указу Президента України «Про утворення місцевих адміністративних судів, затвердження їх мережі» від 16 листопада 2004 р. № 1417/2004, функціонує двадцять сім окружних адміністративних судів (окружні адміністративні суди Автономної Республіки Крим, міст Києва і Севастополя, а також Вінницький, Волинський, Дніпропетровський, Донецький, Житомирський, Закарпатський, Запорізький, Івано-Франківський, Київський, Кіровоградський, Луганський, Львівський, Миколаївський, Одеський, Полтавський, Рівненський, Сумський, Тернопільський, Харківський, Херсонський, Хмельницький, Черкаський, Чернівецький, Чернігівський) [13].

Закон України «Про судоустрій і статус судів» від 2 червня 2016 р. № 1402–VIII у межах ст. 21 «Види і склад місцевих судів» визначає, що місцевими загальними судами є окружні суди, які утворюються в одному або декількох районах чи районах у містах, або в місті, або в районі (районах) і місті (містах) [10].

Виступаючи першою інстанцією з розгляду публічно-правових спорів, вони законодавчо обмежуються чітко визначеним колом підсудних справ, на відміну від окружних адміністративних судів, які законодавцем уповноважені на здійснення судочинства в будь-яких адміністративних справах, за умови, що вони не підсудні місцевим загальним судам як адміністративним.

Як слушно зауважує Р.В. Ігонін, термін «суди загальної юрисдикції» є досить умовним. Коли законодавець зазначає «загальну юрисдикцію», тут же обмовляється про спеціалізацію судових інституцій, а поряд із місцевим господарським судом та місцевим адміністративним судом виокремлює ще й місцевий загальний суд. Тому виникає питання про співвідношення понять «суд загальної юрисдикції» та «місцевий загальний суд». Щодо формальної логіки, то будь-яка відмінність у конструкції цих понять автоматично свідчить про відмінність їхнього змісту. Тому в даному разі жодних сумнівів стосовно їх співвідношення не виникає. Проте, якщо виходити з їх фактичного тлумачення, то наявна неузгодженість щодо їхнього співвідношення, яка полягає в тому, що родові поняття «суд загальної юрисдикції» за своїм змістом стає майже ідентичним поняттю видовому «місцевий загальний суд» [14, с. 80].

Другу ланку судової системи становлять апеляційні суди – з розгляду цивільних, кримінальних справ, а також справ про адміністративні правопорушення (апеляційні суди областей, міст Києва та Севастополя, Автономної Республіки Крим); з розгляду адміністративних справ (окружні адміністративні суди) і господарських справ (апеляційні господарські суди) є судами апеляційної інстанції [10]. З даної норми випливає, що апеляційні адміністративні суди можуть в окремих випадках виступати судом першої інстанції.

Апеляційний округ встановлюється відповідно до Указу Президента України. Уживання поняття «апеляційний» у назві зазначених судів не означає, що вони наділені повноваженнями з розгляду справ лише в апеляційному порядку. У випадках, передбачених законом, вони розглядають справи в першій інстанції. Наявність двох інстанційних повноважень у судах другого рівня значною мірою зумовлена (поряд із декількома іншими процесуальними і судоустрійними чинниками) необхідністю передбачення відповідних повноважень щодо перегляду рішень судів другої інстанції в судів, що перебувають на третьому рівні судової системи [15, с. 873].

У процесі реформаційних рухів наявна система апеляційних адміністративних судів зазнала організаційних змін, які були запроваджені Указом Президента України «Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах» від 29 грудня 2017 р. № 455/2017, яким було створено: 1) Перший апеляційний адміністративний суд (Донецька та Луганська області); 2) Другий апеляційний адміністративний суд (Полтавська, Сумська та Харківська області); 3) Третій апеляційний адміністративний суд (Дніпропетровська, Запорізька та Кіровоградська області); 4) Четвертий апеляційний адміністративний суд (Автономна Республіка Крим і місто Севастополь); 5) П'ятий апеляційний адміністративний суд (Миколаївська, Одеська та Херсонська області); 6) Шостий апеляційний адміністративний суд (Київська, Черкаська, Чернігівська області та місто Київ); 7) Сьомий апеляційний адміністративний суд (Вінницька, Житомирська, Хмельницька та Чернівецька області); 8) Восьмий апеляційний адміністративний суд (Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська та Тернопільська області) [6].

Третя ланка судової системи України представлена Верховним Судом, який, згідно з нор-

мами ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402–VIII, є найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики в порядку та спосіб, визначені процесуальним законом, у складі якого функціонує Касаційний адміністративний суд. Проте у випадках, визначених процесуальним законом, він може діяти як суд першої або апеляційної інстанції, у порядку, установленому процесуальним законом [10]. Верховний Суд було запроваджено замість ліквідованого Верховного Суду України.

Однак норма закону, яка ліквідувала Верховного Суду України, була визнана Конституційним Судом України такою, що не відповідає Основному закону держави [16]. Тому нині тривають суперечки щодо перейменування Верховного Суду України на Верховний Суд із суттєвими порушеннями процедури та без належного законодавчого підґрунтя.

Як стверджує О. Чебаненко, утворення так званого Верховного Суду не відповідає встановленим на відповідну дату нормам Конституції України, чинних нормативних актів, вимогам щодо створення найвищого судового органу держави. Окрім того, діяльність касаційних судів, палат, об'єднаних палат фактично від імені «новоутвореного» Верховного Суду суперечить вимогам Конституції України, у якій вказано на недопустимість делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами. Конституція України встановлює, що саме Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України, «судочинство провадиться суддею одноособово, колегією суддів чи судом присяжних», не містить жодної згадки про касаційні суди, палати, об'єднані палати тощо [17].

Згідно зі ст. 37 «Склад та структура Верховного Суду» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402–VIII, у Касаційному адміністративному суді, який входить до складу Верховного Суду, обов'язково створюються окремі палати для розгляду справ щодо:

- 1) податків, зборів та інших обов'язкових платежів;
- 2) захисту соціальних прав;
- 3) виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян [10].

Функціонуюча судова система та правила розподілу повноважень щодо можливості розгляду справ у першій інстанції або перегляду

рішень як апеляційною інстанцією, реалізовані в чинному законодавстві, викликають низку суттєвих питань.

Так, відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 37 «Склад та структура Верховного Суду» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402–VIII, у складі Верховного Суду діє Велика Палата Верховного Суду [10]. Її завданням законодавець визначає переглядає в апеляційному порядку як судом апеляційної інстанції судових рішення у справах, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції [12].

Як наголошує В.С. Князєв, секретар Великої Палати Верховного Суду, одним із завдань діяльності Великої Палати у складі Верховного Суду є забезпечення однакового застосування норм права, зокрема касаційними судами у складі Верховного Суду. Тому утворення Великої Палати у складі Верховного Суду за чинної моделі судоустрою цілком відповідає міжнародним стандартам організації здійснення правосуддя у верховних судах. Її утворення як внутрішнього структурного органу у складі Верховного Суду не є унікальним вітчизняним явищем. Схожі підходи до організації роботи вищих (верховних) судів застосовуються в зарубіжних країнах, а також у діяльності Європейського суду з прав людини [18].

Окрім того, варто звернути увагу на структурну побудову адміністративних судів. Кожній ланці судової системи притаманні два складові елементи, які забезпечують ефективне здійснення адміністративного судочинства. Першим елементом виступає суддівський корпус, який безпосередньо здійснює відправлення правосуддя в публічно-правових спорах. Другим елементом є апарат суду, який відповідно до своїх завдань та функцій сприяє відправленню правосуддя, здійснює заходи кадрового, організаційного й інформаційного забезпечення функціонування адміністративних судів. Апеляційні суди з розгляду адміністративних справ можуть мати у своїй структурі судові палати з розгляду окремих категорій справ, у складі Верховного Суду діє Касаційний адміністративний суд, який у своїй структурі має судові палати з розгляду справ щодо: податків, зборів та інших обов'язкових платежів; захисту соціальних прав; виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян. Кількість утворюваних судових палат із розгляду справ законом не обмежується, проте регламентується умови щодо їх утворення.

**Висновки і пропозиції.** У підсумку варто відзначити, що реформаційні заходи, запроваджені у сфері побудови судової влади і визначення її повноважень, дали нам нову судову систему зі зміненим складом адміністративних судів. Отримана модель адміністративного судочинства характеризується низкою позитивних змін, але і не минулось без сторони, яка критикує та наголошує на наявних недоліках, акцентує увагу на низці порушень усталеної практики функціонування судової влади, суперечностях із прописаними нормами Основного закону й інших нормативно-правових актів.

#### Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98.
3. Про кількісний склад суддів адміністративних судів : Указ Президента України від 16.05.2007 р. № 417/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/417/2007#Text>.
4. Про вдосконалення мережі адміністративних судів України : Указ Президента України від 16.10.2008 р. № 941/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/941/2008#Text>
5. Про внесення змін до мережі адміністративних судів України : Указ Президента України від 12.11.2014 р. № 866/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/866/2014#Text>.
6. Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах : Указ Президента України від 29.12.2017 р. № 455/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/455/2017#Text>.
7. Олефіренко Н.А. Адміністративно-правовий статус адміністративного суду в Україні. *Слово національної школи суддів України*. 2013. № 3 (4). С. 152–155. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/cln\\_2013\\_3\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/cln_2013_3_22).
8. Пономарьов О.В. Адміністративно-правовий статус Антимонопольного комітету України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2009. 18 с.
9. Стрижак А.А. Судове управління в Україні: Теоретичні основи і правове регулювання : монографія. Ужгород : Патент, 2004. 120 с.
10. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402–VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31. Ст. 545 (із змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/conv#Text>.
11. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
12. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон від 6 липня 2005 р. № 2747–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–37. Ст. 446 (із змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
13. Про утворення місцевих адміністративних судів, затвердження їх мережі : Указ Президента України від 16.11.2004 р. № 1417/2004 (*перша редакція*). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1417/2004/ed20041116#Text>.
14. Ігонін Р.В. Концептуальні проблеми забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції: адміністративно-правовий вимір : монографія. Ірпінь : Національний університет ДІТС України, 2012. 388 с.
15. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. : В.Я. Тацій (гол. редкол.) та ін. ; Нац. акад. прав, наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків : Право, 2012. 1128 с.
16. Рішення Конституційного суду України від 18.02.2020 р. № 2-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-20#Text>.
17. Верховний Суд: з Україною чи без? *Український інститут майбутнього*. 14.06.2021. URL: <https://uifuture.org/publications/verhovnyj-sud-z-ukrayinoyu-chy-bez-2/>.
18. Князев В. Велика Палата Верховного Суду: ліквідувати не можна залишити. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1006220/>.

#### **Borovyk A. V., Makharynets D. Ye. System and structural structure of administrative judiciary as a form of implementation of the judiciary**

*The relevance of the article is that Ukraine, claiming full membership in the European community, has introduced large-scale reform measures in the legal system, the structure of the state apparatus and the judiciary. The initiated administrative-judicial reform is designed to ensure the development of a system of administrative courts, which, in accordance with the purpose of their creation, must guarantee respect for the rights, freedoms and interests of participants in public relations. The rule of law stands out, among others, the main characteristic feature, namely the level of guaranteed respect for the subjective rights of citizens from any encroachment by the public administration. And it is the administrative courts that have been given the main role in this issue, which accordingly updates scientific research in the direction of improving the system of administrative courts and adapting their structural structure to the requirements of modernity and legal reality. It was found that for Ukraine,*

*in the period of its formation and development as an independent state, the introduction of a system of administrative courts is of little importance. The existence of this system was a signal to international partners about the high level of protection of individual rights in the state from the arbitrariness of its bodies or officials, the level of democracy. It is the experience of these strategic partners in the development of administrative justice and has become fundamental to the implementation of the concepts of the implemented reforms. The newly established administrative courts were to be accessible to ordinary citizens, an effective way to protect their rights, freedoms and public interests. In addition, the method of organization was to ensure their independence from any interference in the judicial process, both internal and external, and impartiality in the administration of justice. It is concluded that the reform measures introduced in the field of building the judiciary and defining its powers, gave us a new judicial system with a changed composition of administrative courts. However, the obtained model of administrative proceedings is characterized by a number of positive changes, but also without criticism, which emphasizes the existing shortcomings and emphasizes a number of violations of the established practice of the judiciary and contradictions with the Basic Law and other regulations.*

**Key words:** court staff, information support, court, structure, consideration of cases.



I. В. Козачок

ORCID ID: 0000-0003-0789-3334

аспірант кафедри адміністративного та інформаційного права  
юридичного факультету  
Сумського національного аграрного університету

## ПАРАДИГМИ КОНТРОЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ

*Місцеве самоврядування невід’ємна складова частина демократичного державного устрою. Місцеву раду формують депутати, як представники спільних інтересів мешканців громади. Саме від депутатів мешканці громад очікують діяльності, спрямованої на благо всієї громади. Неактивна громадянська позиція, безініціативність та недостатність знань стає результатом переміщення всієї влади безпосередньо голові. За таких умов виникає загроза безконтрольності в діяльності голови територіальної громади і керованого ним апарату ради. Аналіз наявних правових основ реалізації контрольної функції суб’єкта місцевого самоврядування – депутата місцевої ради, під час виконання ним своїх повноважень, окреслення проблем та правових прогалів під час організації процесу його діяльності – тема цієї статті. Депутат є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їхніх громад. Прав і повноважень у депутата місцевої ради чимало, однак неналежна чіткість національного законодавства не сприяє повною мірою їхній реалізації на практиці. Можливість здійснення депутатом місцевої ради функцій контролю можуть визначити локальні документи, зокрема регламент місцевої ради, рішення, що стосуються порядку управління комунальним майном. Водночас такі документи не достатньою мірою зможуть визначити належну кількість важелів впливу на стосунки з іншими суб’єктами господарювання, представницькими органами влади, підприємствами та посадовими особами системи органу місцевого самоврядування, що функціонують та здійснюють господарську діяльність на території громади. Отже, наявне нормативно-правове підґрунтя процесу децентралізації місцевого самоврядування не містить в достатній кількості алгоритму дій під час реалізації функції контролю як органом місцевого самоврядування, так і представниками громади – депутатами, тому нагальною потребою сьогодення є створення нової або внесення змін до вже наявної правової бази, яка б містила покрокову інструкцію реалізації повноважень, прав та обов’язків представників інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, контроль, депутат, територіальна громада.*

**Постановка проблеми.** Місцеве самоврядування є невід’ємною складовою частиною демократичного державного устрою. Ефективність місцевої ради, рівень її відкритості, прозорості та відповідальності залежить, серед іншого, від депутатів цієї ради. Нині це питання набуває особливого значення, оскільки в Україні відбувається процес децентралізації, унаслідок чого утворено принципово нові місцеві ради. Замість сільської чи селищної ради, повноваження яких поширювалися на територію, обмежену одним населеним пунктом, з бюджетом, який не покривав повною мірою всіх видатків та потреб громади, утворено сільські, селищні та міські об’єднані громади з досить значним обсягом

владних повноважень і обов’язків, солідними фінансовими надходженнями.

Раду формують депутати, як представники спільних інтересів мешканців громади. Саме від депутатів мешканці громад очікують діяльності, спрямованої на благо всієї громади. Проте не завжди депутати проявляють активну громадянську позицію, не досить ініціативні, не досить знають свої права й обов’язки, наслідком такої ситуації може стати переміщення всієї влади безпосередньо голові. За таких умов виникає загроза безконтрольності в діяльності голови територіальної громади і керованого ним апарату ради.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Контроль як невід’ємну складову частину

управління вивчали багато науковців. Проте майже всі дослідники та практики приділяють увагу державному контролю, рідше – контролю в органах місцевого самоврядування, майже зовсім відсутні праці з дослідження правових основ для контролю суб'єктами муніципальної влади. Так, окремі питання контролю в органах місцевого самоврядування розглядаються у працях таких відомих вітчизняних науковців та практиків, як В. Борденюк, О. Гриценко, М. Пухтинський, В. Кравченко, О. Сушинський, В. Удовиченко, Ю. Шаров та інші.

О. Сушинський зауважує, що в законодавстві мають бути чітко прописані норми впливу на міського голову в разі неякісного виконання ним своїх функцій та повноважень, а також на орган місцевого самоврядування загалом у разі неякісної його роботи. Неналежне виконання чи невиконання повноважень органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами повинно передбачати відповідні санкції [10, с. 310].

В. Борденюк акцентує, що органи місцевого самоврядування виступають у межах своїх повноважень повноцінними суб'єктами контролю. Його сутність, мета і завдання впливають насамперед із соціально-політичного призначення місцевого самоврядування в Україні як гарантованого державою права і реальної здатності територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [2, с. 468–469].

**Мета статті.** Головним задумом публікації є аналіз наявних правових основ реалізації контрольної функції суб'єкта місцевого самоврядування – депутата місцевої ради, під час виконання ним своїх повноважень. Окреслення проблем та правових прогалин під час організації процесу його діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради визначається Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законом України «Про статус депутатів місцевих рад». Останній встановлює гарантії депутатської діяльності та порядок відкликання депутата місцевої ради [8, с. 1–3].

Конституція України визначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єд-

нання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [3, с. 35–36].

Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» визначено основні принципові моменти статусу депутата місцевої ради. Зокрема, депутат є виборною особою, який відповідно до Конституції України та Виборчого кодексу України обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Депутат є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їхніх громад; поєднує депутатську діяльність із виконанням виробничих або службових обов'язків; є повноважним і рівноправним членом відповідної ради – представницького органу місцевого самоврядування; не може використовувати свій депутатський мандат у цілях, не пов'язаних із депутатською діяльністю; не може мати іншого представницького мандата; як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та член ради, здійснюючи депутатські повноваження, повинен дотримуватися правил депутатської етики. Депутат місцевої ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюються вимоги Конституції та законів України щодо обмеження сумісництва, не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді з посадою сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної в місті, районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в радах, їхніх виконавчих органах і апараті [8, с. 5–9].

Депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їхні доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування. Отже, депутат наділяється всією повнотою прав, необхідних для забезпечення його реальної участі в діяльності ради та її органів.

Прав і повноважень у депутата місцевої ради чимало, однак неналежна чіткість національного законодавства не сприяє повною мірою їхній реалізації на практиці.

Так, ст. 143 Конституції України визначено, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їхніх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації й установи, а також здійснюють контроль за їхньою діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції [3, с. 27]. У ст. 327 Цивільного кодексу України повторено цю конституційну норму щодо здійснення управління майном, що перебуває в комунальній власності, безпосередньо територіальною громадою й утвореними нею органами місцевого самоврядування [11, с. 31].

Отже, депутат як повноважний і рівноправний член відповідної ради – представницького органу місцевого самоврядування, зобов'язаний, серед іншого, виконувати управлінські та контрольні функції, у даному разі щодо управління майном.

Проте жодний нормативно-правовий акт не розкриває механізмів здійснення таких повноважень.

Так, здійснення функцій контролю будь-яким суб'єктом упорядковано низкою нормативно-правових актів.

Наприклад, реалізація державного фінансового контролю впорядкована Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», Порядком проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550 [5, с. 159].

Правові й організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду / контролю у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду / контролю, їхніх посадових осіб, права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду / контролю визначені Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Отже, виконання депутатом місцевої ради діяльності з управління комунальним майном, здійснення ним функцій контролю може визначити регламент місцевої ради, також рішення, що стосуються порядку управління комунальним майном. У таких локальних документах варто більш детально описати права депутатів, конкретизувати їхній зміст та визначити способи їхньої реалізації.

Трапляється, що проєкт регламенту ради ухвалюється депутатами без прочитання чи обговорення. В окремих місцевих радах регламент не працює, оскільки затверджений нашвидкуруч. Також причинами неробочого регламенту може бути низька якість документа, його перенасиченість загальними фразами і нечіткими формулюваннями, що і призводить до його неефективності.

Розглянемо приклад основних сегментів, які доцільно включити в регламент місцевої ради.

Зокрема, регламент роботи місцевої ради має містити:

1. Загальні положення, у яких висвітлено вимоги порядку формування ради, правові засади організаційної роботи ради, місце проведення, мову ведення пленарних засідань, відкритість і гласність у роботі ради.

2. Основні принципи діяльності ради, які передбачають порядок діяльності депутата, депутатських груп та фракцій, форми реалізації депутатами своїх повноважень

Так, до цього розділу можуть входити такі положення, як строки повноважень депутата, його права й обов'язки, засади дострокового припинення повноважень депутата, дотримання депутатами ради дисципліни та норм депутатської етики на пленарних засіданнях ради, правила поведінки та норм етики промовцями та запрошеними на пленарних засіданнях, порядок формування (утворення) депутатських груп та фракцій, їх реєстрації, припинення діяльності, права депутатських груп та фракцій, утворення, статус та діяльність погоджувальної ради, вимоги щодо участі в сесіях ради та засіданнях, утворених нею органів, правовий зміст депутатського звернення, депутатського запиту, депутатського запитання, оформлення та виконання доручень виборців, вимоги щодо забезпечення діяльності депутатів ради, правовий статус помічників-консультантів депутатів.

3. Статус посадових осіб, що визначає порядок обрання голови ради, першого заступника та заступника голови ради, їхні повноваження, права й обов'язки, вимоги щодо припинення

повноважень голови ради, його першого заступника та заступника.

4. Правові основи діяльності органів ради, що може включати загальні вимоги щодо створення та функціонування постійних комісій ради, вимоги стосовно їхнього складу, призначення та припинення повноважень голови, заступника та секретаря постійної комісії. Також у даному розділі доцільно визначити повноваження та права постійних комісій, порядок засідання комісії та порядок спільних засідань комісій. Органами ради також є загальні збори депутатів, тимчасові контрольні комісії, президія ради та виконавчий апарат ради. Тож, регламент роботи місцевої ради має визначити організаційні та правові основи діяльності і цих органів.

5. Порядок організації роботи ради, що має визначити планування її роботи, вимоги щодо підготовки питань на сесію та їх попередній розгляд, правила проведення сесії ради, її пленарних засідань, обговорення питань та голосування на цих засіданнях, регуляторну діяльність ради, вимоги щодо запобігання корупції, порядок розгляду електронних петицій

6. Прикінцеві положення, які формулюють поняття, що стосуються набрання чинності регламентом, забезпечення його дотримання, випадки, які допускають відхилення від норм регламенту, термін дії регламенту.

**Висновки і пропозиції.** Як бачимо, місцева рада може створити локальний документ, який дозволить уникнути непорозумінь і надасть депутатам можливість зосередитися на вираженні і захисті інтересів відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їхні доручення в межах своїх повноважень.

Коли складають регламент місцевої ради, не можна забувати про його необхідні умови та критерії відповідності Конституції та законам України, зокрема і щодо розподілу повноважень між утвореними органами та посадовими особами; встановлення та деталізації норм практичної реалізації здійснення процедур виконання повноважень ради, її виконавчих органів, посадових осіб, відповідно до законів України, що стосуються питань місцевого самоврядування.

Водночас варто відзначити, що регламент роботи місцевої ради надасть повноваження депутату впливати на процеси організації діяльності ради, впливу на управлінські рішення, що стосуються комунального майна, коштів місцевого бюджету.

Водночас такий документ не зможе достатньою мірою визначити належну кількість важелів впливу на стосунки з іншими суб'єктами господарювання, представницькими органами влади, підприємствами та посадовими особами системи органу місцевого самоврядування, що функціонують та здійснюють господарську діяльність на території громади.

Отже, наявне нормативно-правове підґрунтя процесу децентралізації місцевого самоврядування не містить належної кількості алгоритму дій під час реалізації функції контролю як органом місцевого самоврядування, так і представниками громади – депутатами, тому нагальною потребою сьогодення є створення нової або внесення змін до вже наявної правової бази, яка б містила покрокову інструкцію реалізації повноважень, прав та обов'язків представників інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу.

#### Список використаної літератури:

1. Виборчий кодекс України : Закон України від 19 грудня 2019 р. № 396–IX / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2020. № № 7–9. Ст. 48.
2. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ, 2002. 668 с.
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Дерун Т. Навчальний посібник для депутатів місцевих рад об'єднаних територіальних громад. Асоціація міст України. 2-ге вид. Київ : ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ»», 2017. 164 с.
5. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами : постанова від 20 квітня 2006 р. № 550 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2006. № 16. Ст. 1206.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст.170.
7. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939–XII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 13. Ст. 110.
8. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. № 93–IV / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 40. Ст. 290.



9. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21 вересня 2006 р. № 185-V / Верховна Рада України. Офіційний вісник України. 2006. № 4. Ст. 2726.
10. Сушинський О. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія. Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. 467 с.
11. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2003. № № 40-44. Ст. 356.
- 

### **Kozachok I. V. Paradigms of the control function of a local council deputy**

*Local self-government is an integral part of a democratic state system. The local council is formed by deputies as representatives of the common interests of the community's residents. It is from the deputies that the residents of the communities expect activities aimed at the benefit of the whole community. Inactive civic position, lack of initiative and lack of knowledge is the result of the transfer of all power directly to the head. Under such conditions, there is a threat of uncontrollability in the activities of the head of the territorial community and the staff of the council managed by him. The analysis of the existing legal bases of realization of the control function of the subject of local self-government – the deputy of local council, at performance by it of the powers, delineation of problems and legal gaps at the organization of process of its activity – a subject of this article. The deputy is a representative of the interests of the territorial community of the village, settlement, city or their communities. A deputy of a local council has many rights and powers, but the lack of clarity of national legislation does not contribute to their full implementation in practice. The possibility for a deputy of a local council to exercise control functions may be determined by local documents, in particular, the regulations of the local council, decisions concerning the procedure for managing communal property. At the same time, such documents will not be able to sufficiently determine the appropriate number of levers of influence on relations with other business entities, government agencies, enterprises and officials of the local government system that operate and carry out economic activities in the community. Thus, the existing legal basis for the process of decentralization of local self-government does not contain a sufficient number of algorithms for the implementation of the control function of both local government and community representatives – deputies, therefore, there is a need to create a new or amend the legal framework, which would contain instructions on the exercise of powers, rights and responsibilities of the local deputy.*

**Key words:** local self-government, control, deputy, territorial community.

УДК 346.9:664.1

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2021.4.9>**Ю. Ю. Пустовіт**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права  
Київського національного торговельно-економічного університету

## ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ КОНТРОЛЮ (НАГЛЯДУ) У СФЕРІ ХАРЧОВОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ

*На рівні Конституції України закріплено, що держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю та безпечністю продукції й усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів. Зазначена конституційна норма реалізується через систему державного нагляду й контролю. Також на конституційному рівні в Україні здоров'я і життя людини визнано найвищою соціальною цінністю.*

*Безпечність та якість харчових продуктів є одним із найважливіших чинників добробуту населення. Конкурентні відносини серед виробників спонукають розвивати системи контролю виготовлення продукції з метою максимального задоволення запитів споживачів. Тому перед органами виконавчої влади України постає завдання ефективного та результативного державного управління у сфері харчової промисловості.*

*У сучасній Україні поняття «державне управління» досить часто порівнюється з державною службою, уживається в обговоренні економічних проблем, здійсненні політичної пропаганди, обґрунтуванні й узаконенні державної політики. На жаль, натепер ще немає єдиного погляду на те, що собою являє державне управління, у чому проявляється його сутність.*

*У статті проаналізовано правове визначення ролі, місця, сутності і функцій нагляду та державного контролю в системі державного управління.*

*Проаналізовано норми Конституції України щодо державного захисту прав споживачів, контролю за якістю та безпечністю продукції й усіх видів і робіт, Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин».*

*У статті приділено особливу увагу класифікації контролю.*

*Зроблено висновок, що науковці єдині в тому, що контроль і нагляд мають на меті стримування об'єкта діяльності від здійснення протиправних діянь, спрямовані на регулювання його діяльності. Відмінності у змісті незначні, оскільки зводяться до перевірки та спостереження діяльності об'єкта, відрізняються лише в деяких методах його здійснення.*

**Ключові слова:** *нормативно-правовий акт, державне управління, контроль (нагляд), державний контроль, контролюючі служби, класифікація контролю, харчова промисловість, безпечність та якість харчових продуктів.*

**Постановка проблеми.** Актуальною проблемою сьогодення, на наш погляд, є дуже повільний розвиток контролю (нагляду) у сфері харчової промисловості. Уведення в дію нових та відмова від старих нормативно-правових актів у зазначеній сфері не завжди є ефективними, а орієнтація України на більш розвинуті країни полягає в копіюванні нормативно-правових актів без інтеграції в український простір.

Правове регулювання у сфері харчової промисловості є важливим інструментом гарантування безпечності харчової продукції та правильної організації контролю за якістю продукції.

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

Питанням контролю (нагляду) у сфері харчової промисловості в Україні з усіма її проблемами та недоліками було приділено увагу багатьма провідними науковцями. Серед наукових досліджень вітчизняних учених, у яких висвітлено проблеми організації та функціонування системи контролю (нагляду) у сфері харчової промисловості, заслуговують на увагу праці таких фахівців, як: І.В. Басанцов, Т.М. Боголіб, О.Д. Василик, Н.В. Вітрук, Ю.А. Данилевський, М.Я. Дем'яненко, Н.І. Дорош, І.К. Дрозд, М.М. Каленський, Є.В. Калюга, Г.Г. Кірейцев, О.А. Кириченко, В.І. Кравченко, Л.А. Костирко,

В.Ф. Максимова, В.М. Мельник, П.Т. Саблук, І.Б. Стефанюк, М.В. Руденко, І.Я. Чугунов, А.В. Чупіс, В.О. Шевчук та інші.

**Мета статті** – дослідити ключові поняття у сфері контролю (нагляду) харчової промисловості, а також здійснити аналіз нормативно-правових актів України, у яких має місце закріплення понять «контроль» (нагляд)» у зазначеній сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Складний історичний період, у якому перебуває Україна, зумовлює пошук нових шляхів формування держави європейського рівня. Етап становлення демократичних засад в українському суспільстві полягає в реформуванні влади та державного управління. Формування нових державних інституцій є визначальним елементом такого реформування. Нові інституції покликані радикально змінити систему державного управління.

Постійна гармонізація принципів, інструментів, форм та методів локального, територіального та центрального управління є сучасним процесом реформування державного управління, яке зумовлене становленням відкритої адміністративної системи. Також інститут делегування повноважень здобув власного розвитку, відповідно до феномену делегованого управління як імперативу загальної політики в рамках Європейського Союзу.

Процес євроінтеграції України як рівноправної, демократичної, соціальної, правової держави до спільноти європейських держав вимагає правового визначення ролі, місця, сутності та функцій нагляду та державного контролю в системі державного управління.

На рівні Конституції України, а саме у ст. 42, закріплено, що держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю та безпечністю продукції й усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів [1]. Вищезгадана конституційна норма реалізується через систему державного нагляду й контролю.

У ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» словосполучення «державний нагляд (контроль)» об'єднано в один термін такого змісту: діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самовря-

дування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [2].

З указаного вище визначення державного контролю (нагляду) зрозуміло, що контрольно-наглядова управлінська діяльність органів державного управління в економічній сфері послідовно включає стадії контрольно-наглядової діяльності:

- прогнозування стану виконання обов'язкових вимог суб'єктами господарювання;
- аналіз (обробка зібраної інформації) з метою виявлення можливих тенденцій відхилень та порушень законодавчих вимог;
- моніторинг, тобто систематичне спостереження за дотриманням обов'язкових вимог суб'єктами господарювання, метою якого є безперервний збір інформації про дотримання ними законності;

- організація та проведення перевірок суб'єктів господарювання в разі виявлення відхилень від установлених правил поведінки, що дозволяють зафіксувати юридично значущі факти порушень вимог законодавства;

- активне застосування заходів державного примусу щодо припинення й усунення наслідків виявлених порушень (адміністративні заходи запобігання, припинення та відновлення). Як видається, заходи адміністративного покарання, що застосовуються в результаті залучення винних осіб до адміністративної відповідальності, законодавцем не включені в поняття «державний контроль (нагляд)» [3].

Також поняття «державний контроль» закріплене в Законі України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» – діяльність компетентного органу, його територіальних органів, державних інспекторів, державних ветеринарних інспекторів, помічників державного ветеринарного інспектора й уповноважених осіб, що здійснюється з метою перевірки відповідності діяльності операторів ринку вимогам законодавства про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин, а також усунення наслідків невідповідності та притягнення до відповідальності за порушення відповідних вимог. Державний кон-

троль включає також діяльність із перевірки відповідності законодавству про побічні продукти тваринного походження під час ввезення (пересилання) таких продуктів на митну територію України [4].

Щодо зазначеного нормативно-правового акта, то в ньому містяться також визначення понять: «держаний моніторинг» – здійснення в межах заходів державного контролю послідовних спостережень та/або вимірювань відповідно до плану державного моніторингу з наступним їх аналізом та узагальненням з метою отримання загального уявлення про стан справ щодо дотримання законодавства про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин; «інспектування» – форма державного контролю, яка полягає у здійсненні перевірки стану здоров'я та благополуччя тварин, виробництва й обігу харчових продуктів та кормів із метою встановлення відповідності законодавству про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин; «аудит» – систематичне та незалежне вивчення певної дії з метою визначення того, чи відповідає така діяльність та пов'язані з нею результати запланованим заходам, чи такі заходи впроваджені результативно та у спосіб, який дозволяє досягти поставленої мети; «валідація» – перевірка і забезпечення об'єктивних доказів того, що план виконання дій будь-якого виду, зокрема й визначений нормативно-правовим актом, нормативним актом, стандартом, методом (методикою) проведення досліджень (випробувань), дає змогу з високою вірогідністю досягти поставленої мети; «відбір зразків» – форма державного контролю, що полягає у здійсненні відбору зразків харчових продуктів, кормів, сіна, соломи, побічних продуктів тваринного походження або будь-яких речовин (зокрема, з довкілля), які пов'язані з виробництвом та/або обігом харчових продуктів або кормів, здоров'ям та благополуччям тварин, з метою перевірки шляхом проведення простих або лабораторних досліджень (випробувань) відповідності законодавству про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин [4].

Отже, з огляду на вищевикладене, ми бачимо, що у ключових документах, які визначають поняття державного контролю і нагляду у сфері харчової промисловості є деякі розбіжності. Для з'ясування цих розбіжностей перейдемо в нашому дослідженні до витоків зазначених понять.

Ретельний аналіз юридичної літератури дає нам змогу дійти висновку, що принципового розмежування між поняттями «контроль» та «нагляд» у контексті державно-правової діяльності вчені-юристи не здійснюють або, можна сказати, не акцентують на цьому уваги, не вважають принциповим. Так, у колективній науковій праці «Теорія юридичного процесу» характеристика такої вимоги підтримки режиму законності, як «забезпечення систематичного та постійного нагляду (контролю)» щодо діяльності державних органів та посадових осіб, доповнюється розглядом умов ефективності цієї вимоги, говориться про суб'єктів, які здійснюють нагляд та контроль, про зміст контрольно-наглядової діяльності як діяльності, у якій є «суб'єкт, що наглядає, та суб'єкт-піднаглядний». У «Великому юридичному словнику» «нагляд» визначається як «контроль, що здійснюється», вказується на існування «судового нагляду», але пишеться, що судову владу характеризує наявність «контрольних повноважень» [5, с. 6].

Н.В. Вітрук серед державних органів, що здійснюють конституційний контроль, називає, зокрема, спеціалізовані органи конституційного контролю у вигляді органів конституційного нагляду. Про співвідношення понять «нагляд» та «контроль» висловлюється М.В. Руденко, який зазначає, що через відповідні служби, інспекції, комітети, комісії, управління, відділи держава здійснює контроль (нагляд) за додержанням правових приписів [6, с. 29]. В.Є. Чіркін говорить, що «нагляд» – це також «контроль» [7]. І.П. Ільїнський та Б.В. Щетинін наголошують на відсутності різниці між контролем та наглядом [8, с. 42].

А. Міцкевич об'єднує поняття контролю і нагляду за дотриманням законів єдиним терміном «нагляд», акцентує на тому, що він здійснюється правоохоронними органами, судом, органами владних повноважень тощо [9, с. 65].

У роботах інших учених контроль вважається ширшим за нагляд, тобто нагляд розглядається цими вченими як окремий елемент контролю, як звужений контроль, але звужений лише в одному аспекті – щодо меж його застосування [10]. Нагляд має більш вузьку сферу застосування.

У словнику С.І. Ожегова контроль – це перевірка, а також спостереження з метою перевірки, контроль над звітністю тощо. У «Словнику-довіднику із соціального управління» контроль визначається як перевірка, спостереження з метою перевірки дотримання законів, постанов, управлінських рішень тощо.



Ретельний аналіз визначення поняття «контроль» дає можливість у нашому дослідженні зрозуміти, що цей термін є вивченим на досить високому рівні. Проте деякі положення, на наш погляд, залишаються дискусійними.

Щодо класифікацій контролю, то в юридичній літературі пропонують різні класифікації зазначеного поняття. Аналіз і узагальнення наукових праць дозволяє нам визнати класифікацію С.Г. Брателя: *за призначенням контролю* виділяється загальний (усебічно охоплює діяльність суб'єкта, що контролюється) і спеціалізований (контроль окремого напрямку роботи); *за суб'єктом* виокремлюється державний (здійснюється органами державного управління) та недержавний контроль (здійснюється недержавними структурами); *за сферою діяльності*, що контролюється, поділяється на внутрішньовідомчий (контроль у межах одного відомства), міжвідомчий (застосовується щодо об'єктів, які організаційно підпорядковані органам виконавчої влади) і позавідомчий (застосовується щодо об'єктів, які організаційно не підпорядковані органам виконавчої влади); *за метою та часом*, у який здійснюється контроль, розрізняються попередній (спрямований на прогнозування проблем і запобігання їм у майбутньому), поточний (призначений для підтримки установленої схеми взаємодії суб'єктів) та підсумковий контроль (який застосовується для покращення роботи всієї системи); *за частотою проведення та передбачуваністю* контроль може бути систематичним, тобто таким, що здійснюється періодично, і одиничним (позаплановим), який здійснюється в разі необхідності; *за предметною ознакою* виділяються такі види контролю: фінансовий, експортний, антидемпінговий тощо; *за формами здійснення* розрізняють такі види контролю, як: аналіз, аудит, моніторинг, нагляд, облік, оцінка, перевірка, ревізія, спостереження [10].

Розглянемо синоніми, через які часто розкривається поняття «контроль»: «перевірка, ревізія вчинків, рахунків, того, як провадиться будь-яка справа», «перевірка, нагляд, ревізія вчинків, справ» або просто «перевірка». Окрему увагу хочемо звернути на той факт, що у визначенні контролю на перше місце ставлять термін «перевірка», порівнюють терміни «перевірка» та «спостереження» («контроль – перевірка, а також спостереження з метою перевірки») або протиставляють їх («контроль – перевірка або спостереження з метою перевірки»).

У сфері соціального управління контроль визначається як спостереження і перевірка відповідності процесу функціонування об'єкта ухваленим управлінським рішенням та виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень, від принципів організації і регулювання, причому потрібно забезпечити спрямованість контролю на своєчасне і повне виявлення відхилень від норми функціонування, встановлення місць їхнього виникнення, причин і винних виконавців, надання допомоги для подолання недоліків, своєчасне виявлення та розкриття нових назрілих проблем, а також узагальнення перодового досвіду [11].

Контроль як спостереження або як перевірка виконання чого-небудь, тобто йдеться не про абстрактний контроль, а про контроль певної дії. В. Суйця розглядає контроль як систему спостережень і перевірок чого-небудь. Узагальнюючи наведені тлумачення, можемо говорити, що контролювати – це «перевіряти, спостерігати за правильністю дій, за додержанням певних правил». Багато довідкових джерел визначають контроль як спостереження або нагляд із метою перевірки. Отже, поняття «контроль» можна розглядати як систему спостереження і перевірки процесу функціонування і фактичного стану певного об'єкта з метою оцінки обґрунтованості й ефективності ухвалення управлінських рішень і результатів їх виконання, виявлення відхилень від вимог, сформульованих у цих рішеннях, усунення несприятливих наслідків їх виконання, інформування про них компетентні органи [12].

У деяких словниках контроль – це не просто спостереження, а нагляд над чимось із метою перевірки, пильний контроль є за змістом синонімічним терміну «нагляд», а в деяких словниках навіть уточнюється, про яке саме спостереження йдеться: систематичне організоване спостереження, нагляд із метою перевірки, перевірку, спостереження для встановлення відповідності чого-небудь певним вимогам, спостереження з метою перевірки або нагляду, перевірку, а також постійне спостереження з метою перевірки або нагляду.

Велика кількість довідкових джерел спостереженням із метою перевірки називають нагляд, часто розглядають його як одну з форм діяльності державних органів із забезпечення законності, інколи додають, що нагляд є різновидом контролю. Нагляд також називають спостереженням за ким-небудь або чим-небудь

із метою контролю або охорони, уточнюють, що це спостереження здійснюється також для догляду. Отже, наглядати – означає пильнувати, стежити за ким-небудь або чим-небудь для контролю та для забезпечення порядку

Однак хочемо звернути увагу на той факт, що юридична література містить посилання і на відмінність термінів «нагляд» та «контроль», але простежується суперечність у коментарях тих науковців, які вказують на розбіжність зазначених термінів. Так, існує думка, що залежно від обсягу контролю розрізняють власне контроль, у процесі якого перевіряється законність та доцільність діяльності, та нагляд, який обмежується тільки перевіркою законності, водночас втручання в оперативно-господарчу діяльність піднаглядного об'єкта не є допустимим, тобто нагляд – діяльність лише щодо забезпечення законності.

Навчальний посібник з адміністративного права надає такі визначення мети державного контролю й адміністративного нагляду: «Контроль – це органічна частина, функція управління. Складовою частиною завдань та владних повноважень органів та осіб, які покликані управляти, є організація та застосування контролю, підвищення його ефективності в інтересах поліпшення роботи підконтрольного об'єкта» [13, с. 251]. Суть адміністративного нагляду полягає в тому, що вищі органи владних повноважень наділені розпорядчими повноваженнями щодо нижчих органів, також мають право скасовувати невідповідності закону, акти управління, що ними видаються. Не можемо не погодитись із загальною думкою науковців у цій сфері, що метою будь-якого виду контролю є не тільки виявлення відхилень від заданих параметрів, але і їх усунення. Встановленням основною (ключовою) метою адміністративного нагляду «забезпечення правопорядку» здійснюється повне розширення тлумачення суті адміністративного нагляду.

Забезпечення правопорядку у сфері державного управління харчовою промисловістю вимагає комплексу політичних, правових, соціальних, економічних, інформаційних, організаційних, культурно-виховних, екологічних та інших заходів щодо запобігання правопорушенням, виявлення, припинення та розкриття правопорушень у сфері харчової промисловості, а також щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності, передбаченої на законодавчому рівні.

Під час здійснення адміністративного нагляду проводяться профілактика, виявлення

та припинення порушень обов'язкових вимог, а також у рамках адміністративно-юрисдикційної діяльності наглядових органів – притягнення винних до адміністративної відповідальності. Розкриття злочинів, притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності здійснюються в рамках правоохоронної функції держави іншими органами державної влади. Отже, вважаємо за необхідне виділити їх завершальний етап та кінцеву мету:

– у разі контролю – виявлення та вжиття заходів щодо добровільно-примусового усунення виявлених відхилень у діяльності підконтрольного об'єкта з метою дотримання ним законності, доцільності та підвищення ефективності його діяльності;

– у разі нагляду (адміністративний, а також банківський, технічний тощо) – виявлення порушень обов'язкових вимог та застосування державно-примусових заходів, зазвичай адміністративно-правового характеру, у вигляді запобігання, припинення, відновлення та покарання щодо дотримання законності діяльності піднаглядних об'єктів. Результатами контролю шляхом подолання виявлених відхилень діяльності підконтрольного об'єкта стають:

– усунення (коригування) виявлених недоліків;

– оцінка ефективності діяльності підконтрольних об'єктів;

– забезпечення збереження та сталого розвитку досягнутих результатів;

– ужиття дієвих заходів щодо своєчасного інформування відповідних правоохоронних органів про порушення підконтрольним об'єктом адміністративного та кримінального законодавства.

Отже, йдеться головним чином про позитивний складник державного контролю для підконтрольного об'єкта. Негативна складова частина проявляється лише в разі виявлення порушень норм закону та підзаконних актів, які підпадають під адміністративну або кримінальну відповідальність, та виражається в ужитті дієвих заходів щодо своєчасного інформування відповідних правоохоронних органів. Адміністративний нагляд не втручається у внутрішньоорганізаційні відносини, не оцінює ефективності та результативності діяльності підконтрольного об'єкта, не пропонує заходи щодо коригування (усунення) виявлених порушень обов'язкових вимог, у цьому сенсі є лише частиною державного контролю, яка націлена на виявлення порушень норм законів та підзаконних нормативних

актів та подальше застосування заходів державного примусу. Якщо порушення підпадає під адміністративну відповідальність, органи адміністративного нагляду повною мірою здійснюють адміністративно-наглядову діяльність. Тобто йдеться про юрисдикційну, правоохоронну складову частину з негативними наслідками для піднаглядного об'єкта, у цьому сенсі органам адміністративного нагляду, на відміну від органів контролю, притаманні владні юрисдикційні повноваження з розгляду справ про адміністративні правопорушення та притягнення порушників закону до адміністративної відповідальності. Отже, адміністративний нагляд поєднує в собі частину контрольної діяльності та повною мірою адміністративно-юрисдикційну діяльність. Суб'єктами державного контролю (нагляду) можуть виступати не тільки органи виконавчої влади, а й інші органи й організації публічного управління, які наділені повноваженнями або яким делеговано повноваження щодо здійснення контрольної-наглядової діяльності. У чинних нормативних правових актах по суті поняття «державний контроль» і «адміністративний нагляд» ототожнюються, принципи відмінності між ними нормативно не встановлені [14].

Державний контроль та нагляд є невід'ємною функцією державного управління та спрямовані на досягнення цілей управління, вирішення завдань, які виникають перед державою.

Поняття «контроль як облік» розширюється, якщо до нього додати термін «нагляд», тому контроль визначається як перевірка, систематичний облік і нагляд як фактичне управління, володіння. У зазначеному визначенні термін «нагляд» уточнює поняття «контроль».

Також, на наш погляд, цікавим є термін «соціальний контроль», на зазначеному словосполученні зосереджують увагу багато науковців. Загалом «соціальний контроль» можна розуміти як сукупність процесів у соціальній системі, за допомогою яких забезпечуються визначені «зразки» діяльності, а також дотримання обмежень у поведінці, порушення яких негативно позначиться на функціонуванні системи, отже, поняття «соціальний контроль» утілює собою процеси в соціальній системі, соціальній групі, суспільстві загалом, що забезпечують її сталість і управління людьми, які входять до неї, а також управління групами й інституціями. Як головний механізм соціального контролю можна виділити соціальні санкції – позитивні, що стимулюють схвалені групою відхилення від

норми, і негативні, що репресують небажані відхилення. Соціальний контроль забезпечує таку організацію громадського життя, у якій одностипне поведіння членів соціуму відповідає їхнім взаємним потребам.

Контроль – це сукупність різних за формою дій, що здійснюються суб'єктами контролю за поведінкою людей або власною поведінкою, відносинами, які виникають у суспільстві, або для встановлення будь-яких наукових та інших пізнавальних цілей у дослідженні об'єктів матеріального світу. Під час здійснення контролю суб'єкт контролю здійснює перевірку й облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції. Контроль використовується для перевірки відповідальності діяльності учасників суспільних відносин установленим приписам, у межах яких вони мають діяти, є одним із найважливіших елементів державного управління й основним засобом забезпечення законності й дисципліни в ньому [15].

Окремо контроль визначається як загальна функція управління, що відповідає за нагляд та перевірку відповідності функціонування об'єкта ухваленим управлінським рішенням, визначення результатів їх виконання, виявлення допущених відхилень від нормативно-правових актів та принципів організації та регулювання діяльності, яка перевіряється.

Контроль як одна з важливих функцій органів владних повноважень та управління дозволяє не лише виявляти, але й запобігати помилкам і недолікам у роботі учасників відносин управління, віднаходити нові резерви та можливості. Так, М.С. Студенікіна вважає, що контроль полягає у спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта приписам, отриманим від об'єкта, тобто органів або посадових осіб. Контролем також називають систематичну конструктивну діяльність керівників і органів управління, керівників підприємств, організацій та їхніх підрозділів щодо забезпечення єдності рішення і виконання, досягнення визначеної мети, відповідності фактичних результатів роботи запланованим або визначеним органами вищого рівня [16].

Отже, можемо в нашому дослідженні підсумувати, що вживання термінів «контроль» і «нагляд» як синонімів є дуже поширеним явищем. На наш погляд, поняття «контроль» є родовим щодо поняття «нагляд», охоплює нагляд як особливий вид контролю в деяких галузях права. Зазначена особливість пов'я-

зана не з терміном «нагляд», а з характером зазначеного поняття.

Існує також думка, що поняття контролю і нагляду в сучасній теорії, законодавстві та практиці не розділені. У юридичній літературі іноді звертається увага на відмінні риси термінів «контроль» і «нагляд», але в коментарях науковців, які вказують на відмінність зазначених термінів, часто спостерігаються внутрішні суперечності. Наприклад, уважається, що залежно від обсягу контролю розрізняють власне контроль, у процесі якого перевіряються законність і доцільність діяльності, і нагляд, що обмежується тільки перевіркою законності, водночас втручання в оперативно-господарчу діяльність піднаглядного об'єкта не є допустимим, тобто нагляд є лише діяльністю щодо забезпечення законності. Необхідно зазначити, що з позицій формальної логіки розрізнення «контролю» та «нагляду» за критерієм «обсяг контролю» не видається коректним.

Окрім того, існують контрольні органи, які також обмежуються перевіркою тільки законності. Так, Конституційний Суд України здійснює контроль за дотриманням конституційної законності. Водночас у ст. 120 Конституції України вживається термін «наглядова рада підприємства», яка перевіряє доцільність діяльності підприємства за умов його існування в конкурентному ринковому середовищі. Державний нагляд за торговельним мореплаванням «виходить за межі нагляду тільки за дотриманням законів». Характерно, що зазначене розрізнення «контролю» і «нагляду» пов'язується з такими поняттями, як судовий, прокурорський та адміністративний нагляд. Але в літературі, фактично в аналогічному за змістом контексті, уживаються терміни «судовий контроль» та «адміністративний контроль» [17].

Окрім того, п. 9 розд. XV Конституції України наголошує, що законність, тобто додержання законів, пов'язується суто з поняттям «контроль», з діяльністю державних органів щодо контролю за додержанням законів. У законодавстві України є положення, які спростовують тезу, що «контроль» і «нагляд» стосуються різних «речей».

Можна виділити ще одну думку, яка також вказує на розрізнення «контролю» і «нагляду». Контроль припускає, що орган, який контролює, може скасовувати акти підконтрольного органу, а нагляд пов'язується з можливістю наглядового органу лише звертати увагу піднаглядного органу на ті його порушення, які він

виправляє сам чи їх виправляє орган вищого підпорядкування [18].

Як бачимо, загальногалузевий критерій розрізнення «контролю» і «нагляду» в законодавстві не спостерігається, проте водночас можна говорити про прокурорський нагляд чи судовий нагляд судів загальної юрисдикції як певної форми державного контролю.

Отже, як видно із проведеного аналізу нормативно-правової бази та думок різних науковців, однотайного бачення щодо визначення контролю і нагляду немає. Ми однотайні у своєму погляді, що контроль і нагляд – це різні інститути, яким притаманні як спільні, так і відмінні ознаки.

До ознак, які є однаковими, належить те, що суто законом не тільки регламентуються повноваження органів державного нагляду і контролю, а й визначається предмет такого нагляду і контролю, спосіб і форми їх адміністративно-правового забезпечення і реалізації. Зазначене можна проілюструвати на прикладі Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», де закріплено, що суто законами встановлюються: органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності; види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю); повноваження органів державного нагляду (контролю) із зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг; вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності; спосіб і форми здійснення заходів здійснення державного нагляду (контролю); санкції за порушення вимог законодавства й перелік порушень, які є підставою для видачі органом державного нагляду (контролю) припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа [2]. Окрім того, орган державного нагляду (контролю) не може здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, якщо закон прямо не уповноважує такий орган на здійснення державного нагляду (контролю) у певній сфері господарської діяльності та не визначає повноваження такого органу під час здійснення державного нагляду (контролю) [2].

Отже, здійснювати державний контроль і нагляд може лише уповноважений законодавством, у межах своєї компетенції, орган державної влади, повноваження якого деталізуються у спеціалізованих законах, де вказується центральний орган виконавчої влади, що забез-



печує реалізацію зазначених інститутів, тобто виконує контрольні-наглядні функції держави. До ознак, що відрізняють нагляд і контроль, передусім належать межі їх втручання. Наприклад, Н.А. Горбова вказує на специфіку нагляду, наголошує, що він визначається компетенцією суб'єкта наглядового органу тільки у вигляді перевірки законності дій об'єкта нагляду, а наглядові органи не уповноважені давати оцінку діяльності піднаглядних об'єктів щодо доцільності та втручатися в господарську діяльність. У разі виявлення відхилень під час внутрішньоорганізаційної контрольної діяльності (внутрішній контроль) передбачаються заходи для виправлення (коригування) виявлених відхилень, а в разі зовнішнього контролю – їх фіксація та вжиття заходів адміністративного примусу [19]. Відрізняє контроль від нагляду те, що орган контролю має право втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що органи контролю мають право самостійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності [20, с. 58; 21, с. 111].

Також дуже поширена думка про співвідношення державного контролю та нагляду як цілого та його виокремленої частини. «Поняття державного контролю, – зазначає А.В. Калмиков, – є більш широким, аніж поняття нагляду, і має свої, специфічні ознаки. Органи, що здійснюють державний контроль, наділені більш широкими повноваженнями, що передбачають перевірку стану справ підконтрольного об'єкта не тільки з погляду законності, але й доцільності ухвалених рішень. Навіть більше, контрольні органи мають право втручатися в господарську, виробничу діяльність організації, застосовувати заходи адміністративного впливу» [22, с. 26]. Контроль не обмежується спостереженням за правильною реалізацією обов'язкових нормативних настанов. Органи контролю отримують інформацію (спостерігають) не тільки щодо правомірності діяльності підконтрольного суб'єкта, але стосовно того, наскільки він правильно, ефективно та доцільно використав надані йому повноваження та ресурси. Існує також думка, що наглядові органи, на відміну від органів контролю, не мають права втручатися в оперативну діяльність піднаглядних суб'єктів [23].

Як окрему форму нагляду, яку визначають як спостереження з метою запобігання, можна виділити моніторинг. Термін «моніторинг» запозичений з англійської мови, означає організацію процесу регулярного спостереження й отримання

даних для оцінки стану певного об'єкта, явища або процесу та виявлення відповідності бажаним результатам. Він є формою перевірки, що дозволяє зафіксувати тенденції розвитку явищ та включає в себе комплекс заходів, спрямованих не тільки на спостереження й оцінювання, але й на прогнозування. Отже, моніторинг, який здійснюється ЗМІ, може трактуватися як систематичний збір інформації з метою спостереження та прогнозування [24]. Суть проведення моніторингу полягає в обов'язковому виконанні двох взаємопов'язаних елементів: спостереження та запобігання. Результати моніторингу мають бути рекомендаційними, тобто знання, отримані в результаті його проведення, повинні бути використані для ухвалення рішень, спрямованих на потрібні зміни.

Моніторинг може спрямовуватися на суспільство загалом, коли його метою є формування громадської думки. Моніторинг також може бути спрямований на окремі верстви населення або невеликі групи спеціалістів окремої галузі. Від цього залежить інформаційна відкритість проведення самого моніторингу й оприлюднення його результатів, оскільки часто відкритість є бажаною, а іноді проведення моніторингу та його результати повинні бути конфіденційними. Під час проведення моніторингу переважно використовуються методи спостереження й аналізу.

Можна виділити декілька типів моніторингу. Так, завданням динамічного моніторингу є отримання інформації щодо динаміки розвитку об'єкта або явища, виявлення тенденцій із метою запобігання можливим небажаним результатам. Фоновий моніторинг спрямований на виявлення проблем до моменту їх виникнення, тоді як проблемний застосовується для вивчення закономірностей, процесів та проблем, які вже відомі, моніторинг такого типу найчастіше застосовується для дослідження ситуації стосовно однієї головної проблеми. Моніторинг може обмежуватись або не обмежуватись у часі. Наприклад, проведення проблемного моніторингу закінчується тоді, коли вирішено завдання щодо розв'язання проблеми. Отже, моніторинг можна визначити як систематичний нагляд, спрямований на проведення певної корекції в майбутньому [25].

Поняття контролю як обліку дещо розширюється, коли до визначення додається термін «нагляд», тому контроль визначається як перевірка, систематичний облік і нагляд або фактичне управління, володіння. Як бачимо, порівняно з попереднім визначенням, у цьому

визначенні з'являється ще й «нагляд» як термін, що уточнює тлумачення контролю.

**Висновки і пропозиції.** У підсумку можна сказати, що науковці єдині в тому, що контроль і нагляд мають на меті стримування об'єкта діяльності від здійснення протиправних діянь, спрямовані на регулювання його діяльності. Відмінності у змісті незначні, оскільки зводяться до перевірки та спостереження діяльності об'єкта, відрізняючись лише в деяких методах його здійснення.

Отже, можна зробити висновок, що контроль і нагляд як окремі елементи єдиної системи контролю являють собою комплекс правових, організаційних, інформаційно-інспекційних заходів, що проводяться уповноваженими органами влади (органами владних повноважень) для виявлення, припинення, запобігання порушенням правил здійснення суб'єктами господарювання з метою забезпечення якісної та безпечної діяльності, захисту інтересів осіб, суспільства й держави, безпеки навколишнього природного середовища. Усе вищевикладене існує відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», тобто на загальних засадах й умовах здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності в Україні.

#### Список використаної літератури:

- Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
- Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.
- Вороніна Ю.Є. Комунікативна політика в системі публічного управління. Збірник наукових праць. *Вісник Академії митної служби України*. Серія «Економіка». Дніпро, 2018. Вип. 3 (61). С. 29–34.
- Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин : Закон України від 18 травня 2017 р. № 2042-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2042-19#Text>.
- Большой юридический словарь. Москва : Инфра-М, 1998. 790 с.
- Руденко М. Про співвідношення державного контролю та прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період). *Право України*. 1997. № 5. С. 29–33.
- Чиркин В.Е. Контрольная власть. *Государство и право*. 1993. № 4. С. 10–18.
- Ильинский И.П., Щетинин Б.В. Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах. *Советское государство и право*. 1969. № 9. С. 40–44.
- Основы теории держави і права: Радянське державне право. Москва, 1990. С. 65.
- Радянське адміністративне право : підручник / за ред. П.Т. Василенкова. Москва : Юрид. літ, 1981. 464 с.
- Афанасьев В.Г. Научное управление обществом: Опыт системного исследования. 2-е изд. Москва : Политиздат, 1973. 392 с.
- Вітвіцький С.С. Співвідношення термінів «контроль» та «нагляд»: проблеми теорії, аналіз законодавства. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2014. № 12. Т. 1. С. 93–96.
- Середа В.В., Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 520 с.
- Горбова Н.А. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. *Право та державне управління*. 2019. № 1 (34). Т. 1. С. 37–42.
- Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 35 с.
- Советское административное право : учебник / под ред. В.И. Поповой, М.С. Студеникиной. Москва : Юрид. лит., 1982. 286 с.
- Підприємницьке право України : підручник / за ред. Р.Б. Шишки. Харків, 2000. 617 с.
- Коннел Дональд М. Хартія з НАТО допоможе Україні знову посісти належне місце в Європі. 1997. Спецвипуск. С. 23–25.
- Горбова Н.А. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. *Право та державне управління*. 2019. № 1 (34). Т. 1. С. 37–42. URL: [http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1\\_2019/tom\\_1/8.pdf](http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2019/tom_1/8.pdf).
- Адміністративне право України / за заг. ред. Т.О. Коломоець, Г.Ю. Гулевської. Київ : Істина, 2007. 216 с.
- Лютіков П.С. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: деякі проблемні аспекти доктринального дослідження та нормативного регулювання. *Митна справа*. 2008. № 2. С. 110–114.
- Калмыков А.В. Совершенствование правового статуса федеральных контрольно-надзорных органов в условиях административной реформы. *Журнал российского права*. 2004. № 8.
- Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком-Інтер, 2003. 544 с.

24. Етимологічний словник української мови / за ред. О.С. Мельничука. Київ : Наукова думка, 1985. Т. 2. 570 с.

25. Фасмер М. Этимологический словарь русского языка. Пер. с нем. 4-е изд. Москва : Астрель, 2003. Т. 2. 671 с.

---

**Pustovit Yu. Yu. Concepts and features of control (supervision) in the food industry**

*At the level of the Constitution of Ukraine it is enshrined that the state protects the rights of consumers, controls the quality and safety of products and all types of services and works, promotes the activities of public consumer organizations. This constitutional norm is implemented through a system of state supervision and control. Also, at the constitutional level, human health and life are recognized as the highest social value in Ukraine.*

*Food safety and quality is one of the most important factors in the well-being of the population. Competitive relations among manufacturers encourage the development of production control systems in order to best meet consumer demand. In view of this, the executive authorities of Ukraine face the task of effective and efficient public administration in the food industry.*

*In modern Ukraine, the concept of "public administration" is often compared with the civil service, used in the discussion of economic problems, the implementation of political propaganda, justification and legalization of public policy. Unfortunately, today there is no single view of what is public administration and what is its essence.*

*In view of the above, the article analyzes the legal definition of the role, place, essence and functions of supervision and state control in the system of public administration.*

*The norms of the Constitution of Ukraine on state protection of consumer rights, control over quality and safety of products and all types and works, the Law of Ukraine "On basic principles of state supervision (control) in the sphere of economic activity", the Law of Ukraine "On state control over observance of legislation on food, feed, animal by-products, animal health and welfare".*

*The article pays special attention to the classification of control.*

*It is concluded that scientists are united in the fact that control and supervision are aimed at deterring the object of activity from committing illegal acts aimed at regulating its activities. The differences in content are insignificant because they are reduced to the inspection and observation of the object, differing only in some methods of its implementation.*

**Key words:** *Legal act, public administration, control (supervision), state control, controlling services, classification of control, food industry, safety and quality of food products.*

УДК 343.85:351.74

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2021.4.10>**О. Ю. Синявська**доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри правоохоронної діяльності та поліціїсти  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## **ЗАСТОСУВАННЯ ПРЕВЕНТИВНИХ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ЗАХОДІВ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ПОШИРЕННЮ ПАНДЕМІЇ COVID-19 В УКРАЇНІ**

У статті розкрито основні проблеми застосування превентивних поліцейських заходів щодо запобігання поширенню пандемії COVID-19 в Україні. Зауважено, що метою поліцейського заходу є оперативне вирішення питань і ситуації на місці шляхом використання чітко визначених законом засобів, спрямоване на негайне настання фактичного результату щодо охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Відзначено, що превентивні поліцейські заходи не містять елементу покарання особи, до якої вони застосовуються. Крім того, їхнє використання часто зовсім не пов'язане із протиправною поведінкою конкретних осіб. Превентивні поліцейські заходи, не маючи карального характеру, не потребують установлення вини порушника як обов'язкової умови застосування, а також інших обов'язкових ознак протиправного діяння. Застосовуючи превентивні поліцейські заходи, поліцейські створюють потрібні умови для неухильного дотримання законів, виявлення і припинення різних правопорушень, відвертають можливі посягання на інтереси суспільства і держави, які охороняються правом. Акцентовано увагу на тому, що поліція, яка зазвичай використовується для запобігання і виявлення злочинів, підтримки громадського порядку та надання послуг суспільству, історично відіграла певну роль у забезпеченні дотримання законів про охорону здоров'я. Автором відзначено, що застосування законів про охорону здоров'я за допомогою примусових методів може мати несприятливі наслідки, якщо не зменшити поширення хвороби і призвести до зниження легітимності поліції. Окреслено особливості притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, передбаченого ст. 44-3 КУпАП (порушення правил щодо карантину людей), а також проаналізовано фактичний склад цього правопорушення. Підкреслено, що фактично здорову людину за цією статтею майже неможливо притягнути до адміністративної відповідальності унаслідок неоднозначності застосування цієї правової норми, що підтверджується судовою статистикою. Зокрема, із 402 постанов судів про притягнення осіб до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, передбаченого ст. 44-3 КУпАП, тільки 32 постановами особи визнані винними та оштрафовані. Зазначено, що працівникам поліції украї важко адекватно діяти у цих умовах, коли, з одного боку, вони повинні виконувати свої професійні обов'язки, дотримуючись букви закону, а з іншого – сам закон містить низку юридичних колізій, через які його складно здійснювати на практиці, особливо коли всі зусилля спрямовані на запобігання поширенню захворювання COVID-19 контактним шляхом. Автором серед найбільш дієвих превентивних поліцейських заходів щодо запобігання поширенню пандемії COVID-19 в Україні названо застосування «механізму потрійного блокування» і розкрито його сутність. Підкреслено, що разом із цими превентивними поліцейськими заходами поліція також має використовувати інструменти геокартографування для картографування усіх COVID-позитивних випадків, а також їхніх первинних і вторинних контактів задля того, щоб поліцейські патрулі і блокади могли організовуватися стратегічно та надавати послуги вдома людям. Задля допомоги людям під час карантину поліція має відвідувати будинки вразливих членів громади, допомагати доставляти продукти харчування і предмети першої необхідності людям, які перебувають на карантині, а також налагоджувати контакт між людьми, які потребують невідкладної медичної допомоги, та лікарями прямо або через телемедицину. Однак застосування таких заходів є можливим лише за наявності належного державного фінансування. Констатовано, що зусилля поліції мають різноманітний спектр результатів виявлення порушень, арештів



і притягнення до відповідальності, однак результати є продуктами програмної діяльності, які призводять до результату (у цьому випадку – до зниження захворювання), отже, існує потреба в оцінці результатів зусиль поліції на основі доказів. Аналіз роботи поліції, заснований на доказах, вимагає наукової оцінки поліцейської практики для визначення того, що працює найкраще. Втім, наразі не було проведено жодного наукового дослідження, яке б використовувало систематичну оцінку показників задля того, щоб з'ясувати, чи сприяли дії поліції попередженню і пом'якшенню поширення хвороби. Зроблено висновок про важливість превентивних поліцейських заходів щодо запобігання поширенню пандемії через контакти за допомогою немедичних утручань із соціального дистанціювання та карантину, що не викликає сумнівів. Зауважено, що хоча робота Національної поліції України впливає на зниження поширення хвороби, але стратегічне і цілеспрямоване використання превентивних поліцейських заходів має більш суттєвий вплив на результат. Використання механізму потрібного блокування і пов'язаних із ним превентивних поліцейських заходів сприятиме зниженню поширення коронавірусної інфекції та виступить дієвим способом боротьби із пандемією COVID-19, доки не буде знайдено ефективних ліків або менш дорогих і трудомістких заходів із реагування на пандемію коронавірусу.

**Ключові слова:** пандемія, COVID-19, попередження коронавірусу, правоохоронні органи, поліція, превенція, безпека, попередження, заходи, поліцейські превентивні заходи.

**Постановка проблеми.** Пандемія COVID-19, яка продовжує поширюватись у всьому світі, останнім часом внесла суттєві корективи в усі сфери життєдіяльності суспільства. Із погляду на право такі зміни можна охарактеризувати як запровадження спеціального адміністративного режиму найвищого ступеня (від самоізоляції громадян до закриття підприємств сфери послуг і дистанційного навчання). Причому такі обмеження вводились із використанням адміністративного ресурсу на державному і місцевому рівнях, з одного боку, показавши на практиці його дієвість, а з іншого – відобразивши певну «паралізацію» законодавства у сформованій ситуації. У певних контекстах пандемія COVID-19 призвела до вживання виняткових заходів, які обмежують або призупиняють дію деяких основних прав людини, зокрема право на свободу пересування і свободу на мирне зібрання. Справді, такі виняткові заходи можуть застосовуватися з метою збереження здоров'я і благополуччя населення або реагування на надзвичайну ситуацію. В обох випадках ключову роль відіграють правоохоронні органи загалом і поліція зокрема, які здійснюють заходи, починаючи з охорони здоров'я під час стримування спалаху захворюваності і закінчуючи запобіганням певній злочинній діяльності, яка виникає у цьому контексті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти діяльності працівників Національної поліції України щодо запобігання злочинності і попередження надзвичайних ситуацій шляхом використання превентивних заходів були предметом дослідження таких науковців, як С. М. Алфьорова, О. М. Бандурки, Є. Ю. Бараша,

В. М. Бесчастного, І. П. Голосніченка, В. Л. Грохольського, А. Д. Гудовича, С. М. Гусарова, В. О. Заросила, І. В. Зозулі, О. М. Ключова, В. В. Коваленка, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, А. М. Куліша, В. І. Мазуренка, О. М. Музичука, О. Ю. Салманової, М. А. Самбор, О. Ю. Синявської, І. М. Шопіної та інших. Зважаючи на те, що ситуація із поширенням пандемії коронавірусної інфекції продовжує загострюватись як у світі, так і в Україні, ця проблема вимагає пильної уваги з боку науковців.

**Метою роботи** є аналіз особливостей застосування превентивних поліцейських заходів щодо запобігання поширенню пандемії COVID-19 в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Коронавірусна хвороба 2019 (COVID-19) – це гостре інфекційне захворювання дихальної системи, спричинене тяжким гострим респіраторним синдромом коронавірусної інфекції 2 (SARS-CoV-2) [1, 2]. Перші випадки COVID-19 з'явилися на початку грудня 2019 року в Ухані, провінція Хубей, Китай [3]. Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) 11 березня 2020 року назвала спалах COVID-19 глобальною пандемією [4]. Станом на 3 листопада 2021 року в усьому світі зареєстровано майже 248 мільйонів випадків COVID-19, зокрема 5,01 мільйонів смертей [5]. Щодо України можна навести такі статистичні показники: станом на 3 листопада 2021 року в Україні зафіксовано 2 979 086 хворих на COVID-19, зокрема 69 447 летальних випадків [6].

Згідно з оцінкою міжнародних експертів і ВООЗ за короткий час локалізований спалах COVID-19 розвинувся у глобальну пандемію

із трьома визначальними рисами, такими як швидкість і масштаб, ступінь тяжкості, соціальна та економічна дестабілізація. Здатність нації реагувати на пандемію залежить від обсягу ресурсів охорони здоров'я, її можливостей спостереження за хворобами і доступу до медичних закладів. Під час пандемії відмова від роботи через хворобу і страх хвороби впливає на продуктивність праці та економічно впливає на націю. Продуктивність, економіка, торговельний потенціал країни, оборона, туризм, сфера безпеки та інші сфери послуг уразливі перед наслідками пандемії, особливо за наявності другої хвилі інфекції [7].

Поліція, яка зазвичай використовується для запобігання і виявлення злочинів, для підтримки громадського порядку і надання послуг суспільству, історично відіграла певну роль у забезпеченні дотримання законів про охорону здоров'я, що вимагають від поліції дотримуватися карантину, соціального дистанціювання і вживати заходів із припинення поширення хвороби. Національна поліція України також брала активну участь у боротьбі з пандемією COVID-19. Отже, поліції було доручено щоденне спостереження за людьми, які перебувають на карантині або самоізоляції. Люди, які перебувають на обов'язковому карантині, були зобов'язані залишатися вдома, а працівникам поліції доручено щоденний контроль за дотриманням карантину. Окрім того, поліція брала активну участь в охороні масових зібрань. Через велику кількість міжособистісних контактів, пов'язаних із професійним впливом, працівники поліції були піддані високому ризику зараження.

Домашній карантин, соціальне дистанціювання і карантин є основними заходами, які вживаються різними країнами для реагування на пандемію. Майер і Брокман, вивчивши інформацію, що надійшла із провінції Хубей та інших провінцій Китаю, дійшли висновку, що процедура карантину, зміна індивідуальної поведінки та політика стримування контролювали передачу хвороби у Китаї [8]. Зінгер знайшов докази із Китаю, Данії, Норвегії і Південної Кореї, що карантин разом із дотриманням соціального дистанціювання призвели до значного зниження рівня зараження [9]. Про подібні результати повідомили дослідження із різних країн світу.

Застосування законів про охорону здоров'я є ресурсомістким і трудомістким, має високий ступінь ризику і може викликати обурення серед людей. Застосування законів про

охорону здоров'я за допомогою примусових методів може несприятливо впливати і призвести до зниження легітимності поліції, якщо не зменшити поширення хвороби. Зусилля поліції мають різноманітний спектр результатів виявлення порушень, арештів і притягнення до відповідальності. Однак результати є продуктами програмної діяльності, які призводять до результату, у цьому випадку до зниження захворювання. Отже, існує потреба в оцінці результатів зусиль поліції на основі доказів. Аналіз роботи поліції, заснований на доказах, вимагає наукової оцінки поліцейської практики задля визначення, що працює найкраще. Втім, наразі не було проведено жодного наукового дослідження, яке б використовувало систематичну оцінку показників задля з'ясування того, чи сприяли дії поліції попередженню і пом'якшенню поширення хвороби.

Перш ніж дослідити превентивні поліцейські заходи, ми проаналізуємо визначення терміну «превенція», не закріпленого ще в українському законодавстві, однак застосовуваного у теорії права. В англійській мові термін «prevent» означає «запобігати, охороняти, попереджати, не допускати, оберігати», а, відповідно, «prevention» – «запобігання, попередження». Слово «превенція» є іншомовним, із етимологічного погляду має латинське походження: «prae» означає «поперед, уперед, перед, бути раніше», а «verto» – «повертати, обертати, звертати, перевертати, спрямовувати, бути зверненим кудись»; «praevenio» – «випереджати, передчасно приходити» [10, с. 296].

Зауважимо, що заходи адміністративного попередження характеризуються загальними ознаками, притаманними заходам адміністративного примусу. Проте через свою профілактичну спрямованість вони наділені спектром специфічних, характерних лише для них ознак [11, с. 86]. Доволі ґрунтовно зміст та особливості превентивних заходів визначено у наукових працях О. М. Бандурки та О. І. Безпалової, які зазначають, що превентивні поліцейські заходи – це дія або комплекс дій, що обмежують певні права і свободи людини, використання яких не завжди пов'язане із протиправною поведінкою конкретних осіб і які застосовуються відповідно до закону задля забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень із дотриманням установлених законом вимог. Застосування превентивних заходів поліцією не є самоціллю, воно доповнює проведення виховних, інформаційних, роз'яснювальних

заходів і здійснюється на засадах законності, потрібності, пропорційності, ефективності, дотримання прав і свобод людини. Превентивні поліцейські заходи передбачають у встановлених законом випадках застосування обмежень певних прав і свобод до людей та організацій, у чому виявляється їхній примусовий характер, хоча правопорушення є відсутніми. Отже, ці заходи мають чітку профілактичну спрямованість і орієнтацію на захист інтересів публічної безпеки і порядку, на недопущення вчинення правопорушень [12, с. 109].

На думку сучасних науковців О. В. Когут, В. А. Глуховері, Р. В. Миرونюк, Т. П. Мінки, превентивні заходи мають адміністративно-попереджувальний характер або належать до заходів припинення загального призначення. У діяльності поліції вони застосовуються переважно з метою попередження і недопущення вчинення громадянами правопорушень [13, с. 103; 14, с. 245]. У свою чергу, Е. О. Безсмертний відмічає, що адміністративно-запобіжні заходи не пов'язані з учиненням правопорушень, вони їх відвертають. У цьому розумінні, як влучно зазначалось у публікації, вони передують застосуванню заходів примусу, спрямованих уже проти винних осіб у вчиненні певних порушень. Попри превентивний характер, вони мають специфічну ознаку, яка виражається в тому, що їхнє здійснення все одно відбувається у примусовому порядку шляхом одноособового здійснення повноважень уповноваженим органом. Це вкотре доводить їхній прямий зв'язок із заходами адміністративного примусу [15, с. 79]. На думку А. Т. Комзюка, у публікаціях практично немає одностайності щодо визначення адміністративно-запобіжних заходів. У кожній із праць наголошуються різні аспекти цього правового явища: в одному випадку підкреслюється мета заходів, а в іншому – відсутність проступку як специфіки підстав до їх застосування [16, с. 137].

Отже, характерною особливістю групи заходів із адміністративного попередження (запобігання) є їхній профілактичний (попереджувальний) характер. Вони застосовуються для попередження, профілактики правопорушень, для підтримки правопорядку у разі надзвичайних обставин, оскільки загроза суспільним та особистим інтересам, заподіяння їм шкоди можуть виникнути не тільки внаслідок учинення правопорушення, але і внаслідок стихійного лиха. У більшості випадків їхнього застосування протиправне діяння є відсутнім, однак свобода

дій правопорушника обмежується, адміністративно-примусові заходи застосовуються незалежно від його волі та бажання. Отже, особливостями адміністративно-запобіжних заходів є те, що вони застосовуються за умови відсутності протиправного діяння із метою попередження і виявлення протиправних діянь, забезпечення громадського порядку і громадської безпеки, а також попередження надзвичайних ситуацій [11, с. 87].

Законодавство України чітко визначає і закріплює адміністративно-запобіжні заходи у своїх нормах. Зокрема ст. 6 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) визначає їх як заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення та усунення причин та умов, які сприяють їхньому учиненню, на виховання громадян у дусі високої свідомості і дисципліни, суворе дотримання законів України. Тлумачення такого виду превентивної діяльності полягає у недопущенні випадків протиправної поведінки певних осіб (які схильні до порушень норм права); у виявленні основних причин та умов, які сприяють виникненню різних правопорушень; у забезпеченні потрібних умов, які надалі унеможливають учинення протиправних дій [17]. А. Т. Комзюк звертає увагу на те, що застосування превентивних заходів працівниками поліції пов'язане із виконанням ними специфічних обов'язків профілактичного характеру, саме ця обставина відрізняє зазначені заходи від заходів примусу [16, с. 138]. На думку Я. О. Лакійчук, превентивні заходи – це комплекс дій реактивного, контрольно-наглядового, реєстраційного, дозвільно-облікового, інформаційно-аналітичного, обмежувального характеру, метою яких є попередження, профілактика і запобігання вчиненню правопорушень у всіх галузях життєдіяльності суспільства [18, с. 123]. У ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію» визначено, що поліцейський захід – це дія або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень [19]. Метою поліцейського заходу є оперативне вирішення питань і ситуації на місці шляхом використання чітко визначених законом засобів, спрямоване на негайне настання фактичного результату з охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [11, с. 88].

Чіткий перелік превентивних поліцейських заходів надається у ст. 31 Закону України «Про Національну поліцію». До превентивних поліцейських заходів належать такі: перевірка документів особи (ст. 32); опитування особи (ст. 33); поверхнева перевірка (ст. 34); зупинення транспортного засобу (ст. 35); вимога залишити місце та обмеження доступу на визначену територію (ст. 36); обмеження пересування особи чи транспортного засобу або фактичного володіння річчю (ст. 37); проникнення до житла чи іншого володіння особи (ст. 38); перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ (ст. 39); застосування технічних приладів і технічних засобів, які мають функції фото і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису (ст. 40); перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб; поліцейське піклування (ст. 41) [19]. Під час проведення превентивних поліцейських заходів поліція зобов'язана повідомити особі про причини застосування щодо неї превентивних заходів, а також довести до її відома нормативно-правові акти, на підставі яких застосовуються ці заходи. Сутність профілактичного впливу превентивних поліцейських заходів полягає, по-перше, у недопущенні протиправної поведінки з боку конкретних осіб, схильних до такої поведінки, по-друге, в усуненні причин, які сприяють учиненню правопорушень, і створенні умов із недопущення протиправної поведінки. На відміну від заходів поліцейського примусу, які є реакцією на протиправні діяння людини, превентивні поліцейські заходи використовуються для попередження, профілактики правопорушень, а також для забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Виявлення правопорушень забезпечується застосуванням превентивних поліцейських заходів, завдяки чому також здійснюється профілактичний вплив. Превентивні поліцейські заходи не містять елементу покарання особи, до якої вони застосовуються. Окрім того, їхнє використання часто зовсім не пов'язане із протиправною поведінкою конкретних осіб. Превентивні поліцейські заходи не будучи каральними, не потребують установлення вини порушника як обов'язкової умови застосування, а також інших обов'язкових ознак протиправного діяння. Застосовуючи превентивні поліцейські заходи, поліцейські створюють необхідні умови для

неухильного додержання законів, виявлення і припинення різних правопорушень, відвертають можливі посягання на інтереси суспільства і держави, які охороняються правом [11, с. 88].

Щодо превентивних поліцейських заходів із запобігання поширенню пандемії COVID-19 слід зазначити, що відповідні норми стосовно використання обмежувальних заходів із поширення COVID-19 закріплені у Постанові Кабінету Міністрів України № 211 «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 11.03.2020 року. Окрім того, Кодекс України про адміністративні правопорушення [17] Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» [20] було доповнено статтею 44-3 «Порушення правил щодо карантину людей». Відповідно до цієї статті порушення правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм, передбачених Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб» та іншими актами законодавства, а також рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами тягне за собою накладення штрафу на громадян від однієї до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а на посадових осіб – від двох до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто від 17 000 до 34 000 грн. і від 34 000 до 170 000 грн. відповідно.

На підставі норм ст. 8 Закону України «Про Національну поліцію», ч. 2 ст. 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення для виконання своїх повноважень тільки на підставі, у межах повноважень і в порядку, передбаченому Конституцією та законами України, на основі суворого додержання законності працівники поліції повинні мати фундаментальні знання сутності адміністративного правопорушення, зокрема передбаченого й ст. 44-3 КУпАП.

Отже, нам потрібно ознайомитися зі складом правопорушення, передбаченого ст. 44-3 КУпАП: 1) об'єктом цього адміністративного правопорушення є суспільні відносини у сфері охорони здоров'я населення. Безпосередній об'єкт – встановлені Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб», іншими актами законодавства, а також рішеннями органів місцевого самоврядування пра-



вила дотримання карантину. Для цілей ст. 44-3 КУпАП рішеннями органів місцевого самоврядування є нормативно-правові акти: рішення сесії місцевої ради, рішення виконавчого комітету місцевої ради; 2) об'єктивна сторона правопорушення виражається в ухиленні (порушенні) особи від правил, передбачених Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб», іншими актами законодавства, а також рішеннями органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами. КУпАП не передбачає дотримання постанов Кабінету Міністрів України, рішення обласних державних адміністрацій, однак, виходячи із норм Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», на ці органи покладаються завдання щодо забезпечення захисту населення від інфекційних хвороб. Зокрема, при облдержадміністраціях утворюються і діють комісії із питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, які, у свою чергу, встановлюють на території області контрольні-пропускні пункти (карантинні пости); 3) суб'єкт адміністративного проступку (загальний) – це фізична осудна особа, яка досягла на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку; 4) суб'єктивна сторона правопорушення визначається ставленням до наслідків і характеризується наявністю вини у формі прямого умислу [21, с. 57].

Однак фактично здорову людину за цією статтею майже неможливо притягнути до адміністративної відповідальності, оскільки виникає закономірне питання – як саме здорова людина може завдати шкоду недотриманням карантинних правил, які, відповідно до Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», можуть стосуватися лише хворих людей (або носіїв інфекції) чи людей, які доглядають за хворими, а також тих, які є безпосередніми доказами завданої шкоди (тобто того, що через дії конкретної особи, а саме через не одягнення захисної маски захворіли люди, або через наслідки дій конкретної особи, коли вона, маючи інфекційне захворювання, не дотримувалася карантинних правил). Неоднозначність застосування цієї правової норми підтверджується судовою статистикою. Зокрема, станом на 06.04.2020 р. у Єдиний державний реєстр судових рішень було внесено 402 постанови судів про притягнення осіб до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, передбаченого ст. 44-3 КУпАП, із них тільки 32 постановами особи визнані винними та оштра-

фовані. Причому за 212 постановами матеріали справи про притягнення особи до адміністративної відповідальності за ст. 44-3 КУпАП повернуто до ВП ГУНП України для доопрацювання, оскільки протоколи про адміністративне правопорушення не відповідають вимогам ст. 256 КУпАП, із них 69 постанов містять мотивування: «Норма статті 44-3 КУпАП носить бланкетний характер, а тому серед ознак суті такого адміністративного правопорушення обов'язково повинно бути посилання на конкретний нормативно-правовий акт, яким встановлюються відповідні правила та якого не дотрималась особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, порушивши тим самим законодавчі приписи» [22].

Отже, підсумовуючи викладене вище, хотілося б зауважити, що працівникам поліції вкрай важко адекватно діяти в цих умовах, коли, з одного боку, вони повинні виконувати свої професійні обов'язки, дотримуючись букви закону, а з іншого – сам закон містить низку юридичних колізій, через які його складно реалізовувати на практиці, особливо коли всі зусилля спрямовані на запобігання поширенню захворювання COVID-19 контактним шляхом.

На нашу думку, найбільш дієвими превентивними поліцейськими заходами із попередження поширення пандемії COVID-19 в Україні є застосування «механізму потрійного блокування», який складається із трьох блоків для забезпечення загального блокування:

- перший блок передбачає закриття кордонів району, обмеження пересування в межах району шляхом розміщення поліцейських блокпостів і мобільного патрулювання, а також забезпечення соціального дистанціювання у громадських місцях;

- другий блок вводиться у місцевості, де повідомлялося про масові COVID-позитивні випадки, яка вважається «гарячою точкою». Територія навколо «гарячої точки» називається зоною стримування, у ній усі зусилля зосереджуються на зменшенні контактів між людьми у цій місцевості та за її межами;

- третій блок полягає у забезпеченні суворого карантину всіх первинних і вторинних контактів людей із позитивним тестом, що має бути зроблено шляхом цифрового моніторингу та відвідування за місцем проживання. Окрім того, цей «механізм потрійного блокування» доповнюється використанням технологій і заходів громадської поліції. Нагадаємо, що нормативними актами Кабінету Міністрів передбачена

обов'язкова госпіталізація до обсерваторів осіб (окрім окремо визначених категорій), які прибули з-за кордону чи із тимчасово окупованих територій України. Змінами Уряду передбачено, що крім госпіталізації в обсерваторах громадяни можуть погодитися на самоізоляцію із використанням електронного сервісу «Дій вдома». Цей додаток протягом дня упродовж 14 днів надсилатиме зареєстрованим користувачам до 10 push-повідомлень. У відповідь на них потрібно буде зробити своє фото, під час здійснення якого вмикатиметься зчитування геолокації пристрою, на якому встановлено програму. У разі ігнорування цього режиму Національна поліція має право накладати штраф, але штрафні санкції застосовуються лише тоді, коли підтвердиться, що режим дійсно було порушено. Проте ніхто не слідкує за людиною 24/7, показники геолокації зчитуються лише у момент надсилання фотопідтвердження, а ці показники звіряються з тими, що були внесені під час авторизації. Приміром, у сусідній Польщі запустили схожий мобільний застосунок «Домашній карантин». Влада автоматично створює акаунти для громадян, які повернулися з-за кордону. Поляки мають регулярно робити селфі з геолокацією для підтвердження, що перебувають удома. Якщо не зробити фото – через 20 хвилин прибуде поліція. Отже, Україні ще треба багато надчим попрацювати у сфері цифрового моніторингу карантинних обмежень.

Окрім того, поліція має використовувати інструменти геокартографування для картографування усіх COVID-позитивних випадків, а також їхніх первинних і вторинних контактів задля того, щоб поліцейські патрулі і блокади могли бути організовані стратегічно і надавати послуги вдома людям. Задля допомоги людям під час карантину поліція має відвідувати будинки вразливих членів громади, допомагати доставляти продукти харчування і предмети першої необхідності людям, які перебувають на карантині, а також налагоджувати контакт між людьми, які потребують невідкладної медичної допомоги, та лікарями прямо або через телемедицину. Однак застосування таких заходів є можливим лише за наявності належного державного фінансування.

**Висновки.** Застосовуючи превентивні поліцейські заходи, працівники поліції створюють необхідні умови для неухильного додержання законів, виконання вимог нормативно-правових актів, недопущення вчинення правопорушень, а також виявлення і припинення кримінальних

та адміністративних правопорушень, відвертають і попереджають можливі посягання на суспільні відносини, які охороняються законом [11, с. 89]. Саме тому важливість превентивних поліцейських заходів для запобігання поширенню пандемії через контакти за допомогою немедичних утручань із соціального дистанціювання та карантину не викликає сумнівів. Хоча робота Національної поліції України впливає на зниження поширеності хвороби, але стратегічне і цілеспрямоване використання превентивних поліцейських заходів має більш суттєвий вплив на результат. Використання механізму потрібного блокування і пов'язаних із ним превентивних поліцейських заходів сприятиме зниженню поширення коронавірусної інфекції та виступить дієвим способом боротьби з пандемією COVID-19, доки не буде знайдено ефективних ліків або менш дорогих та менш трудомістких заходів реагування на пандемію коронавірусу.

Оскільки пандемія є глобальним явищем і більшість країн світу користуються послугами поліції для забезпечення соціального дистанціювання та карантину, потрібні додаткові дослідження впливу превентивних поліцейських заходів щодо запобігання поширенню пандемії COVID-19 у різних суспільствах і державах. На нашу думку, еволюція пандемії COVID-19 на місцевому, національному і глобальному рівнях потребує створення відповідного правоохоронного регулятивного органу (наприклад, агенції правоохоронних органів), який би зміг адаптувати місії на різних рівнях із відповідними стандартами прав людини, національним законодавством, передовим досвідом роботи поліції та у координації із національною громадськістю та органами охорони здоров'я зміг застосувати спеціальні превентивні заходи щодо запобігання поширенню пандемії коронавірусу.

#### Список використаної літератури:

1. Wiersinga W.J., Rhodes A., Cheng A.C., Peacock S.J., Prescott H.C. Pathophysiology, transmission, diagnosis, and treatment of coronavirus disease 2019 (COVID-19): A review. *JAMA*. 2020. Vol. 324. P. 782–793. doi: 10.1001/jama.2020.12839.
2. World Health Organization Q&A on Coronaviruses (COVID-19) [(accessed on 13 September 2020)]. URL: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/q-a-coronaviruses#:~:text=symptoms>. (дата звернення 01.11.2021).
3. Zhu H., Wei L., Niu P. The novel coronavirus outbreak in Wuhan, China. *Glob. Health*

- Res. Policy*. 2020. No 5. P. 6. doi: 10.1186/s41256-020-00135-6.
4. World Health Organization WHO Director-General's Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19 11 March 2020. [(accessed on 13 September 2020)]. URL: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. (дата звернення 01.11.2021).
  5. Statistics and research Coronavirus Pandemic (COVID-19) – the data. Our World in Data. URL: [https://ourworldindata.org/coronavirus\\_](https://ourworldindata.org/coronavirus_) (дата звернення 03.11.2021).
  6. Ситуація в Україні. Дані Міністерства охорони здоров'я України від 03.11.2021 року. URL: [https://covid19.gov.ua\\_](https://covid19.gov.ua_) (дата звернення 03.11.2021).
  7. Гафурова Н., Орынтаев Ж. Международное сотрудничество в борьбе с пандемией, вызванной коронавирусом COVID-19: зарубежный и национальный опыт. *Review of law sciences*. 2020. No 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo-v-borbe-s-pandemiei-vyzvannoy-koronavirusom-covid-19-zarubezhnyy-i-natsionalnyy-opyt>. (дата звернення: 03.11.2021).
  8. Maier B.F., Brockmann D. Effective containment explains subexponential growth in recent confirmed COVID-19 cases in China. *Science*. 2020. Vol. 368(6492). P. 742–746.
  9. Singer H.M. Short-term predictions of country-specific COVID-19 infection rates based on power law scaling exponents. 2020. arXiv:2003.11997.
  10. Зайчук О. В. та ін. Сучасна правова енциклопедія; за ред. О. В. Зайчука. Вид. 3-тє, переробл. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 408 с.
  11. Домброван Н. В., Избаш К. С. Превентивні заходи реагування поліції на правопорушення. *Соціально-правові студії*. 2020. Випуск 3 (9). С. 84–90.
  12. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навч. посіб.; за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : ХНУВС, 2017. 242 с.
  13. Мінка Т. П. та ін. Поліцейські заходи. Науково-практичний коментар Закону України «Про Національну поліцію», розділ IV «Повноваження поліції». / за заг. ред. Т. С. Мінки. Харків : Право, 2016. С. 103.
  14. Когут О. В. Проблемні питання Закону України «Про Національну поліцію». *Університетські наукові записки*. 2017. № 63. С. 244–258.
  15. Безсмертний Е. О. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків : Університет внутрішніх справ, 1997. 155 с.
  16. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія; за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.
  17. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 грудня 1984 р. № 8073-X// *Відомості Верховної Ради України* РСР (БВР) 1984, додаток до № 51, ст. 1122. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10\\_](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10_) (дата звернення 03.11.2021).
  18. Лакійчук Я. О. До характеристики організаційних заходів поліції щодо здійснення нею превентивних заходів. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Т. 4, вип.1. С. 121–126.
  19. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19\\_](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19_) (дата звернення 03.11.2021).
  20. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 17.03.2020 р. № 530-IX// *Відомості Верховної Ради України* (БВР), 2020, № 16, ст. 100. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20>. (дата звернення 02.11.2021).
  21. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення : за заг. ред. С. В. Петкова. Видавництво Юрінком Інтер, 2020. 792 с.
  22. Ореховський М. Л. Аналіз постанов по статті 44-3 КУпАП – судді в 90% випадків відмовляються штрафувати українців за порушення правил карантину. URL: [https://protocol.ua/ua/analiz\\_postanov\\_po\\_44\\_3\\_kupap\\_suddi\\_v\\_90\\_vipadkiv\\_vidmovlyayutsya\\_shtrafuvati\\_ukraintsiv\\_za\\_porushennya\\_pravil\\_karantinu/](https://protocol.ua/ua/analiz_postanov_po_44_3_kupap_suddi_v_90_vipadkiv_vidmovlyayutsya_shtrafuvati_ukraintsiv_za_porushennya_pravil_karantinu/). (дата звернення 01.11.2021).

### **Syniavska O. Yu. Application of preventive police measures to prevent the spread of the COVID-19 pandemic in Ukraine**

*Abstract.* The article reveals the main problems of application of preventive police measures to prevent the spread of the COVID-19 pandemic in Ukraine. It is noted that the purpose of the police measure is to promptly resolve issues, the situation on the ground by using clearly defined means, aimed at the immediate occurrence of the actual result of protection of human rights and freedoms, combating crime, maintaining public safety and order. It is noted that preventive police measures do not contain an element of punishment of the person to whom they are applied. In addition, their use is often not at all related to the wrongful conduct of individuals. Preventive police measures,

which are not punitive in nature, do not require establishing the guilt of the offender as a mandatory condition of application, as well as other mandatory signs of an illegal act. By applying preventive police measures, police officers create the necessary conditions for strict observance of the law, detection and cessation of various offenses, prevent possible encroachments on the interests of society and the state, which are protected by law. public order and the provision of services to society, has historically played a role in ensuring compliance with health laws. The author notes that the application of coercive health laws can have an adverse effect, if not reduce the spread of the disease, as well as reduce the legitimacy of the police. The peculiarities of bringing to administrative responsibility for committing an offense under Art. 44-3 of the Code of Administrative Offenses – violation of the rules on quarantine of people, as well as analyzed the actual composition of this offense. It is emphasized that in fact, a healthy person under this article is almost impossible to bring to administrative responsibility due to the ambiguity of the application of this legal norm, which is confirmed by judicial statistics. Thus, out of 402 court rulings on bringing persons to administrative responsibility for committing an offense under Art. 44-3 of the Code of Administrative Offenses, of which only 32 persons were found guilty and fined. It is noted that it is extremely difficult for police officers to act adequately in the current environment, when on the one hand – they must perform their professional duties in accordance with the law, and on the other – the law itself contains a number of legal conflicts that make it difficult to implement in practice. every effort is made to prevent the spread of COVID-19 by contact. Among the most effective preventive police measures to prevent the spread of the COVID-19 pandemic in Ukraine, the author named the use of the «triple blocking mechanism» and revealed its essence. It is emphasized that in addition to these preventive policing measures, the police should also use geo-mapping tools to map all COVID-positive cases, as well as their primary and secondary contacts, so that police patrols and blockades can be organized strategically and provide services at home. To help people in quarantine, the police should visit the homes of vulnerable members of the community, assist with the delivery of food and basic necessities to people in quarantine, and connect people in need of emergency medical care with doctors directly or through telemedicine, however, the application of such measures is possible only with adequate public funding. It is stated that police efforts have a wide range of results of violations, arrests and prosecutions, but the results are products of program activities that lead to results, in this case to reduce the disease, and therefore there is a need to evaluate the results of police efforts based on evidence. Evidence-based analysis of policing requires a scientific evaluation of police practice to determine what works best. However, no scientific study has been conducted on the line that uses systematic evaluation of the data to determine whether police action has helped prevent and mitigate the spread of the disease. It is concluded that the importance of preventive police measures to prevent the spread of the pandemic through contact through non-medical interventions for social distancing and quarantine is not in doubt. It is noted that although the work of the National Police of Ukraine has the effect of reducing the spread of the disease, but the strategic and targeted use of preventive police measures has a more significant impact on the outcome. The use of the triple blocking mechanism and related preventive police measures will help reduce the spread of coronavirus infection and be an effective way to control the COVID-19 pandemic until effective drugs are found or less expensive and less time-consuming measures are taken to respond to the coronavirus pandemic.

**Key words:** pandemic, COVID-19, coronavirus prevention, law enforcement, police, prevention, security, measures, police preventive measures.



# КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.337.4

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2021.4.11>

**Н. А. Орловська**

ORCID ID: 0000-0002-4400-560X

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри кримінального та адміністративного права  
Одеського національного морського університету

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРОПАГАНДУ ВІЙНИ (У СВІТЛІ ЗАКОНОПРОЄКТУ № 2689)

*Статтю присвячено розгляду актуальних питань про кримінальну відповідальність за пропаганду війни з огляду на положення міжнародних стандартів та ухвалення законопроєкту № 2689. Розгляд чинних нормативних приписів, положень зазначеного законопроєкту, судової практики та фахових джерел дозволив виділити такі найбільш проблемні питання кримінально-правового аналізу пропаганди війни: ознаки пропаганди як родового поняття для пропаганди війни, особливості предмету пропаганди війни як кримінально караного діяння, його суспільно небезпечні наслідки. Під час дослідження сформульовано та обґрунтовано такі тези: 1) пропаганда війни є міжнародно-небезпечним кримінальним правопорушенням, відповідальність за яке настає за національним кримінальним законодавством; 2) оскільки пропаганда має носити систематичний характер, підкреслено перспективність заміни словосполучення «пропаганда війни» на «публічні заклики», які можуть бути як системними, так і одноразовими діями, як це зроблено у законопроєкті № 2689; 3) підкреслено доцільність формулювання примітки до ст. 436 КК, де визначені акт агресії і збройний конфлікт неміжнародного характеру. Однак наголошено на доцільності чіткого узгодження понять, які застосовуються у новій редакції ст. 436 КК, з іншими кримінально-правовими приписами; 4) теоретично вірною і практично доцільною є формальна конструкція складу, передбаченого ст. 436 КК як у чинній, так і у запропонованій законопроєктом № 2689 редакції, тому суспільно небезпечні наслідки не виступають обов'язковою ознакою об'єктивної сторони.*

*Наголошено, що, незважаючи на позитивні риси законопроєкту № 2689, проблемою залишається недотримання законодавцем юридично-технічних правил формування тексту кримінального закону і недосконала конструкція суміжних зі ст. 436 КК статей, які передбачають відповідальність за кримінальні правопорушення проти миру, безпеки людства і міжнародного правопорядку. Це має негативний вплив на процес системного реформування кримінального законодавства і підвищення рівня захисту прав і свобод людини у сфері кримінальної юстиції.*

**Ключові слова:** пропаганда війни, міжнародно-правові акти, кримінальна відповідальність, склад кримінального правопорушення, законопроєкт № 2689.

**Постановка проблеми.** З утилітарного погляду можна погодитись із тим, що пропаганда – це систематична діяльність, яка передбачає формування потрібного сприйняття аудиторією наданого їй повідомлення, спрямо-

вування поведінки аудиторії у напрямку, вигідному пропагандисту [1, с. 180]. Однак зазначене поняття все ж переважно має негативну конотацію, що однозначно вірно для такого явища як пропаганда війни. Як вірно зазначила У. Коруц,

пропаганда війни повинна розглядатись у розрізі національної інформаційної безпеки, адже така пропаганда як сукупність негативних за своїм соціальним забарвленням дій спрямовується на інформаційне середовище, що призводить до деформації суспільної свідомості [2, с. 118, 120]. З огляду на це є необхідною зміна світогляду до «позитивних цінностей» тих, хто виступає адресатами як пропагандистських закликів, так і матеріалів, що містять такі заклики. Однак першим серед заходів із протидії пропаганди війни має бути жорстка офіційна реакція – притягнення правопорушників до кримінальної відповідальності за ст. 436 КК України [3, с. 156, 159].

Тому є настільки важливою якість кримінального законодавства і правозастосування щодо пропаганди війни, оскільки це зумовлює, з одного боку, належний рівень забезпечення безпеки суспільства, а з іншого – гарантування прав і свобод людини.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** дає підстави зазначити, що пропаганда війни і протидія їй є переважно предметом міжнародно-правових, політичних і соціологічних досліджень. Окремі кримінологічні та кримінально-правові питання згаданого контексту розглядалися у роботах таких науковців, як У. Коруц, С. Люлько, О. Олішевський, Т. Ткачук, О. Фролова та інших. Однак їхні дослідження не торкалися положень законопроекту № 2689 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації норм міжнародного кримінального та гуманітарного права» [4], адже останній ухвалено Верховною Радою України та передано на підпис Президента України 7 липня 2021 р.

**Мета роботи** – аналіз основних аспектів законодавчих рішень із удосконалення ст. 436 КК.

**Виклад основного матеріалу.** З огляду на назву ухваленого законопроекту потрібно звернутися до положень деяких міжнародно-правових документів, які закладають основу встановлення кримінальної відповідальності за низку злочинів, суспільна небезпечність яких зачіпає не лише окремих осіб, але і міжнародну спільноту загалом. Серед таких злочинів є пропаганда війни.

Водночас, як було зазначено у зауваженнях Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України на законопроект № 2689, більшість міжнародно-правових договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, не містить кримінально-пра-

вових норм і не передбачає конкретних видів і розмірів покарання за вчинення протиправних діянь. Отже, національні органи досудового розслідування та суди, незважаючи на приписи ч. 1 ст. 9 Конституції України, навряд чи зможуть прямо застосовувати положення таких міжнародних документів із додержанням вимог Конституції України [5, с. 7]. На нашу думку, зазначене зауваження є логічним і доцільним, адже згідно із ч. 3 ст. 3 КК кримінальна протиправність, караність та інші кримінально-правові наслідки діяння визначаються лише Кримінальним Кодексом України. Однак слід зазначити, що назва ухваленого законопроекту містить указівку на імплементацію міжнародно-правових норм. Тому йдеться саме про відповідність кримінального законодавства міжнародним стандартам, а не про безпосереднє використання останніх у кримінальних провадженнях.

Важливе значення у цьому контексті має Резолюція 110 (II) Генеральної Асамблеї ООН «Заходи, що мають вживатися проти пропаганди і розпалювачів нової війни» від 3.11.1947 р. [6]. Вона, незважаючи на наявність терміну «пропаганда» у назві, не визначає її чи окремих її ознак. Вочевидь, на момент ухвалення цієї Резолюції не потрібно було детально пояснювати, що таке пропаганда війни, тим більше, що цей документ не був призначений для прийняття юридичних рішень щодо конкретних осіб. Однак, на нашу думку, принципово важливою є вказівка у документі на те, що пропаганда війни робить надзвичайно великий «внесок» у розв'язування війни через збільшення рівня агресії у суспільствах, формування «образу ворога», його дегуманізацію тощо. Тому протидія пропаганді війни ще з 1947 року була визначена як дієвий захід із запобігання міжнародним збройним конфліктам.

У свою чергу, у ст. 5 Римського статуту [7] визначаються чотири групи діянь («найсерйозніших злочинів, які викликають занепокоєність усієї міжнародної спільноти»), які підпадають під юрисдикцію Міжнародного кримінального суду: злочин геноциду, злочини проти людяності, військові злочини, злочин агресії. Пропаганда війни не називається серед таких діянь, однак за спрямованістю її можна розглядати як злочин агресії.

На нашу думку, віднесення пропаганди війни до традиційних міжнародних злочинів, зокрема на підставі ототожнення пропаганди війни і планування, підготовки, розв'язування агресивної війни, є дещо спірним. Адже у КК України це різні кримінальні правопорушення, і судова прак-

тика виходить із інкримінування, наприклад, у разі розповсюдження через мережу Інтернет закликів до розв'язування воєнного конфлікту, зокрема пропаганди війни (ст. 436 КК), а не планування чи розв'язування агресивної війни (ст. 437 КК). Убачається виваженою позиція, за якою пропаганда війни є міжнародно-небезпечним правопорушенням [8, с. 239].

Розгляд регламентації підстав кримінальної відповідальності за пропаганду війни у КК України дає підстави погодитись із тим, що диспозиція ст. 436 КК містить опис діяння, доволі складного для кваліфікації. Але не лише у частині доведення настання суспільно небезпечних наслідків від тих дій, які проваджувала конкретна особа [9, с. 270]. Насамперед слід звернути увагу на певну плутанину із застосуванням законодавцем термінів «пропаганда» і «публічні заклики»:

у ст. 436 КК ці терміни визначають тотожні поняття: пропаганда – це публічні заклики;

у ч. 2 ст. 109, ч. 2 ст. 110, ст. 258-2 КК публічні заклики не утворюють пропаганди, у цих нормах останній термін взагалі не застосовується;

у ст. 299 КК пропаганда і публічні заклики – це різні поняття, які у диспозиції ч.1 викладаються через кому.

Пропаганда може бути лише публічною, і публічні заклики можуть виступати як форма пропаганди. Однак принципово важливим є те, що пропаганда має бути систематичною діяльністю (принаймні у суб'єкта має бути сформований умисел на повторюваність однаково спрямованих дій), а публічні заклики можуть виступати як одноразова акція. Систематичність як ознака пропаганди знайшла відображення у судовій практиці: зокрема, у постанові П'ятого апеляційного суду м. Одеси від 19 листопада 2019 р. йдеться про те, що певний сюжет «був розміщений одноразово, не мав систематичного характеру, а тому не може підпадати під ознаки пропаганди» [10]. Зрозуміло, у такому разі систематичність має бути предметом доказування у відповідному кримінальному провадженні.

Звернемо увагу, що у новій редакції ст. 436 КК (ухвалений законопроект № 2689 [4]) законодавець відмовився від терміну «пропаганда»: і назва статті, і зміст диспозиції містять словосполучення «публічні заклики». Вбачається, що це рішення є більш виваженим, аніж чинна редакція, позбавлена виявлених протиріч.

Наступне дискусійне питання – це предмет діяння, тобто інформація, чий зміст доводиться

до адресатів через публічні заклики або через матеріали, що містять такі заклики. Чинна редакція ст. 436 КК містить указівку на те, що така інформація має стосуватись агресивної війни або розв'язування воєнного конфлікту. Нова ж редакція цієї статті передбачає, що інформація має містити заклики до акту агресії або розв'язування збройного конфлікту неміжнародного характеру [4].

Розглядаючи оновлену редакцію ст. 436 КК, слід підтримати викладення законодавцем розуміння основних понять (акт агресії та збройний конфлікт неміжнародного характеру) у примітці.

Водночас доцільно звернути увагу на те, що в ухваленому законопроекті № 2689 у ст. 437 «Злочин агресії» йдеться про планування, підготовку, ініціювання або вчинення акту агресії. На перший погляд у двох розташованих поруч статтях КК, які містять той самий термін, він мав би означати однакове поняття. Однак законодавець у п. 1 примітки до ст. 436 КК виклав в описовій формі ті варіанти, які підпадають під розуміння акту агресії саме у вказаній статті. У свою чергу, ст. 437 КК має свою примітку, згідно з якою під час визначення ознак акту агресії враховуються не лише положення міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, але і звичаєве міжнародне право. Убачається, що застосувавши у примітці слово «враховуються» (в імперативному вимірі), законодавець фактично зобов'язує слідство і суд до такого врахування. І замість прагнення точності нормативного тексту, його системності, усталеності правозастосовної діяльності законодавець, на жаль, допускає очевидне порушення юридично-технічних правил формування нормативних приписів. Правильно, на нашу думку, зазначено у зауваженнях Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України щодо згаданого законопроекту: щодо застосування судом звичаєвого міжнародного права, то вказівка на таке джерело міжнародного права у Кримінальному кодексі України може призвести до широкого розуміння його меж, отже, і до суттєвих службових зловживань під час здійснення відповідного кримінального провадження (наприклад, для неправомірного обґрунтування звільнення від кримінальної відповідальності або покарання) [5, с. 8].

З огляду на це вбачається, що той підхід, який було обрано під час оновлення редакції ст. 436 КК, є доцільнішим із теоретико-прикладного погляду.

У свою чергу, зміст збройного конфлікту неміжнародного характеру становлять збройні зіткнення на території держави між урядовими силами і збройними формуваннями або між останніми [4]. Водночас із розмежування акту агресії та неміжнародного конфлікту у примітці до ст. 436 КК у законопроекті № 2689 впливає, що збройні формування, котрі беруть участь в останньому, є «внутрішніми національними», тобто такими, які не належать іноземній державі та не контролюються нею.

Загалом можна підтримати законодавця у його намаганні максимально охопити особливості інформації, яка доноситься через публічні заклики або матеріали, що містять такі заклики, про що наголошували деякі фахівці [11, с. 184]. Зокрема, п/п 7 п. 1 примітки до ст. 436 КК містить указівку на так звані гібридні війни, адже акт агресії охоплює, поміж іншим, направлення державою або від імені держави іррегулярних сил чи найманців, які здійснюють акти застосування збройної сили проти іншої держави настільки серйозного характеру, що робить їх рівнозначними актам прямої агресії іноземної держави.

Однак убачається, що за такого підходу законодавцю було би доцільно розмежувати збройний конфлікт неміжнародного характеру і терористичні акти, адже, зокрема, метою терористичного акту може бути провокація воєнного конфлікту (ч. 1 ст. 258 КК). Водночас терористичний акт є кримінальним правопорушенням проти громадської безпеки, а не діянням проти миру, безпеки людства і міжнародного правопорядку.

Наступним проблемним питанням стосовно пропаганди війни, як вірно зазначається у фаховій літературі, є визначення суспільно небезпечних наслідків. Зокрема, дослідники наголошують, що цей злочин передбачає настання негативних наслідків. Водночас законодавець демонструє досить широкий підхід до визначення і визнання наслідків пропаганди війни негативними через настання певних конкретних подій, до яких така пропаганда може призвести [11, с. 186]. Відповідно, оскільки дії із пропаганди війни не мають прямого фізичного впливу на іншу особу і не завдають прямої майнової шкоди іншим особам, вони у подальшому трансформуються у конкретні агресивні, дискримінаційні дії, злочини вже третіх осіб [9, с. 270].

Однак представлені міркування видаються неоднозначними:

по-перше, пропаганда війни і у чинній редакції, і у законопроекті № 2689 сформульована

як злочин із формальним складом. Це не означає, що наслідки взагалі не наступають чи не можуть наступити, але це негативні зміни у суспільних відносинах, поставлені під захист кримінального закону, а не наслідки як ознака об'єктивної сторони складу кримінального правопорушення. На нашу думку, як раз саме формальна конструкція складу підкреслює підвищену суспільну небезпечність діяння. Можна говорити про відкладені наслідки, але вони є потенційними, а не реальними;

по-друге, ставити у залежність кваліфікацію пропаганди війни від вчинення іншими особами самостійних кримінальних правопорушень означає порушити принципи кримінального права. Якщо звернутися до судової практики, то обвинувальних вироків за ст. 436 КК в Єдиному реєстрі судових рішень не так уже і багато, але немає жодного, де інкримінування пропаганди війни ставилося у залежність від злочинів інших осіб. У деяких випадках [12] йдеться про реальну сукупність кримінальних правопорушень, які вчинялися однією особою (зазвичай ч. 1 ст. 110, ст. 436 КК або ст. 436, ч. 1 ст. 436-1 КК). Проте і у цьому разі інше кримінальне правопорушення не було пов'язано із наслідками пропаганди війни.

Отже вбачається, що питання наслідків не є принциповим для кримінально-правової характеристики складу пропаганди війни. І підхід законодавця щодо формування саме формального складу цілком логічно витримується і в новій редакції ст. 436 КК.

**Висновки і пропозиції.** Все зазначене дає підстави сформулювати низку таких тез про актуальні питання кримінальної відповідальності за пропаганду війни у світлі ухвалення законопроекту № 2689:

1) пропаганда війни є міжнародно-небезпечним кримінальним правопорушенням, відповідальність за яке настає за національним кримінальним законодавством;

2) порівняльний аналіз чинної редакції ст. 436 КК і положень ухваленого законопроекту № 2689, розгляд фахових джерел і судової практики дають підстави виділити такі проблемні питання аналізу цього діяння: саме поняття пропаганди як родового поняття про пропаганду війни, особливості предмету діяння, суспільно небезпечні наслідки;

3) оскільки пропаганда має носити систематичний характер, підкреслюється перспективність заміни словосполучення «пропаганда війни» на «публічні заклики», які можуть бути



як системними, так і одноразовими діями, як це зроблено у законопроекті № 2689;

4) підкреслено доцільність формулювання примітки до ст. 436 КК, у котрій визначаються акт агресії і збройний конфлікт неміжнародного характеру. Однак наголошується на доцільності чіткого узгодження понять, які застосовуються у новій редакції ст. 436 КК, з іншими кримінально-правовими приписами;

5) теоретично вірною і практично доцільною є формальна конструкція складу, передбаченого ст. 436 КК як у чинній, так і у запропонованій законопроектом № 2689 редакції, тому суспільно небезпечні наслідки не виступають обов'язковою ознакою об'єктивної сторони.

Загальний тренд на максимальне втілення міжнародних стандартів у вітчизняне кримінальне законодавство є закономірним напрямом розвитку останнього. Тому, на нашу думку, перспективами подальших досліджень є, по-перше, опрацювання юридично-технічних правил системного реформування кримінального законодавства у світлі міжнародного кримінального і гуманітарного права, по-друге, удосконалення окремих статей КК, зокрема тих, які передбачають відповідальність за кримінальні правопорушення проти миру, безпеки людства і міжнародного правопорядку.

#### Список використаної літератури:

1. Шпилик С. Інформаційна війна, пропаганда та рг: такі схожі й такі різні. *Галицький економічний вісник*. 2014. Том 47, № 4. С. 178-188.
2. Коруц У.З. Поняття пропаганди війни: історико-правовий аспект. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4, Ч. 1. С. 118-121.
3. Олішевський О. Заходи протидії пропаганді війни в Україні. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2018. Т.1, № 1. С. 155-160.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації норм міжнародного кримінального та гуманітарного права: Закон прийнято 20.05.2021 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=2689&skl=10](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2689&skl=10) (дата звернення: 07.10.2021 р.).
5. Зауваження до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів

України щодо імплементації норм міжнародного кримінального та гуманітарного права» (реєстраційний № 2689) від 04.02.2021 р. / Головне юридичне управління; Апарат Верховної Ради України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=2689&skl=10](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2689&skl=10) (дата звернення: 07.10.2021 р.).

6. Меры, которые должны быть приняты против пропаганды и поджигателей новой войны: Резолюция 110 (II) Генеральной Ассамблеи ООН от 3 ноября 1947 г. URL: <http://iplex.com.ua/web/doc-view/index.html?vers=15.1&external=1633688843970> (дата звернення: 07.10.2021 р.).
7. Римський статут міжнародного кримінального суду. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_588#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text) (дата звернення: 07.10.2021 р.).
8. Коруц У.З., Вишневський Б.С. Міжнародно-правова відповідальність за злочини пропаганди та дезінформації. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 3. С. 238-241.
9. Коруц У.З. Вплив практики міжнародних кримінальних трибуналів на визначення пропаганди війни як міжнародного злочину. *Право і суспільство*. 2021. № 1. С. 265-272.
10. Постанова П'ятого апеляційного суду м. Одеси від 19 листопада 2019 р. у справі № 1540/4558/18. URL: <http://iplex.com.ua/web/doc-view/index.html?vers=15.1&external=1633688176288> (дата звернення: 07.10.2021 р.).
11. Коруц У.З. Нормативно-правове забезпечення запобігання і протидії пропаганді війни в Україні в контексті сучасних викликів та загроз. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*, 2020. № 2. Том 31 (70), Ч. 3. С. 184-189.
12. Вирок Малиновського районного суду м. Одеси від 4 березня 2020 р., справа № 521/1945/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88051413>; Вирок Красноармійського міськрайонного суду Донецької області від 20 травня 2020 р., справа № 235/1371/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89330733>; Вирок Приморського районного суду м. Маріуполя Донецької області від 16 вересня 2021 р., справа № 266/5168/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99661784> (дата звернення: 09.10.2021 р.).

#### Orlovska N. A. The actual issues of criminal responsibility for propaganda of war (in the law draft № 2689 context)

The article is devoted criminal responsibility actual issues for propaganda of war in view of international standards provisions and the law draft № 2689 adoption. The actual law rules, suggested law draft provisions, case law and professional sources consideration has allowed to identify the most problematic issues of propaganda of war criminal law analysis: signs of propaganda as common understood definition for propaganda of war; subject-matter features of propaganda of war as a criminal act; its socially dangerous consequences. In the research course there were formulated

and substantiated such theses: 1) propaganda of war is an internationally dangerous criminal offense, entailing responsibility under domestic criminal law; 2) because of propaganda must be systematic character one, the expediency of replacing “propaganda of war” term with “public appeals”, which may be both systematic tactic and one-off actions (as done in law draft № 2689) is emphasized; 3) the formulating of a note to the Art. 436 of the Criminal Code expediency is emphasized. This note defines an act of aggression and a non-international armed conflict. However, emphasis is placed on a clear harmonization of concepts used in the new version of Art. 436 of the Criminal Code, with other criminal law prescriptions; 4) the formal construction of composition for in the Art. 436 of the Criminal Code (both in actual law and proposed draft law № 2689) is provided. It seems theoretically correct and practically expedient. That is why socially dangerous consequences are not a mandatory feature of offender`s modus operandi.

It is noted that, despite the law draft № 2689 positive features, as a problem remains the criminal law building legal and technical rules violation. There is also norms` relevant to the Art. 436 of the Criminal Code imperfect construction (it`s about norms of criminal responsibility for crimes against peace, security of mankind and international law and order). This negatively affects the criminal law systemic reform process and reduces the human rights and freedoms protection level in the criminal justice sphere.

**Key words:** propaganda of war, international legal acts, criminal responsibility, criminal offense composition, law draft № 2689.

А. А. Надоев

[orcid.org/0000-0003-4180-2686](https://orcid.org/0000-0003-4180-2686)

аспірант кафедри кримінально-правових дисциплін

юридичного факультету

Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди

## ОБ'ЄКТИВНА СТОРОНА КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПЕРЕДБАЧЕНОГО СТ. 426 КК УКРАЇНИ

Загальновідомим є склад кримінального правопорушення, що включає суб'єкт, суб'єктивну сторону, об'єкт та об'єктивну сторону. Без наявності усіх цих складників немає й самого злочину. Проте якщо суб'єкт (найчастіше він є загальним), суб'єктивну сторону та об'єкт (наприклад, родовий об'єкт визначається за допомогою розміщення статті в певній групі Особливої частини КК України) не завжди вказують у приписах статті, то об'єктивну сторону детально описує законодавець у статті, вона є першочерговим складником кримінальної відповідальності, тут не може бути сумнівів чи розширювального тлумачення щодо діянь, наслідків чи причинового зв'язку. Без об'єктивної сторони не існує посягання на об'єкт кримінального правопорушення, немає й суб'єктивної сторони як відображення об'єктивних ознак кримінального правопорушення у свідомості суб'єкта й відсутній сам суб'єкт кримінального правопорушення. Метою статті було здійснення кримінально-правового аналізу статті 426 КК України, а саме об'єктивної сторони цього кримінального правопорушення, виявлення особливостей її законодавчого регулювання, з'ясування її недоліків і шляхів удосконалення об'єктивної сторони аналізованого кримінального правопорушення. У статті досліджено зміст поняття «об'єктивна сторона злочину» як одного з елементів складу кримінального правопорушення. Проаналізовано об'єктивну сторону кримінального правопорушення, передбаченого ст. 426 КК України, зокрема діяння, наслідки та момент його закінчення. Обґрунтовано необхідність унесення зміни до ч. 1 ст. 426 КК України щодо заміни слова «дії» на «повноваження». Проаналізовано особливості встановлення «істотної шкоди» й «тяжких наслідків» в контексті ч. 2 ст. 426 КК України. Обґрунтовано потребу внесення зміни в ч. ч. 2, 3 і 4 ст. 426 КК України щодо заміни слова «діяння» на «бездіяльність». Виявлено законодавчі недоліки санкцій аналізованої статті. Наголошено, що бездіяльність військової влади полягає в невиконанні службовою особою дій, які вона повинна була й могла вчинити в силу покладених на неї законами, військовими статутами й іншими нормативними актами обов'язків. Бездіяльність військової влади може виражатися в неперешкоджанні порушенням закону, військових обов'язків, військового порядку іншими особами, якщо запобігання подібним діям уходило в обов'язки військової службової особи.

**Ключові слова:** об'єктивна сторона, бездіяльність військової влади, істотна шкода, тяжкі наслідки.

**Постановка проблеми.** Загальновідомим є склад кримінального правопорушення, що включає суб'єкт, суб'єктивну сторону, об'єкт та об'єктивну сторону. Без наявності всіх цих складників немає й самого злочину. Проте якщо суб'єкт (найчастіше він є загальним), суб'єктивну сторону та об'єкт (наприклад, родовий об'єкт визначається за допомогою розміщення статті в певній групі Особливої частини Кримінального кодексу України (далі – КК України)) не завжди вказують у приписах статті, то об'єк-

тивну сторону детально описує законодавець у статті, вона є першочерговим складником кримінальної відповідальності, тут не може бути сумнівів чи розширювального тлумачення щодо діянь, наслідків чи причинового зв'язку. Без об'єктивної сторони не існує посягання на об'єкт кримінального правопорушення, немає й суб'єктивної сторони як відображення об'єктивних ознак кримінального правопорушення у свідомості суб'єкта й відсутній сам суб'єкт кримінального правопорушення.

Основні й факультативні ознаки об'єктивної сторони також мають значення для встановлення складу злочину й, відповідно, підстави кримінальної відповідальності; для кваліфікації діяння за відповідними статтями особливої частини КК України; призначення справедливого покарання; для можливості звільнення від кримінальної відповідальності й покарання на підставі закону про кримінальну відповідальність [16, с. 76]. Саме тому важливо передусім при дослідженні складу злочину проаналізувати об'єктивну її сторону.

Що ж до необхідності з'ясування кримінально правових аспектів злочину, передбаченого ст. 426 КК України, то варто погодитися з М. Карпенком, С. Гопак, що від стану законності й військового правопорядку в Збройних Силах та інших військових формуваннях, що діють відповідно до законодавства України, багато в чому залежить ефективність виконання покладених на них найважливіших державних завдань. Окремі закони, військові статuti й інші підзаконні нормативні акти чітко й точно регламентують усі сфери життя та діяльності Збройних Сил. На військовослужбовців покладається неухильне дотримання Конституції України, законів і підзаконних актів, Військової присяги, наказів командирів (начальників). Усе це багато в чому зумовлює специфіку суспільних відносин у сфері несення військової служби, а також особливості й суспільну небезпеку їх порушень, у тому числі й злочинів [4, с. 84].

Необхідність розгляду цих питань також зумовлена частою зміною саме цієї статті КК України, зокрема зміни вносилися у 2012, 2015, 2017 та 2018 рр. Це викликає питання щодо зацікавленості в зміні цієї норми законодавцем, а також у тому, чи внесені зміни принесли бажаний результат, чи цей нормативно-правовий припис можна вважати досконалим зараз.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** З'ясуванням зазначених питань займалася низка вчених, а саме: Т. Басова, С. Гопак, М. Карпенко, М. Панов, М. Рябенко, А. Самойлов, А. Тер-Акопов та інші. Проте в умовах фактичних військових дій необхідність забезпечити правопорядок і законність у цій сфері посилюється, а це викликає потребу в перегляді нормативно-правових приписів у частині їх удосконалення.

**Метою статті** є здійснення кримінально-правового аналізу ст. 426 КК України, а саме об'єктивної сторони цього кримінального правопорушення, виявлення особливостей її зако-

нодавчого регулювання, з'ясування її недоліків і шляхів удосконалення об'єктивної сторони аналізованого кримінального правопорушення.

**Виклад основного матеріалу.** Передусім варто з'ясувати, що розуміється під об'єктивною стороною кримінального правопорушення. Здебільшого вчені вказують, що це зовнішня сторона злочинного посягання [1, с. 81–97], зовнішні ознаки злочинного діяння [14, с. 131], зовнішня форма поведінки людини (дія або бездіяльність) [10, с. 29], зовнішній прояв суспільно небезпечного посягання [2, с. 106] тощо. Отже, це таке явище, яке має свій вияв назовні, те, що, по суті, ми можемо побачити або спробувати уявити, що за допомогою якихось дій чи бездіяльності було вчинене кримінальне правопорушення. З іншого боку, не можна погодитися з думкою В. Кудрявцева, що об'єктивна сторона злочину – це зовнішній акт суспільно небезпечного посягання [7, с. 128], адже, згідно з тлумачними словниками, акт – окремий прояв якої-небудь діяльності; дія, подія, вчинок [19], тоді як злочин може проявлятися у формі бездіяльності (як у досліджуваній нами ст. 426 КК України).

Щодо інших ознак об'єктивної сторони, то, на думку М. Бажанова, об'єктивна сторона кримінального правопорушення характеризується діянням, наслідками, причинним зв'язком між ними, а також факультативними – здійсненими в певних умовах, місці та часі [1, с. 81–97]. Н. Мирошниченко до останніх відносить й обстановку, спосіб, засоби і знаряддя скоєння злочину [5, с. 39]. Також до характерних рис об'єктивної сторони належить те, що діяння виражається в завданні шкоди об'єкту кримінально-правової охорони або створенні загрози завдання йому шкоди [7, с. 128].

Погоджуючись з указаними вище ознаками об'єктивної сторони, можна сформулювати узагальнене визначення поняття «об'єктивна сторона злочину» як зовнішній прояв суспільно небезпечного посягання, що характеризується діянням, наслідками, причинним зв'язком між ними, виражається в завданні шкоди об'єкту кримінально-правової охорони або загрози завдання йому шкоди. Не варто забувати, що факультативні ознаки злочину (час, місце, спосіб, знаряддя, засоби вчинення злочину) можуть бути обов'язковими лише у випадку їх зазначення в статті КК України, оскільки будь-яка дефініція має відображати узагальнені, спільні для всіх злочинів характеристики, указувати факультативні ознаки в ній не видається доцільним.



Діяння, як відомо, може виражатися в дії чи бездіяльності. Отже, діяння як перша ознака об'єктивної сторони злочину, передбаченого ст. 426 КК України, вчиняється тільки шляхом пасивної поведінки – бездіяльності.

Отож, усталеною є думка в науковій літературі (з чим можна погодитися), що диспозиція ч. 1 ст. 426 передбачає відповідальність за три самостійні види бездіяльності військової влади: а) неприпинення злочину, що вчиняється підлеглими, б) непорушення військовою службовою особою, яка є органом дізнання, кримінальної справи щодо підлеглого, який вчинив злочин, в) інше умисне невиконання військовою службовою особою дій, які вона за своїми службовими обов'язками повинна була виконати.

Бездіяльність військової влади полягає в невиконанні службовою особою дій, які вона повинна була й могла вчинити в силу покладених на неї законами, військовими статутами та іншими нормативними актами обов'язків. Бездіяльність військової влади може виражатися в неперешкоджанні порушенням закону, військових обов'язків, військового порядку іншими особами, якщо запобігання подібним діям входило в обов'язки військової службової особи.

Два перші види бездіяльності військової влади вважаються закінченим злочином з моменту невиконання військовою службовою особою обов'язку покласти край злочину, що вчинюється підлеглим, або порушити кримінальну справу щодо підлеглого, який учинив злочин.

Третій вид бездіяльності військової влади може полягати в неприпиненні правопорушень, що не є злочинами, у невжитті відповідних заходів щодо приведення військ у стан боєготовності, незабезпеченні виконання бойового завдання тощо [11, с. 807–808]. Цей вид належить до злочинів з матеріальними складами й уважається закінченим з моменту настання істотної шкоди [11, с. 807].

Відсутність указаних наслідків може свідчити про незакінчений злочин за умови спрямованості діяння на досягнення цих наслідків або про адміністративний чи дисциплінарний проступок. Бездіяльність військових посадових осіб є протиправним невикористанням особою наданих їй повноважень у зв'язку зі здійсненням діяльності у військовому управлінні, пов'язаної з військовою службою. Такі діяння можуть бути вчинені лише в межах наданих їй військовій посадовій особі повноважень, але всупереч тим

цілям і завданням, заради досягнення й вирішення яких вона ними наділяється. Характер, зміст та обсяг повноважень, коло обов'язків, що визначають компетенцію особи, установлюються, зокрема, законами, постановами, наказами, положеннями, інструкціями, актами індивідуальної дії та договорами [17, с. 15–16].

Саме тому для наявності складу бездіяльності військової влади треба встановити: 1) чи був покладений на цю військову службову особу обов'язок вчинити певні дії, невчинення яких ставиться їй у вину; 2) чи мала ця службова особа реальну можливість у конкретних умовах учинити необхідні дії; 3) чи справді не були виконані покладені на військову службову особу обов'язки [11, с. 803].

Проте виникає в цьому контексті питання: кримінальне правопорушення має місце лише тоді, коли невиконані військовою службовою особою дії, чи може також бути, що невиконанні військовою службовою особою повноваження у формі бездіяльності можуть призвести до кримінальної відповідальності? Тобто чи обов'язок військової службової особи може полягати й у виконанні обов'язків, що не пов'язані з діями, а існують у формі бездіяльності?

Проаналізувавши ст. ст. 59, 67, 298 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України, можемо констатувати, що командир (начальник), командир бригади та черговий частини зобов'язані здійснювати, як правило, активні дії, які не пов'язані з бездіяльністю. Крім того, не зовсім логічною буде притягнення до кримінальної відповідальності за бездіяльність у зв'язку з бездіяльністю. Проте, з іншого боку, варто внести зміни в ч. 1 ст. 426 КК України та слово «дії» замінити на «повноваження», адже воно («повноваження») включає в себе права й обов'язки. Для чого ж включати права? Як відомо, суб'єкти військової влади наділені так званім углядом (іншими словами, дискреційними повноваженнями) – правом вирішувати певні суперечні ситуації на свій розсуд. Проте інколи вони можуть зловживати таким правом, застосовуючи таке «право» на свою користь, а наслідком цього може бути істотна шкода для охоронюваних кримінальним законом відносин.

Що ж до поняття «істотна шкода», то в коментарях до КК України вказано, що це значні за своїм характером і розміром збитки. Вона може мати різноманітні конкретні прояви як матеріального, так і нематеріального характеру. При її визначенні необхідно враховувати ступінь негативного впливу протиправної дії на поря-

док несення військової служби, число потерпілих, тяжкість завданої їм моральної й фізичної шкоди тощо. У примітці до ст. 425 КК України вказано, що істотною шкодою, якщо вона полягає в заподіянні матеріальних збитків, вважається шкода, яка у двісті п'ятдесят і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, а тяжкими наслідками за тієї самої умови вважається шкода, яка в п'ятсот і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян [6]. Злочин вважається закінченим з моменту настання істотної шкоди (ч. 1) або тяжких наслідків (ч. 2) [11, с. 803].

Питання про істотність первісної шкоди нематеріального характеру вирішується органом досудового розслідування, прокурором або судом з урахуванням конкретних обставин справи й у межах своєї компетенції. Зокрема, істотною шкодою може визнатися порушення охоронюваних Конституцією України чи іншими законами прав і свобод людини та громадянина, підрив престижу й авторитету військової частини, порушення громадської безпеки та громадського порядку, створення обстановки й умов, що утруднюють або унеможливають виконання підприємством, установою, організацією, які функціонують у військовій сфері, своїх функцій, приховування злочинів [8]. Така істотна шкода, як створення обстановки, що утруднює або унеможлиблює установі, організації, підприємству здійснення основних функцій (наприклад унеможлиблює військовій частині здійснити функції оборони шляхом невисунення підрозділів на рубежі відповідальності), може виражатися в неприведенні підрозділу або військової частини в бойову готовність. Істотна шкода у вигляді порушення конституційних прав і свобод людини та громадянина, військовослужбовця може полягати в суттєвому їх обмеженні, забороні їх реалізовувати відповідно до закону тощо. Істотною шкодою, якщо вона полягає в допущенні заподіяння фізичної шкоди, варто визнавати умисне незапобігання насильницьким діям, які потягли за собою завдання особі фізичного болю, заподіяння, як правило, легких чи середньої тяжкості тілесних ушкоджень або пов'язані з незаконним позбавленням волі, незаконним уведенням в організм особи наркотичних засобів, але тільки у випадках, коли дії винної особи призвели до встановлених законом матеріальних витрат, заважаючи на те що первісно були пов'язані зі спричиненням нематеріальної (фізичної, психіатричної, психологічної) шкоди [13, с. 56].

Те саме стосується тяжких наслідків (ч. 2 ст. 426 КК України): питання про те, які наслідки треба визнавати тяжкими, вирішується в кожному конкретному випадку на підставі всіх матеріалів справи з урахуванням серйозності завданої злочином шкоди [11, с. 804].

Водночас варто погодитися з наведеною в юридичній літературі думкою, що окремі вади бездіяльності мають легітимізований характер, і це може додатково призводити до окремих збитків. До таких ситуацій відносять, наприклад, таке: військові органи розпорошені територіально, тож їх відвідування вимагає від військової посадової особи витрачання значних зусиль і ресурсів; у всіх військових частинах, установах, органах, підприємствах, які підвладні військовій сфері, встановлено обмеження щодо днів і годин прийому громадян, причому далеко не завжди з урахуванням критерію зручності для приватних осіб; недостатня інформація про порядок організації військової служби; наявне суперечливе правове регулювання, особливо локального рівня, неналежне правове регулювання процедурних питань [18, с. 453]; наслідок породжується саме цією бездіяльністю як результат його закономірного, необхідного розвитку, а не діянням (бездіяльністю) інших осіб або впливом зовнішніх сил [9, с. 997].

Щодо ч. 3 ст. 426 КК України, то слова «крім воєнного стану» означають, що вказана кваліфікуюча ознака застосовується тільки в разі, якщо злочин учинено в період:

а) з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації й до моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях;

б) протягом відбудовного періоду, починаючи з дня й часу оголошення Верховною Радою за поданням Президента України про укладення миру, тобто з дня закінчення воєнного стану [12, с. 1259].

Особливо кваліфікуючими ознаками злочину є вчинення його в умовах воєнного стану або в бойовій обстановці. Діяння як ознака об'єктивної сторони також зовні виражене у формі бездіяльності (пасивної поведінки). У цьому випадку діяння полягає в бездіяльності посадової особи, тобто протиправному невикористанні особою її повноважень у зв'язку зі здійсненням професійної діяльності, пов'язаної з організаційно-розпорядчою діяльністю [20, с. 127].

Проте щодо кваліфікуючих та особливо кваліфікуючих ознак злочину, передбачених ст. 426

КК України, постає інше питання: чому ч. ч. 2, 3 й 4 містять формулювання «діяння», тоді як ч. 1 та й сама стаття мають назву «Бездіяльність військової влади». Зокрема, у ч. 2 ст. 426 КК України вказано: «... ті самі діяння, якщо вони спричинили тяжкі наслідки», проте мова йде лише про бездіяльність.

Наприклад, у ч. 2. ст. ст. 376<sup>1</sup>, 378, 381, 382 КК України вказано «ті самі дії», у ч. 2 ст. 402, ч. ч. 2, 3 ст. 403, ч. ч. 3, 4 ст. 408 КК України «те саме діяння»/«діяння» тощо. Проте в КК України немає формулювання «бездіяльність» чи «та сама бездіяльність» у кваліфікуючих чи особливо кваліфікуючих складах.

Саме слово «бездіяльність» зустрічається 32 рази в КК України, здебільшого в Загальній його частині. Щодо Особливої частини КК України, то аналізований термін згадується в примітках до ст. ст. 149, 354 КК України, у ч. ч. 1, 3 ст. ст. 365<sup>3</sup>, 368<sup>4</sup> КК України він міститься як форма вчинення діяння серед інших конкретизованих діянь. Стаття 365<sup>3</sup> КК України має його в назві – «Бездіяльність працівника правоохоронного органу щодо незаконної діяльності з організації або проведення азартних ігор, лотерей» (кваліфікуючих чи особливо кваліфікуючі ознак цього злочину немає). Тобто, окрім ст. 426 КК України, уживати формулювання «та сама бездіяльність» чи просто «бездіяльність» законодавець не мав потреби.

Отож, у нашому випадку має місце недосконалість законодавчої техніки, у цілому порушується логіка законодавця, варто замінити в ч. ч. 2, 3 й 4 ст. 426 КК України слово «діяння» на «бездіяльність».

Виникає питання й до змін, що внесені Законом України від 22.11.2018 № 2617-VIII, яким в абзаці першому слово «злочину» замінити словами «кримінального правопорушення».

Також у 2017 році санкція ч. 1 ст. 426 КК України передбачала «*караються штрафом від трьохсот двадцяти п'яти до трьохсот вісімдесяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або службовим обмеженням на строк до двох років, або позбавленням волі на строк до трьох років*», а зараз вона формулюється так: «*караються штрафом від однієї тисячі до чотирьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або службовим обмеженням на строк до двох років, або позбавленням волі на строк до трьох років*». Як видається, законодавець неповною мірою врахував той момент, що, крім злочинів, можуть бути й кримінальні проступки як підстава для

кримінальної відповідальності. Як же принцип гуманізму, справедливості? Нижня межа повинна бути ще нижчою, або варто окремо виділити санкцію за кримінальний проступок і злочин. Проте це вже питання іншого наукового дослідження.

**Висновки і пропозиції.** Варто внести зміни до ст. 426 КК України й викласти її в такій редакції:

1. Умисне неприпинення кримінального правопорушення, що вчиняється підлеглим, або ненаправлення військовою службовою особою до органу досудового розслідування повідомлення про підлеглого, який учинив кримінальне правопорушення, а також інше умисне невиконання військовою службовою особою *повноважень*, які вона за своїми службовими обов'язками повинна була виконати, якщо це заподіяло істотну шкоду, –

караються штрафом від *восьмисот* до чотирьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або службовим обмеженням на строк до двох років, або позбавленням волі на строк до трьох років.

2. *Та сама бездіяльність*, якщо вона спричинила тяжкі наслідки, –

карається позбавленням волі на строк від трьох до семи років.

3. *Бездіяльність*, передбачена частинами першою або другою цієї статті, учинена в умовах особливого періоду, крім воєнного стану, –

карається позбавленням волі на строк від п'яти до семи років.

4. *Бездіяльність*, передбачена частинами першою або другою цієї статті, що вчинена в умовах воєнного стану або в бойовій обстановці, –

карається позбавленням волі на строк від семи до десяти років.

#### Список використаної літератури:

1. Бажанов М.И. Объективная сторона преступления. *Уголовное право УССР. Часть Общая*. Киев : Вища школа, 1984. 400 с.
2. Бурчак Ф.Г., Фесенко Е.Ф. Объективная сторона преступления: Уголовное право Украинской ССР на советском этапе. *Общая часть*. Київ : Наукова думка, 1985. 448 с.
3. Объективная сторона преступления : учебное пособие / П.И. Гришаев, М.А. Гельфер, П.И. Гришаев, Б.В. Здравомыслов. Москва : ВЮЗИ, 1961. 48 с.
4. Карпенко М.І., Гопак С.О. Сучасна статистика, аналіз та приклади складу злочину, передбаченого ст. 426 КК України («Бездіяльність вій-

- ської влади»). *Юридична наука*. 2016. № 2. С. 84–101.
5. Туляков В.О., Мирошниченко Н.А., Балобанова Д.О. Кримінальне право України. Загальна частина: Закон. Злочин. Відповідальність : текст лекцій / НУ ОЮА. Одеса : Юридична література, 2014. 128 с.
  6. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2341-14/find?text=%E1%E5%E7%E4%B3%FF%EB%FC%ED> (дата звернення: 25.06.2021).
  7. Кудрявцев В.Н. Объективная сторона преступления: Советское уголовное право. Общая часть. Москва : Изд-во Московского университета. 1974. 510 с.
  8. Либідь Н. Фонд державного майна України (ФДМУ) оприлюднив першу базу суб'єктів оціночної діяльності, щодо яких є підстави сумніватися в об'єктивності оцінок. URL <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2195110-fond-derzmaйна-opublikuvav-persij-perelik-sumnivnih-ocinuvaciv.html> (дата звернення: 18.06.2021).
  9. Ломако В.А. Кримінальний кодекс України: Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за заг. ред. проф. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. 4-е вид., доп. Харків : Одісей, 2008. 1427 с.
  10. Матишевський П.С. Кримінальне право України. Загальна частина : підручник / за ред. М.І. Мельника, В.А. Клименка. Київ : Юридична думка, 2004. 352 с.
  11. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / відп. ред. С.С. Яценко. 4-те вид., перероб. та доп. Київ : А.С. К., 2005. 848 с.
  12. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. 10-те вид., перероб. та доп. Київ : ВД «Дакор», 2018. 1360 с.
  13. Панов М.І. Поняття, система і види військових злочинів. *Злочини проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини)* : навчальний посібник / Г.М. Ансімов, Ю.П. Дзюба, В.І. Касинюк та ін. ; за ред. М.І. Панова. Харків : Право, 2011. 184 с.
  14. Пионтковский А.А. Объективная сторона состава преступления. *Курс советского уголовного права*. Москва : Наука, 1970. Т. 2. 470 с.
  15. Полный курс уголовного права : учебное пособие : в 5 т. / ред. А.И. Коробеев ; Ассоциация «Юридический центр». Санкт-Петербург : Юридический центр «Пресс», 2008. Т. V : Преступления против государственной власти. Преступления против военной службы. Преступления против мира и безопасности человечества. Международное уголовное право / Т. Б. Басова и др. 949 с.
  16. Рарог А.И., Степалин В.П. Уголовное право. Общая часть. В вопросах и ответах : учебное пособие / под ред. А.И. Рарога. Москва : Юристъ, 1999. 232 с.
  17. Рябенко М.В. Кримінально-правова охорона професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2016. 20 с.
  18. Преступления против военной службы. *Российское уголовное право* : в 2 т. / под ред. проф. А.И. Рарога. Москва, 2001. Т. 2 : Особенная часть.
  19. Самойлов А.С., Мирзоев Г.Б. Военно-уголовное право : учебно-методическое пособие / Рос. акад. адвокатуры. Москва : Рос. акад. адвокатуры, 2004 (ООО Печатный салон Граница). 102 с.
  20. Словник української мови : в 11 т. Т. 1. 1970. С. 28. URL: <http://sum.in.ua/s/akt>. (дата звернення: 25.06.2021).
  21. Тер-Акопов А.А. Понятие преступления против военной службы. Преступления против военной службы : учебник для вузов / под ред. Н.А. Петухова. Москва : НОРМА, 2002. 208 с.

### **Nadoiev A. A. The objective side of the criminal offence under the article 426 of the Criminal Code of Ukraine**

*It is well known composition of a criminal offence, which includes the subject, subjective side, object and objective side. Without the presence of all these components there is no crime itself. However, if the enterprise (most often it is general), the subjective side and the object (for example, the generic object is determined by placing the article in a particular group of the Special Part of the Criminal Code of Ukraine (hereinafter – the CC of Ukraine)), is not always specified in the prescriptions of the article, the objective side is described in detail by the legislator in the article, it is the primary component of criminal responsibility, here can be no doubt or expansive interpretation in respect of acts, consequences or causality. Without the objective side there is no encroachment on the object of a criminal offence and there is no subjective side as a reflection of objective signs of a criminal offence in the mind of the subject and there is no subject of the criminal offence itself. The aim of the article was to carry out the criminal law analysis of article 426 of CC of Ukraine, namely the objective side of this criminal offence, to reveal the peculiarities of its legislative regulation, find out its defects and the ways to improve the objective side of the criminal offence under consideration.*



*The article studies the content of the concept of “objective side of the crime” as one of the elements of criminal offence. The objective side of the criminal offence under the Art. 426 of the Criminal Code of Ukraine was analyzed, in particular the actions, consequences and the moment of its termination. The necessity of amending Part 1 of Article 426 of the Criminal Code of Ukraine to replace the word “actions” with “powers” has been substantiated. The peculiarities of establishing “significant harm” and “grave consequences” in the context of Part 2 of the Art. 426 of the Criminal Code of Ukraine. The necessity of amending Parts 2, 3 and 4 of the Art. 426 of the Criminal Code of Ukraine for the replacement of the word “acts” with the word “inaction” was substantiated. The legislative shortcomings of the sanctions of the article in question were revealed. It is noted that inaction by military power consists in the failure of an official to perform the actions which he should and could perform by virtue of the duties imposed on him by the laws, military regulations and other normative acts. Inaction of the military authority can be expressed in the failure to prevent the violation of the law, military duties, military order by other persons, if the prevention of such actions was part of the duties of a military official.*

**Key words:** *objective side, inaction of military authorities, significant harm, grave consequences.*

# МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.4

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2021.4.13>

**А. Пахлеванзаде**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства  
Міжнародного гуманітарного університету

## ПОНЯТТЯ НЕЗАКОННОГО ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ У МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ

*Статтю присвячено висвітленню підходів до питання незаконного обігу наркотичних засобів у міжнародному праві, розгляд наявних концепцій цієї дефініції. Окреслено ступінь наукової розробленості проблеми.*

*У статті проаналізовано наслідки розвитку незаконного обігу наркотиків та зазначено, що це вимагає від світової спільноти науково-обґрунтованих, комплексних, системних і взаємопов'язаних заходів, здійснення яких дозволить спільними зусиллями держав і міжнародних структур успішно протистояти поширенню цієї проблеми.*

*Підкреслено, що міжнародні організації відіграють помітну роль у посиленні потенціалу держав-членів у боротьбі з наркотиками, злочинністю, корупцією і тероризмом. Характер термінової потреби у вирішенні вищезазначених проблем вимагає розгляду від урядів усіх держав на порядку денному питання про організацію і вдосконалення міжнародних механізмів, які би сприяли вирішенню питань поширення наркотиків.*

*Наголошено, що наркоіндустрія не зупиняється у своєму розвитку, неухильно підвищує свій технічний і фінансовий потенціал, упроваджує нові науково-технічні рішення своїх потреб і ніколи не стоїть на місці. Завдяки цьому транснаціональні злочинні синдикати мають змогу використовувати сучасні досягнення науки і техніки, зокрема засоби озброєння, боєприпаси, системи електронного оснащення, тим самим розвиваючи свою мережу у всьому світі та успішно підтримуючи її стабільність.*

*У статті зазначено, що під незаконним попитом розуміють реальну потребу у наркотичних засобах для наркотизації, тобто споживання з метою сп'яніння у країні або в окремому регіоні у певний період. Для наркотичної злочинності характерною є певна однорідність.*

*У статті підкреслено, що міжнародна спільнота прагне уніфікувати систему дефініцій досліджуваного явища. Доведено, що світовій спільноті вдалося напрацювати певний досвід у боротьбі із незаконним обігом наркотиків. Важливо зазначити, що ключова роль у подібній боротьбі належить саме системі міжнародних органів та інституцій, які своїм функціоналом сприяють підвищенню рівня співробітництва на міжнародній арені між суверенними державами шляхом втілення прийнятих ними міжнародно-правових актів.*

**Ключові слова:** міжнародна організація, незаконний обіг, наркотичні засоби, злочин, співпраця.

**Постановка проблеми.** Нині міжнародний незаконний обіг наркотичних засобів набуває все більшої актуальності. Боротьба із незаконним обігом наркотиків і психотропних речовин – це проблема, з якою зіткнулись уряди та суспільства в усьому світі; це болюче питання, яке не має національних, територіальних, релігійних та інших кордонів.

Незаконний обіг наркотиків – це досить багатогранне явище, яке за останні десятиліття наби-

рає ще більш швидкого поширення у суспільстві загалом і серед молоді зокрема. Масштаби незаконного обігу та розповсюдження наркотичних засобів, так само, як і немедичного вживання наркотиків та інших психотропних речовин, важко переоцінити. Із кожним роком вони зростають і досягають рівня серйозної загрози здоров'ю і стабільності кожного народу та нації, а також соціальної, політичної і економічної безпеки у кожній державі, зокрема і в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Багато науковців у своїх дисертаціях, статтях, посібниках, підручниках досліджували питання незаконного обігу наркотичних засобів як у межах національного, так і в окремих аспектах міжнародного права, серед яких О. Ф. Андрійко, С. Бандурка, В. Д. Берназ, В. О. Васільєва, А. М. Волощук, В. М. Гаращук, І. В. Ємченко, О. В. Козаченко, М. П. Легецький, Н. А. Мирошниченко, Слинко С. та інші. Однак увага до дефініції «незаконний обіг наркотичних засобів» залишається і досі актуальною.

**Мета роботи** – дослідження підходів до визначення поняття «незаконний обіг наркотичних засобів» у міжнародному праві.

**Виклад основного матеріалу.** Зростання масштабів зловживання наркотичними засобами та їхнього незаконного обігу ставить серйозну загрозу для здоров'я і благополуччя людей, чинить негативний вплив на економічні, культурні та політичні основи суспільного устрою. Визнаючи, що незаконний обіг наркотиків є вкрай небезпечною злочинною діяльністю, припинення якої вимагає невідкладної і першочергової уваги, більшість країн світу вважає найважливішою умовою успіху у боротьбі із наркозлочинністю вжиття цілеспрямованих заходів із протидії їй. Оскільки вивчати складне соціально-правове явище, яким, безперечно, є наркозлочинність, неможливо, було вирішено з метою виявлення повного набору якісних характеристик дослідити зміст цього явища з усіх без винятку значущих для протидії їй позицій. Проаналізовано операційні визначення з інших галузей права, а також напрацювання міжнародних робочих груп та інституцій стосовно наркоманії, наркотиків, їхнього незаконного обігу, наркотизму, наркотизації тощо. У них були виділені значущі ознаки, що розкривають якісні характеристики, урахування яких є необхідним для організації ефективної протидії їй правоохоронними органами, державними і міжнародними організаціями [1, с. 245].

Більше того, міжнародний обіг незаконних наркотиків досяг такого рівня поширення та організації, що йому стали притаманні невід'ємні риси ринкової економіки, зокрема попит і пропозиція, у прямій залежності від яких перебуває його кон'юнктура [2, с. 89].

У Довідковій записці № 1 від 15 лютого 1997 року до Щорічної доповіді Міжнародного комітету із контролю над наркотиками вживаються такі терміни, як «незаконний оборот наркотиків», «споживання і виробництво нарко-

тиків», «виробництво, обіг і вживання наркотиків», «незаконне виготовлення метамфетаміну та незаконний обіг цієї речовини і його прекурсорів». Аналіз тексту Довідкової записки дозволяє зробити висновок про те, що під час вживання цих термінів автори документа мають на увазі «незаконний обіг наркотичних засобів» у тому сенсі, в якому це поняття вживається у Конвенції Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 року [3]. Згідно із цим документом, незаконний обіг наркотичних засобів передбачає також їхнє виробництво і виготовлення. Поняття «незаконний обіг наркотичних засобів» використовується також у документах, прийнятих у межах Співдружності Незалежних Держав. Однак у Концепції держав-учасників Співдружності Незалежних Держав у боротьбі зі злочинністю від 2 квітня 1999 року незаконне виробництво наркотичних засобів і психотропних речовин та їхній незаконний обіг розглядаються в якості самостійних дій.

У Європейському Союзі також було вироблено свої підходи до поняття «незаконний обіг наркотиків» і суміжних із ним дефініцій. Наприклад, згідно зі статтею 1 Рамкового рішення 2004/757/JHA, яка встановлює мінімальні правила щодо складових елементів злочинів і санкцій у сфері незаконного обігу наркотичних речовин від 25 жовтня 2004 року [4], під «наркотиком» мають розумітися будь-які речовини, передбачені Єдиною конвенцією про наркотичні речовини 1961 р. (із змінами, внесеними Протоколом 1972 р.) та Віденською конвенцією про психотропні речовини 1971 р., прийняті в межах Організації Об'єднаних Націй.

Під «прекурсором» розуміють будь-яку речовину, яка вказується у такому сенсі у законодавстві ЄС, за яким здійснюються зобов'язання, що впливають із ст. 12 Конвенції ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин від 20 грудня 1988 р.

У межах цих актів злочинами також потрібно було визнавати підбурювання, пособництво та замах на вчинення незаконних діянь [5, с. 171].

Держави-члени зобов'язувалися вживати необхідних заходів для того, щоб за вчинення злочинів призначалися покарання, які були б ефективними, пропорційними та володіли запобіжним ефектом. Окрім того, держави-члени зобов'язувалися забезпечувати конфіскацію таких речовин.

До того ж Рамковим рішенням передбачається можливість притягнення до відповідаль-

ності юридичних осіб (тобто будь-які утворення з таким статусом за національним правом). Юридичні особи потрібно було притягувати до відповідальності на основі статті 6 за злочини, скоєні в інтересах будь-якої особи, яка могла діяти індивідуально або у складі того чи іншого органу підприємства, котрий займав вищу посаду в межах юридичної особи на основі можливості представництва юридичної особи, а також за наявності повноважень щодо процесу прийняття рішень від імені юридичної особи або наявності права контролювати дії юридичної особи (або дії інших суб'єктів усередині юридичної особи). Держави-члени зобов'язувалися забезпечувати притягнення юридичної особи до відповідальності за умови відсутності нагляду і контролю за діями вищезазначеної особи, що створило люфт для вчинення злочинів, зазначених у статтях Рамкового рішення на користь такої юридичної особи, особою або під її керівництвом.

Заходи, які держави-члени зобов'язалися вживати, повинні відповідати критеріям ефективності, співмірності та володіти сутністю превенції. Такі заходи можуть містити санкції, зокрема (але не виключно) кримінально-правові або інші штрафи і санкції, наприклад, заходи, що спричиняють позбавлення права отримувати податкові чи інші пільги або допомогу з боку публічної влади; заходи, що спричиняють тимчасову або постійну заборону здійснювати комерційну діяльність; поміщення під судовий нагляд; ліквідацію юридичної особи у судовому порядку; тимчасове або остаточне закриття установ, які використовувалися для вчинення злочину; конфіскацію речовин, які є об'єктом вищезазначених злочинів, зняття, що використовувалися або призначалися для використання під час вчинення цих злочинів, і прибутків від цих злочинів, або конфіскацію майна, вартість якого відповідає вартості цих прибутків, речовин або зняття.

Світова спільнота зустріла питання про реагування на появу на ринку збуту нових наркотиків наприкінці 2000-х рр. Уряди багатьох країн відкрили для себе, що, незважаючи на те, що споживання речовин, які визначаються підконтрольними за Конвенціями ООН про наркотики (тобто кокаїн, екстазі або канабіс – «контрольовані наркотики»), стабілізувалося, хоча їхні масштаби залишилися великими [6], проте нові види психотропних речовин зі здатністю імітувати ефект контрольованих наркотиків розцінювалися на ринках збуту як законна

альтернатива саме контрольованим наркотикам, оскільки не підлягали відповідним заходам контролю зі сторони країн-членів Конвенції ООН і через це набули широкого застосування у промисловості, все більше набуваючи розповсюдження і в ЄС. Починаючи з 1997 року, протягом 15 років держави-члени ЄС повідомили про появу близько 290 речовин, а у 2012 році майже кожного тижня повідомлялося про появу більше ніж однієї речовини на ринку. Кількість речовин, про які було повідомлено протягом 2009-2012 років, зросло утричі (із 24 до 73) [7, с. 23]. Особи переважно молодого віку споживали саме психотропні речовини, які тільки з'явилися на ринку. Однак варто зазначити, що шкода для здоров'я, яка завдавалася цими новими психотропними речовинами, була такою ж, як і від контрольованих наркотиків, так само, як і розмір тягаря для суспільства. Такий ризик підштовхнув уряди країн до введення різного спектру обмежувальних заходів. Але лише національні обмежувальні заходи не мали потужного результату через те, що подібні речовини перебувають у вільному обігу на внутрішньому ринку – приблизно 80% відомих речовин були виявлені більш ніж в одній державі-члені. У жовтні 2011 р. Комісія прийняла Повідомлення «Про більш рішучу реакцію Європи на наркотики», де визначила нові психотропні речовини як одну із проблем, які потребують жорстокої реакції на рівні ЄС [8]. 10 травня 2005 р. Рада прийняла рішення 2005/387/ІНА про обмін даними, еволюцію можливих ризиків і створення механізму контролю за новими психотропними речовинами, що передбачав певний механізм реагування на ризики, які створювали нові психотропні речовини. Такий механізм міг спричинити організацію системи контрольних заходів для вищезазначених речовин і встановлення кримінальних санкцій на території ЄС. У 2013 році Комісія підготувала проєкт Регламенту Європейського Парламенту та Ради про нові психотропні речовини [9, с. 10] з метою підвищення рівня реагування на доволі часту появу нових психотропних речовин та їхнє розповсюдження на території ЄС. Цей проєкт Регламенту спрямований на підвищення ефективності функціонування внутрішнього ринку щодо легального обігу нових психотропних речовин шляхом мінімізації бар'єрів для торгівлі, превенцію створенню таких бар'єрів, створення вищої правової впевненості для економічних операторів; водночас акцент був наданий зменшенню доступності психотропних речовин, які



становили небезпеку, завдяки більш ефективним і відповідним заходам ЄС.

Вищезазначені ідеї вимагали упровадження кримінальної відповідальності за незаконний обіг таких нових психотропних речовин, унаслідок чого Комісією у вересні 2013 року було підготовлено проєкт Директиви Європейського Парламенту і Ради про внесення змін до Рамкового рішення 2004/757/JHA у частині визначення наркотику [10]. Зважаючи на це, передбачалась така редакція статті 1 Рамкового рішення: «наркотик» означає: а) будь-яку речовину, передбачену Єдиною конвенцією про наркотичні речовини 1961 р. (із змінами, внесеними Протоколом 1972 р.) та Віденською конвенцією про психотропні речовини 1971 р., прийнятими у межах ООН; б) будь-яку речовину, що міститься у Додатку; с) будь-яку психотропну речовину, яка становить серйозні медичні, соціальні та безпекові ризики, є предметом постійних обмежень щодо вільного обігу на ринку та на підставі Регламенту про нові психотропні речовини.

До ст. 9 додавалися положення про нові психотропні речовини, які потрібно було обмежувати у розрізі вільного обігу, тому держави-члени були зобов'язані протягом дванадцяти місяців після вступу в силу таких постійних обмежень щодо обігу нових психотропних речовин прийняти необхідну нормативно-правову базу для ефективного застосування положень Рамкового рішення до нових психотропних речовин. Зміст положень таких нормативно-правових актів мають невідкладно повідомлятися Комісії. Під час прийняття державами-членами цих положень останні повинні посилатися на це Рамкове рішення або супроводжувати посилання у випадку їх офіційної публікації. Держави-члени мають визначати форму такого посилання. Через 5 років після набуття чинності Директиви та кожні наступні 5 років Комісія оцінює зусилля держав-членів щодо імплементаційних заходів положень Директиви. Окрім того, до Директиви додається Додаток, який містить перелік нових психотропних речовин [11, с. 115].

Саме завдяки великому пласту доробок таких міжнародних організацій під час цього дослідження нам вдалося проаналізувати поняттєвий апарат у сфері незаконного обігу наркотичних речовин і прослідкувати його закріплення у документах міждержавного характеру, унаслідок чого можна дійти висновку, що на цьому етапі міжнародна спільнота прагне уніфікувати систему дефініцій у такому напрямку

та намагатись оновлювати списки речовин, які мають наркотичний вплив, на регулярній основі з огляду на безперервну появу все нових і нових речовин на ринку збуту.

Отже, ми можемо підсумувати, що з погляду на феномен наркологічної злочинності її вихідним елементом є незаконний обіг наркотиків – негативне соціально-правове явище, зумовлене існуванням незаконного попиту на наркотики у частини населення і незаконною діяльністю осіб із його задоволення.

Водночас під незаконним попитом розуміють реальну потребу у наркотичних засобах для наркотизації, тобто споживання з метою сп'яніння у країні або в окремому регіоні у певний період. Із названих позицій наркозлочинність можна розглядати як різного ступеня законспіровану діяльність усіх її учасників, нерідко також об'єднаних в організовані злочинні групи, спрямовану на створення і функціонування джерел та каналів надходження наркотиків на нелегальний ринок. Для наркотичної злочинності загалом є характерною кримінологічна однорідність. Однак слід виділити такі три провідні напрями злочинних практик:

– злочини, прямо пов'язані із наркобізнесом, тобто незаконним обігом наркотиків;

– злочини, вчинення яких пов'язане із наркотичною залежністю, тобто коли на злочинну поведінку впливає хронічна наркоманія, коли вчинки людини залежать від того, що вона відчуває потребу у наркотиках і прагне її задовольнити;

– злочини, які вчиняються особами, що перебувають у стані наркотичного сп'яніння.

**Висновки і пропозиції.** За останні роки світове співтовариство пройшло тернистий шлях становлення своєї політики, спрямованої на боротьбу із незаконним обігом наркотичних засобів і наркозалежністю. За цей час вдалося не лише прийняти юридично обов'язкові для імплементації у різних організаціях держав-членів нормативно-правові акти, але і запровадити всесвітні системи спостереження, проводити регулярний і послідовний моніторинг трансформації наркотрафіку, а також розробити і запровадити у життя механізми раннього попередження з метою швидкого реагування на появу нових психотропних речовин.

Ефективне реагування на потік наркотиків через території різних держав вимагає від законодавців, правоохоронних органів і науковців вивчення досвіду одне одного та міжнародних організацій як суб'єктів, які присвячують цій проблемі досить багато уваги.

**Список використаної літератури:**

1. Тимошенко В. А. Наркобізнес: національна та міжнародна протидія новим викликам. Київ, 2006. 455 с.
2. Албул С.В. Оперативно-розшукова характеристика злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та її значення у протидії злочинності. *Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць*. Вип. 55. Одеса: Юридична література, 2010. С. 628-633.
3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_096](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_096) (дата звернення: 19.09.2021).
4. Council Framework Decision 2004/757/JHA of 25 October 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking. *Official Journal*. L. 2004. Vol. 335. P. 8-11.
5. Музика А. Відповідальність за злочини у сфері обігу наркотичних засобів. Київ: Логос, 1998. 323 с.
6. Ажакина Т., Моднов И., Сергеев А. Международно-правовое регулирование отношений в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков. URL: <http://www.narcom.ru/law/system/21.html> (дата звернення: 19.09.2021).
7. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Framework Decision 2004/757/JHA of 25 October 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking, as regards the definition of drug. COM (2013) 619 final. 2013/0305 (COD). 42 p. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0618&from=EN> (дата звернення: 19.09.2021).
8. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Towards a Stronger European Response to Drugs. COM (2011) 689/2. URL: [http://ec.europa.eu/justice/anti-drugs/files/com2011-6892\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/anti-drugs/files/com2011-6892_en.pdf) (дата звернення: 19.09.2021).
9. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on new psychoactive substances. COM (2013) 618 final. 2013/0304 (COD). 10 p. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0619&from=EN> (дата звернення: 19.09.2021).
10. International Opium Convention. The Hague. 23 January, 1912. URL: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIV.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=VI-2&chapter=6&Temp=mtdsg4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIV.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-2&chapter=6&Temp=mtdsg4&clang=_en) (дата звернення: 19.09.2021).
11. Горькавий С. С. Європейський інституційний механізм протидії незаконному обігу наркотиків. *Наукові записки Інституту законодавства ВРУ*. 2011. № 2(5). С. 114-118.

**Pahlevanzade A. The concept of illegal trafficking in narcotic drugs in international law**

*The article is devoted to the coverage of approaches to the issue of illicit drug trafficking in international law, consideration of existing concepts of this definition. The degree of scientific elaboration of the problem is outlined.*

*The article analyzes the consequences of the development of drug trafficking and states that it requires from the world community scientifically sound, comprehensive, systematic and interconnected measures, the implementation of which will allow joint efforts of states and international organizations to successfully counter the spread of this problem.*

*It is emphasized that international organizations play a significant role in strengthening the capacity of member states in the fight against drugs, crime, corruption and terrorism. The urgency of addressing the above issues requires that all governments consider the organization and improvement of international mechanisms to address drug trafficking.*

*It is emphasized that the drug industry does not stop in its development, steadily increases its technical and financial potential, introduces new scientific and technical solutions to its needs and never stands still. As a result, transnational criminal syndicates are able to use the latest advances in science and technology, including weapons, ammunition, and electronic equipment, thereby developing their network around the world and successfully maintaining its stability.*

*The article states that illegal demand refers to the real need for narcotic drugs, ie consumption for the purpose of intoxication, in a country or in a particular region during a certain period. Drug crime is characterized by a certain homogeneity.*

*The article emphasizes that the international community seeks to unify the system of definitions of the phenomenon under study. It has been proven that the world community has managed to gain some experience in combating drug trafficking. It is important to note that the key role in such a struggle belongs to the system of international bodies and institutions, whose functionality contributes to increasing the level of cooperation in the international arena between sovereign states through the implementation of international legal acts adopted by them.*

**Key words:** international organization, illicit trafficking, drugs, crime, cooperation.

**К. Є. Рашевська**

аспірантка

Інституту міжнародних відносин

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

## УГОДА ПРО ВІЛЬНУ ТОРГІВЛЮ МІЖ КАНАДОЮ ТА КОЛУМБІЄЮ: ОРИГІНАЛЬНИЙ ПІДХІД ДЛЯ ПОЗИТИВНОГО ВПЛИВУ НА СИСТЕМУ ПРАВ ЛЮДИНИ

У статті досліджено практику укладення «парасолькових» зовнішньоторговельних угод, які містять кілька окремих, але взаємопов'язаних міжнародних договорів, зокрема тих, що стосуються впливу торгівлі на розвиток системи прав людини. Дослідження підтверджує гіпотезу про те, що нині зовнішньоторговельні угоди є так звані експериментальними лабораторіями, які дозволяють на регіональному або двосторонньому рівні розробити та імплементувати положення, що виходять за межі базового пакету норм СОТ, зокрема щодо захисту прав людини. Автором розглянуто Угоду про вільну торгівлю між Канадою та Колумбією від 7 червня 2007 року як приклад кількоступеневого процесу торговельних переговорів і пошуку консенсусу у таких чутливих для економіки сферах: захист прав працівників і вразливих категорій осіб (жінки, діти), дотримання положень міжнародного гуманітарного права, забезпечення здійснення права на розвиток, дотримання стандартів охорони навколишнього середовища тощо. У статті проаналізовано Угоду про щорічні звіти про права людини і вільну торгівлю, укладену з метою максимально збільшити позитивні наслідки від реалізації торговельних ініціатив Канади і Колумбії, а також зменшити їхній потенційний негативний вплив у правозахисній сфері.

Автором зазначено, що аналіз впливу на систему прав людини, попри всі вади його проведення у перші роки після укладення Угоди про щорічні звіти і прогалини у методологічній базі, разом із клаузулою про права людини у тексті зовнішньоторговельної угоди між Канадою та Колумбією є одним із найефективніших інструментів заохочення прав людини і збалансування економічних вигод із потребами сталого розвитку, навіть у пост-конфліктних середовищах.

Окрему увагу у статті приділено національній практиці укладення торговельних договорів і здійснення аналізу їх впливу на права людини, зокрема у контексті чинної Угоди про вільну торгівлю з Канадою від 11 липня 2016 року. Враховуючи відсутність належної правової та інституційної бази у цій сфері, було зроблено відповідні рекомендації щодо адаптації канадсько-колумбійського підходу та розгляду можливості доповнити наявну двосторонню договірну базу окремою угодою у сфері аналізу впливу торговельних відносин на права людини.

**Ключові слова:** права людини, зовнішньоторговельна угода, аналіз впливу на систему прав людини, ККОФТА, Омбудсмен із питань відповідального підприємництва, корінні народи.

**Постановка проблеми.** 21 листопада 2008 року після п'яти раундів переговорів між Канадою та Колумбією було укладено Угоду про вільну торгівлю (далі – ККОФТА) та два паралельні до неї міжнародні договори: про працю та про навколишнє середовище. Згодом, 27 червня 2010 року держави також підписали Угоду про щорічні звіти про права людини і вільну торгівлю, яка хоча і є самостійною, але прямо пов'язана із ККОФТА. Цей пакет домовленостей набув чинності у серпні

2011 року [1]. Окрема «парасолькова» зовнішньоторговельна угода (далі – ЗТУ), яка об'єднує низку додаткових договорів, дотичних до сфери прав людини, є досить оригінальною практикою, що має як переваги, так і недоліки. Такий феномен у сфері міжнародних договірних відносин потребує детального наукового аналізу, який, із-поміж іншого, може закласти основу для розроблення механізму доповнення наявних ЗТУ обов'язковою клаузулою про права людини.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Правовий аналіз ЗТУ між Канадою і Колумбією здійснювався платформою канадських неурядових організацій «Колумбійська робоча група» [7]. Окрім того, аспекти Угоди та її імплементації, пов'язані із правами людини, постійно аналізуються урядами обох держав як виконання зобов'язань, передбачених Угодою про щорічні звіти про права людини і вільну торгівлю [8], [12]. На негативний вплив торговельної співпраці на правозахисну сферу у Колумбії указував у своїх публікаціях Стюарт Трю, старший науковий співробітник Канадського центру політичних альтернатив [9]. Водночас комплексна Угода про вільну торгівлю між Канадою та Колумбією ще не була предметом вітчизняних наукових досліджень. Відтак, **метою роботи** є характеристика положення ККОФТА і додаткових до неї угод у сфері заохочення і захисту прав людини, виявлення їхнього впливу на розвиток системи прав людини, аналіз доцільності адаптації канадсько-колумбійського підходу до укладення ЗТУ, зокрема і для української договірної практики.

**Виклад основного матеріалу.** Справедливо зазначити, що сама ККОФТА є досить стандартною ЗТУ, основною метою якої є лібералізація торговельних відносин між державами. На момент проведення торговельних переговорів Колумбія була п'ятим торговельним партнером Канади у Латинській Америці, а також пріоритетною країною відповідно до Стратегії залучення до Америки та Плану дій щодо глобальних ринків. Держави вже мали взаємні зобов'язання у комерційній сфері згідно із ЗТУ між Канадою та Андськими країнами (Перу, Колумбія, Еквадор, Болівія), укладеною 7 червня 2007 року<sup>1</sup>. Однак із погляду на ресурсні потужності Колумбії, а також зважаючи на внутрішню політичну ситуацію у державі (триваючий збройний конфлікт), саме вона стала фокусом зусиль Канади у сфері міжнародного розвитку, заохочення дотримання прав людини і сталого економічного зростання, боротьби із бідністю та допомоги у врегулюванні конфлікту, що так чи інакше знайшло своє втілення у ККОФТА [2].

Преамбула ККОФТА, *inter alia*, закріплює взаємну відданість сторін цінностям і принципам демократії, наголошує на необхідності сприяти захисту прав людини та основних свобод, проголошених у Загальній декларації

прав людини, а також посилювати і забезпечувати дотримання основних прав працівників, зміцнювати співробітництво з питань праці, враховуючи відповідні міжнародні стандарти. Останнє положення знайшло відображення у Розділі 16 Угоди, в якому проголошено неможливість відступу від зобов'язань, узятих державами як членами Міжнародної організації праці (далі – МОП), та окреслено мінімум тих зобов'язань, недотримання яких може стати предметом взаємних консультацій і призупинення торговельних поступок. Це, зокрема, (а) повага до міжнародно визнаних трудових принципів і прав, які мають бути втіленими у трудовому законодавстві кожної зі Сторін; (б) заборона дерогації від національного законодавства про працю з метою стимулювання торгівлі чи притоку інвестицій; (в) ефективне виконання трудового законодавства шляхом відповідних дій уряду, справедливого судочинства, процедурних гарантій, публічного інформування та обізнаності; (г) впровадження інституційних механізмів контролю за дотриманням прав робітників, таких як Рада міністрів та національні контактні пункти, для отримання та розгляду повідомлень стосовно дотримання трудового законодавства; (д) проведення загальних і міністерських консультацій у цій сфері; (е) створення незалежних експертних комісій для проведення слухань та ухвалення рішень щодо недотримання міжнародних стандартів у сфері праці [3].

Як було зазначено вище, двосторонньому співробітництву у сфері праці присвячено також окрему додаткову угоду між Канадою та Колумбією. Водночас положення про дотримання прав людини та основоположних свобод так і залишилися декларацією у преамбулі ККОФТА, юридична сила якої може стати предметом наукових дискусій. Окрім того, ККОФТА передбачає досить широкі права інвесторів, що пов'язано з високими ризиками ведення господарської діяльності на території Колумбії, а також сприяє збереженню традиційної аграрно-промислової спеціалізації держави, за що Угоду відразу почали критикувати як таку, що матиме негативний вплив на розвиток колумбійської системи прав людини. Відповіддю на подібну критику стала ініціатива щодо укладення додаткової угоди, в якій держави зобов'язалися забезпечити регулярне проведення аналізу впливу реалізації ККОФТА на дотримання прав людини. Так з'явилася Угода про щорічні звіти про права людини і вільну торгівлю між Канадою та Колумбією, стаття 1 якої передбачає:

<sup>1</sup> Порівняльний аналіз положень згаданих ЗТУ виходить за межі окресленого предмету цієї наукової статті.



«Кожна Сторона подає звіт своєму національному парламенту до 15 травня року, наступного після набрання чинності Угодою про вільну торгівлю між Канадою та Республікою Колумбія, а потім щорічно. Ці звіти стосуватимуться заходів, ужитих відповідно до Угоди про вільну торгівлю між Канадою та Республікою Колумбія, щодо прав людини на територіях Канади та Республіки Колумбія.

Кожна Сторона оприлюднює свої звіти» [4].

Подібне формулювання стало результатом тривалого переговорного процесу і компромісу, оскільки у початковому варіанті оцінку впливу на права людини в обох державах мав здійснювати незалежний компетентний орган. Такі звіти затверджуються та оприлюднюються законодавчим органом, який створює загрози для забезпечення неупередженості і прозорості процесу оцінки. Окрім того, практика підготовки звітів дозволяє стверджувати про наявність недоліків, пов'язаних із відступом від прийнятої на міжнародному рівні методології проведення аналізу впливу ЗТУ на систему прав людини. Консультації із зацікавленими особами, зокрема з неурядовими організаціями, відбуваються «постфактум» після оприлюднення звіту, тому сам аналіз впливу є надто теоретизованим і фактично базується лише на статистичних економічних показниках. Подібний підхід суперечить фундаментальному принципу ефективної участі, викладеному у Керівних принципах ООН щодо оцінки впливу торговельних та інвестиційних угод на права людини (принцип 4) [5]. Окрім того, вступна частина звітів не містить прямого посилання на стандарти прав людини у сфері міжнародного права, які виступають орієнтиром для оцінки. Це створює небезпечний прецедент, адже не дозволяє провести нейтральний і неупереджений аналіз впливу ККОФТА на систему прав людини зокрема, оскільки уможливорює спотворення загальної картини через уникнення потреби робити негативні висновки [6].

У цьому контексті можна навести щонайменше два приклади, коли економічні показники неадекватно відображають вплив на систему прав людини, а реальна ситуація відрізняється від висновків у Звіті:

1) Колумбія є другим у світі (після Нідерландів) експортером квітів, зокрема більше половини зовнішнього ринку припадає на Канаду. Протягом 2011-2013 років (перші два роки після вступу ККОФТА у дію) імпорт колумбійських квітів до Канади через скасування торговельного

тарифу збільшився на 24%. На перший погляд така ситуація збільшила також і валютні надходження до Колумбії, посилила спроможність малих фермерських господарств, сприяла появі нових підприємств. Однак торговельні показники не демонструють, що у квітковому виробництві  $\frac{3}{5}$  зайнятих становлять жінки. Ураховуючи внутрішню політичну ситуацію у Колумбії, більшість із них – одинокі матері, переважно некваліфіковані. З огляду на зростання попиту на колумбійські квіти і спрощення торговельних обмежень ці жінки відчувають на собі високий рівень експлуатації: їхня зарплата знижується, а робота залишається сезонною, що ускладнює працевлаштування на альтернативну вакансію. Піки та падіння попиту на квіти заохочують субпідряди, наділяючи роботодавців гнучкістю у наймі та звільненні, а також дозволяючи їм нехтувати вимогами охорони праці та соціального забезпечення, послаблюючи здатність працівників вимагати дотримання своїх прав [7];

2) переважною більшістю жертв порушень прав людини на території Колумбії є представники корінних народів та афро-колумбійці. Під час внутрішнього збройного конфлікту саме ці групи найчастіше переміщувалися, були насильно призвані в армію, а також примушувалися здійснювати злочини проти представників своєї ж общини. Відомими були також випадки вербування дітей-солдат, численні згвалтування і катування жінок. Прихованою метою подібних дій було витіснення корінного населення із місць його проживання із подальшою передачею землі, яка належала корінному народу, у концесію іноземним видобувним компаніям.

Високий суд Колумбії зробив висновок, що під час систематичного насильства з боку державних збройних сил, воєнізованих угруповань та лівих повстанців 35 із 102 корінних общин Колумбії знаходяться під загрозою фізичного і культурного винищення. Враховуючи всю складність ситуації, Спеціальний доповідач ООН щодо попередження злочину геноциду закликав втрутитися міжнародне співтовариство [7].

У своєму Звіті за 2015 рік щодо оцінки впливу ККОФТА на систему прав людини Канада висловила глибоке занепокоєння вразливим становищем, в якому опинилися представники корінних народів Колумбії, особливо з погляду на масові вбивства та експропріацію їхніх земель [8]. Водночас саме канадські компанії були серед тих, хто у подальшому укладав концесійні договори на видобуток корисних копалин на цих землях [9].

Із метою поліпшення якості проведення оцінки впливу ККОФТА на систему прав людини, а також задля того, щоб збільшити позитивний вплив самої ККОФТА на заохочення і захист прав людини та основоположних свобод, щонайменше з боку Канади було здійснено низку ініціатив, окремі з яких мають унікальний характер.

Що стосується дотримання принципу ефективного участі громадськості під час оцінки впливу, уряд Канади доповнив механізм Національного контактного пункту (створений у 2000 році), запровадивши посаду Омбудсмена з питань відповідального підприємства. Це незалежний позапартійний орган, який функціонує за принципом «витагнутої руки» від Міністерства міжнародних справ Канади. Мандат Омбудсмена (перший свого роду у світі) полягає в отриманні та розгляді скарг про наявні та потенційні порушення прав людини, що виникають унаслідок діяльності канадських компаній за кордоном у гірничодобувній, нафтогазовій галузі і сфері легкої промисловості. Цей механізм був запущений у березні 2021 року задля того, щоб сприяти впровадженню Керівних принципів ООН у сфері бізнесу та прав людини, а також Керівних принципів ОЕСР для багатонаціональних підприємств. Окрім того, омбудсмен може консультувати Міністра міжнародної торгівлі з будь-яких питань, що належать до його компетенції, надавати рекомендації щодо перегляду ЗТУ та належної перевірки зовнішньоторговельної політики стосовно фінансування і послуг, які надаються канадським компаніям Урядом [10].

У 2019 році Канада посилила суворість системи контролю за експортом шляхом внесення змін до Закону про дозволи на експорт та імпорт, спрямованого на імплементацію Договору ООН про торгівлю зброєю, учасницею якого держава стала 17 вересня 2019 року. Відповідно до змін Міністерство міжнародних справ Канади оцінює заявки на видачу дозволів на експорт контрольованих військових і стратегічних товарів та технологій відповідно до таких критеріїв: спроможність підірвати мир і безпеку, бути використаними для серйозних порушень міжнародного гуманітарного і міжнародного права стосовно прав людини, а також дій, пов'язаних із тероризмом і транснаціональною організованою злочинністю, серйозними проявами гендерного насильства або насильства щодо дітей [11].

У сфері забезпечення виконання стандартів МОП Канада втілює конкретні дії відповідно до положень Угоди про працю задля врегулювання

ситуації із робочою силою у Колумбії, зокрема шляхом обміну інформацією і надання технічної допомоги. Через Програму зайнятості і соціального розвитку Канада зосередилася на розбудові потенціалу Колумбії, місіях із моніторингу проєктів та інших можливостях задля зміцнення відносин у цій сфері. Нині відповідно до Програми у Колумбії профінансовано заходи та ініціативи загальною вартістю приблизно 2 280 000 доларів США [12]. Окрім того, Канада проводить політичні і правозахисні консультації на високому рівні з урядом Колумбії і є співголовою підгрупи із прав людини групи держав-донорів Колумбії. Із січня 2016 року Канада також очолює Круглий стіл із питань гендерної проблематики міжнародного співробітництва у Колумбії [13].

**Висновки і пропозиції.** Хоча сфера захисту прав людини під час проведення торговельних переговорів між Канадою і Колумбією не належала до пріоритетних, з погляду на внутрішній колумбійський контекст, який має безпосередній вплив на зовнішньоекономічну та інвестиційну сферу, державам довелося навздогін посилювати чинну необов'язкову клаузулу про права людини та загально сформульовані зобов'язання про працю. Це зумовило появу нетипової «парасолькової» ЗТУ, яка об'єднала три самостійні угоди, прямо чи опосередковано (як, наприклад, Угода про навколишнє середовище) дотичних до розвитку системи прав людини. Угода про щорічні звіти про права людини та вільну торгівлю, у свою чергу, стала спробою імплементувати Керівні принципи ООН щодо оцінки впливу торговельних та інвестиційних угод на права людини, як продемонструвала практика, довели, що не досить просто передбачити проведення подібного аналізу, слід чітко дотримуватися розробленої на міжнародному рівні методології.

Отже, про позитивні наслідки ККОФТА на права людини у Колумбії і в Канаді можна говорити лише після десятиріччя з моменту набрання угодою чинності, після значного впливу громадськості на процеси здійснення оцінки такого впливу. Однак попри тривалість і недоліки, без додаткових угод вплив ККОФТА на систему прав людини був би, у кращому випадку, нейтральним, а подекуди, як свідчать згадані у статті факти, і згубним.

Укладення ЗТУ у кілька етапів дозволяє пришвидшити процес торговельних переговорів, адже «незручне» питання забезпечення прав людини та оцінки впливу ЗТУ на систему прав людини можна винести до окремо пов'я-

заного міжнародного договору. До того ж додаткові угоди у найбільш дотичних до торгівлі сферах (наприклад, у трудовій сфері) посилюють відповідні положення ЗТУ, не перевантажуючи її. Така практика може бути адаптованою як під час укладення нових ЗТУ, так і для перегляду наявних угод із метою внесення або посилення в них клаузули про права людини. Питання укладення Угоди про щорічні звіти про права людини і вільну торгівлю є актуальним і для України, яка підписала Угоду про вільну торгівлю з Канадою 11 липня 2016 року без здійснення попередньої оцінки її впливу на систему прав людини. Подібний аналіз не було реалізовано і після набрання Угодою чинності, що значно зменшує потенціал такої ЗТУ у сфері заохочення і захисту прав людини та основоположних свобод.

#### Список використаної літератури:

1. Canada-Colombia Agreement on Labour Cooperation. November 21, 2008. URL: <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/labour-relations/international/agreements/colombia.html> (Last accessed: 13.09.2021).
2. Foreign Affairs and International Trade Canada. URL: <http://www.international.gc.ca/development-developpement/countriespays/colombia-colombie.aspx?lang=eng#a2> (Last accessed: 13.09.2021).
3. Canada-Colombia Free Trade Agreement. November 21, 2008. URL: <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/colombia-colombie/fta-ale/background-contexte.aspx?lang=eng> (Last accessed: 14.09.2021).
4. Agreement Concerning Annual Reports on Human Rights and Free Trade Between Canada and the Republic of Colombia. June 7, 2010. URL: <https://www.treaty-accord.gc.ca/text-texte.aspx?id=105278> (Last accessed: 13.09.2021).
5. Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements. A/HRC/19/59/Add.5. December 19, 2011. URL: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-59-Add5\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-59-Add5_en.pdf) (Last accessed: 12.09.2021).
6. Response to the Report on the operation of the CCFTAIA. Written Submission from Dr James Harrison. June 12, 2012. URL: [https://warwick.ac.uk/fac/soc/law/research/centres/chrp/governance/response\\_to\\_the\\_report\\_on\\_the\\_operation\\_of\\_the\\_ccftaia.pdf](https://warwick.ac.uk/fac/soc/law/research/centres/chrp/governance/response_to_the_report_on_the_operation_of_the_ccftaia.pdf) (Last accessed: 13.09.2021).
7. Colombia in the shadow of human rights abuses. Colombia Working Group (CWG). July 2015. URL: [http://pasc.ca/files/articles/long\\_report\\_final.pdf](http://pasc.ca/files/articles/long_report_final.pdf) (Last accessed: 14.09.2021).
8. Annual Report Pursuant to the Agreement concerning Annual Reports on Human Rights and Free Trade between Canada and the Republic of Colombia. January 1, 2015 to December 31, 2015. URL: [https://www.canadainternational.gc.ca/colombia-colombie/bilateral\\_relations\\_bilaterales/rep-hrft-co\\_2015-dple-rapp.aspx?lang=eng](https://www.canadainternational.gc.ca/colombia-colombie/bilateral_relations_bilaterales/rep-hrft-co_2015-dple-rapp.aspx?lang=eng) (Last accessed: 14.09.2021).
9. Stuart Trew. Free trade and genocide: Colombian activists want Canada to act. The Council of Canadians. 2014. URL: <https://canadians.org/analysis/free-trade-and-genocide-colombian-activists-want-canada-act> (Last accessed: 13.09.2021).
10. Operating Procedures for the Human Rights Responsibility Mechanism of the Canadian Ombudsperson for Responsible Enterprise (CORE). URL: [https://core-ombuds.canada.ca/core\\_ombuds-ocre\\_ombuds/assets/pdfs/operating-procedures.pdf](https://core-ombuds.canada.ca/core_ombuds-ocre_ombuds/assets/pdfs/operating-procedures.pdf) (Last accessed: 13.09.2021).
11. Export and Import Permits Act (R.S.C., 1985, c. E-19). URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-19/> (Last accessed: 14.09.2021).
12. Annual Report Pursuant to the Agreement Concerning Annual Reports on Human Rights and Free Trade between Canada and the Republic of Colombia. January 1, 2020 to December 31, 2020. URL: [https://www.canadainternational.gc.ca/colombia-colombie/bilateral\\_relations\\_bilaterales/rep-hrft-co\\_2020-dple-rapp.aspx?lang=eng#ccftaia](https://www.canadainternational.gc.ca/colombia-colombie/bilateral_relations_bilaterales/rep-hrft-co_2020-dple-rapp.aspx?lang=eng#ccftaia) (Last accessed: 14.09.2021).
13. Embassy of Canada to Colombia. Canada-Colombia Relations. URL: [https://www.canadainternational.gc.ca/colombia-colombie/bilateral\\_relations\\_bilaterales/index.aspx?lang=eng](https://www.canadainternational.gc.ca/colombia-colombie/bilateral_relations_bilaterales/index.aspx?lang=eng) (Last accessed: 13.09.2021).

#### **Rashevsk K. The Canada-Colombia Free Trade Agreement: an original approach to having a positive impact on the human rights system**

*The article examines the practice of concluding umbrella foreign trade agreements, which consist of several separate but interrelated international agreements, in particular, those concerning the impact of trade on the development of the human rights system. The study confirms the hypothesis that to date foreign trade agreements are so-called experimental laboratories that allow at the regional or bilateral level to develop and implement provisions that go beyond the basic package of WTO rules, including those protecting human rights. The author explores the Canada-*

*Colombia Free Trade Agreement of 7 June 2007 as an example of a multi-stage process of trade negotiations and consensus-seeking in economically sensitive areas: protection of workers rights and vulnerable groups (women, children), compliance with international humanitarian law, realization of the right to development, observance of environmental protection standards, etc. The article deals with the Agreement Concerning Annual Reports on Human Rights and Free Trade, which aims to maximize the positive effects of the Canadian and Colombian trade initiatives and reduce their potential negative impact on human rights.*

*The author notes that the human rights impact assessment, despite all its shortcomings in the first years after the conclusion of the Agreement Concerning Annual Reports on Human Rights and Free Trade as well as gaps in the methodological framework, together with the human rights clause in the text of the Canada-Colombia foreign trade agreement is one of the most effective instruments to promote human rights and balance economic benefits with the needs of sustainable development, even in post-conflict societies.*

*The article pays special attention to the national practice of concluding trade agreements and analyzing their impact on human rights, in particular in the context of the existing Free Trade Agreement with Canada of 11 July 2016. Such an assessment was not carried out after the entry into force of the Agreement, which significantly reduces the potential of this FTA in the field of promotion and protection of human rights and fundamental freedoms.*

**Key words:** *human rights, foreign trade agreement, human rights impact assessment, KKOFTA, tOmbudsman for Responsible Entrepreneurship, indigenous peoples.*



**Д. А. Чижов**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного права та прав людини  
Національної академії внутрішніх справ,  
науковий співробітник  
Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування  
Національної академії правових наук України

## НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА ЯК ЕЛЕМЕНТ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА

*У статті розкрито і схарактеризовано різні думки багатьох науковців щодо сутності національної безпеки країни. Різноманітність трактувань із визначення національної безпеки дає змогу автору аргументувати, що вона є складною структурною системою і багатоплановим явищем. Названо такі основні структурні елементи національної безпеки: державна, громадська, техногенна, екологічна, економічна, енергетична, інформаційна, безпека особистості, політична, військова.*

*На основі аналізу наукових поглядів щодо суті поняття «національна безпека» автор дійшов висновку, що національна безпека – це захист життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави у різних сферах життєдіяльності від загроз зовнішніх і внутрішніх, який забезпечує стабільний розвиток країни загалом.*

*Перераховано основні об'єкти національної безпеки, а саме: громадяни (їхні права і свободи), суспільство (духовні та матеріальні цінності), держава (її конституційний устрій, суверенітет і територіальна цілісність).*

*Проаналізовано ситуацію із нормативним забезпеченням української системи національної безпеки, законодавства окремих зарубіжних країн із цієї проблематики. Визначено особливості системи забезпечення національної безпеки держави. Розкрито поняття «система забезпечення прав людини» у контексті його функціонування у системі забезпечення національної безпеки, визначено його структуру, проаналізовано нормативне регулювання, визначено шляхи підвищення його ефективності.*

*Автором аргументовано, що забезпечення прав і свобод людини та громадянина є системою умов, спрямованих на ефективне втілення людиною прав і свобод.*

*Проаналізовано чотири основні підсистемні елементи системи забезпечення прав і свобод людини, а саме: інституційне забезпечення, правове забезпечення, організаційне забезпечення, ресурсне забезпечення.*

**Ключові слова:** національна безпека, права та свободи людини і громадянина, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, система забезпечення прав і свобод людини та громадянина, законодавче забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина.

**Постановка проблеми.** Поміж широкого спектру проблем, які вирішує нині юридична наука, чільне місце посідає проблема забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Рівень забезпечення прав і свобод людини визначається розвиненістю механізмів і розробленістю засобів, заходів і процедур, які використовуються під час охорони і захисту прав і свобод людини, що і дозволяє говорити про захищеність і безпеку особистості у державі.

До того ж забезпечення прав і свобод людини та громадянина є складною і дуже гострою проблемою сьогодення, адже сучасна юридична наука розглядає забезпечення прав і свобод людини через розгалужені елементи.

Загалом проблеми національної безпеки стоять нині в епіцентрі уваги більшості розвинутих зарубіжних країн, міждержавних утворень і громадських об'єднань. Саме глобальне середовище небезпеки, яке нині містить велику кількість загроз і викликів найрізноманітнішого

характеру, і послужило причиною такої уваги [1, с. 16]. Власне поняття «національна безпека» все частіше з'являється на сторінках інформаційних видань, водночас комплексність і багатоаспектність цієї проблеми зробили її предметом дослідження науковців із різних сфер діяльності.

Тлумачення поняття «національна безпека» та аналіз напрямів розуміння його сутності зумовлені тією обставиною, що воно є ключовим для формування концепції національної безпеки будь-якої держави, що, у свою чергу, є основоположним у разі визначення політики національної безпеки, основною функцією якої є визначення головних інтересів нації і здійснення керівництва під час створення основних стратегій, що стосуються нинішніх і майбутніх загроз, а також можливостей їх усунення. Окрім того, розуміння суті, бачення структурних і функціональних компонентів загальної системи забезпечення національної безпеки сприяє методологічному обґрунтуванню завдань забезпечення національної безпеки, зокрема і України [2, с. 43].

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

Дослідженням теоретичних і практичних проблемних питань у галузі національної безпеки присвячено велику кількість праць багатьох науковців. Науково-теоретичну базу для написання цієї статті становили праці В.Б. Вагапова, О.В. Глазова, О.М. Гончаренка, М.Б. Левицької, Е.М. Лисицина, В.А. Ліпкана, А.А. Романової, Л.А. Сиволапа, В.М. Співака, Е.В. Тітка та інших.

**Формулювання мети статті.** Метою роботи є дослідження національної безпеки як елемента системи забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Визначаючи сутність і складники поняття «система забезпечення прав і свобод людини і громадянина», елементом якої є національна безпека, спочатку встановимо, що є національною безпекою. Це потрібно з метою визначення специфіки тієї сфери суспільних відносин, в якій відбувається забезпечення прав людини, і є досить великим теоретичним поняттям, що вживається у різних значеннях у дослідженнях, проведених у межах багатьох наук.

Відзначимо, що серед науковців, які досліджують проблеми національної безпеки, існує безліч різних трактувань щодо визначення основного понятійного апарату цієї сфери у більш вузькому або, навпаки, більш широ-

кому значенні такого словосполучення. Тому ми вважаємо за доцільне висвітлити принаймні декілька з них задля розкриття загальної картини розуміння цього поняття. Зокрема, В.М. Співак у своїй роботі зазначає, що сутність національної безпеки (тобто захищеність життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз) полягає у комплексному і рівноцінному поєднанні її складників (об'єктів), у функціонуванні цивілізованих гарантій і механізмів їх надійного захисту [3, с. 18].

Подібною думки дотримуються й інші дослідники, які вважають, що національна безпека – це категорія, що характеризує ступінь (міру, рівень) захищеності життєво важливих інтересів, прав і свобод особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз або ступінь відсутності загроз правам і свободам людини, базовим інтересам і цінностям суспільства і держави [4, с. 20].

На думку М.Б. Левицької, «національна безпека – це стан захищеності громадянина, суспільства і держави» [5, с. 7].

В. Ліпкан у своїй роботі подає більш конкретизоване визначення поняття «національна безпека». На думку автора, сучасне розуміння природи національної безпеки не обмежується виключно сприйняттям її як стану захищеності. Національна безпека виступає своєрідною сферою існування людини, держави, нації, культури, звичаїв, традицій, ресурсів, що не лише тісно пов'язує між собою людей, але й єднає їх із історичною спадщиною і довкіллям. Йдеться про збереження матеріального і духовного багатства нації, а також про органічне поєднання і реалізацію прагнення людини до безпеки та можливість забезпечення національної безпеки з боку державних і недержавних організацій [6, с. 10].

Короткий аналіз наукових підходів до визначення сутності національної безпеки показує, що основний акцент у них робиться на захищеність життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від будь-якої небезпеки.

Отже, національна безпека – це захист життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави у різних сферах життєдіяльності від загроз зовнішніх та внутрішніх, який забезпечує стабільний розвиток країни загалом.

Різноманітність міркувань щодо визначення національної безпеки дає змогу аргументувати, що вона є складною структурною системою і багатоплановим явищем, а тому голов-

ними структурними елементами національної безпеки є такі: державна безпека – поняття, за допомогою якого характеризується рівень захищеності держави від зовнішніх і внутрішніх загроз; громадська безпека – поняття, виражене у рівні захищеності особистості і суспільства переважно від внутрішніх загроз; техногенна безпека – рівень захищеності від загроз техногенного характеру; екологічна безпека і захист від загроз стихійних лих; економічна, енергетична, інформаційна безпека; безпека особистості; політична і військова безпека [7, с. 58].

Відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06. 2018 р. національна безпека України – це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних і потенційних загроз [8].

У ч.1 ст. 3 цього Закону зазначається, що державна політика у сфері національної безпеки та оборони спрямована на захист людини і громадянина (їхнього життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності); демократичних цінностей суспільства, його добробуту та умов для сталого розвитку; конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності держави; території, довкілля – на захист від надзвичайних ситуацій [8].

Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020 «Стратегія національної безпеки України» закріплюється норма про те, що «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека – найвища соціальна цінність в Україні. Здійснення цієї норми Конституції України – головна мета державної політики національної безпеки» [9].

На основі аналізу чинного законодавства і наукових поглядів можна відзначити, що національна безпека України як складна система містить такі загальні ознаки і необхідні умови її функціонування, як цілісність, відносна самостійність і стійкість. Водночас цілісність має забезпечуватися збереженням суверенітету, територіальної цілісності та неподільності України як держави. Відносна самостійність (автономність) має забезпечуватися досягненням стабілізації економіки у максимально короткі терміни і подальшим стійким її розвитком із елементами інтеграції у світове співтовариство. Стійкість має забезпечуватися раціональним і гнучким управлінням національною безпекою, тобто сукупністю скоординованих

дій державних і громадських організацій щодо подолання внутрішніх і зовнішніх загроз на основі Конституції, законів та інших нормативно-правових актів.

Отже, до основних об'єктів національної безпеки відносяться такі: права і свободи громадян, духовні і матеріальні цінності суспільства, конституційний устрій, суверенітет і територіальна цілісність держави. Враховуючи це підгрунтя, О.В. Глазов у своїй роботі виділяє окремі чинники основних показників національної безпеки, а саме: незалежність, суверенітет і територіальну цілісність держави; розвиток громадянського суспільства, рівень демократизму, формування належного і дієвого законодавчого забезпечення правової держави; захищеність особи; економічні можливості держави; загальну стратегію національного розвитку, «національної ідеї», загальнонаціональної мети; національну згоду та єдність; внутрішньополітичну стабільність; здатність і готовність реалізовувати загальнонаціональні цілі політичних сил [2, с. 44].

Цікавим є зарубіжний досвід із цієї проблематики. Зокрема, у Стратегії національної безпеки США 2017 р. визначено чотири пріоритетні сфери, так звані «стовпи» американської зовнішньої політики: 1) «захист американців і американського способу життя»; 2) «сприяння економічному процвітання Америки»; 3) «збереження миру через силу» (підвищення військової могутності США і стримування ворогів); 4) «подальше поширення американського впливу у світі» [10].

Як зазначають окремі дослідники цього питання, національна безпека – це не те, що просто впливає на добробут американців. Передусім це те, що передбачає їхній захист, безпеку і свободи [11].

У Стратегії національної безпеки Республіки Польща – 2020 одним із національних інтересів республіки Польща у національній безпеці є «захист незалежності, територіальної цілісності, суверенітету і забезпечення безпеки держави і громадян» [12].

Відповідно до змісту цієї Стратегії до основних національних інтересів Республіки Польща відноситься: захист територіальної цілісності, незалежності, суверенітету та забезпечення безпеки держави і громадян; формування міжнародного правопорядку, заснованого на солідарній співпраці та повазі до міжнародного права, що, у свою чергу, гарантує безпечний розвиток Польщі; зміцнення національної

ідентичності і захист національної спадщини; забезпечення умов для стабільного і збалансованого соціально-економічного розвитку, а також захисту довкілля.

Основними національними інтересами Республіки Білорусь, відповідно до Концепції національної безпеки республіки Білорусь, є дотримання і захист основних прав і свобод людини [13].

Варто відзначити, що організації та інститути безпеки у сучасних умовах усіх рівнів (міжнародної, регіональної, національної) мають за мету захист життя кожної людини, забезпечення її природних прав і свобод. Переважна більшість світової спільноти визнає пріоритетну цінність людини, повагу до її гідності, вроджених і невід'ємних прав, що зумовило створення міжнародних механізмів забезпечення і захисту прав людини як на універсальному, так і на регіональному рівнях [14, с. 134].

Національна безпека і права людини є категоріями, що перебувають між собою у діалектичному взаємозв'язку, який передбачає, як не парадоксально, і єдність, і протистояння. З одного боку, права людини, реалізація яких передбачає свободу дій, можуть бути обмеженими з огляду на вимоги національної безпеки, громадського порядку, публічного інтересу, територіальної цілісності (наприклад, право на свободу вираження поглядів, де під правомірне обмеження підпадає свобода дії із метою захисту національної безпеки відповідно до положень Європейської Конвенції із прав людини, 1950 року (п. 2 ст. 10) [15] і практики Європейського суду із прав людини). З іншого боку, національна безпека спрямована на встановлення режиму відповідної та дієвої реалізації суб'єктивних прав як кожного громадянина зокрема, так і людини загалом. Усвідомлення останнього ґрунтується на тому, що права і свободи особистості посідають чільне місце нині серед найважливіших об'єктів політики національної безпеки, виокремлюючи цілісну, так би мовити, систему національної безпеки людини.

Відповідно до ст. 3 Конституції України зазначається, що в Україні найвищою соціальною цінністю визнаються людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека [16]. Держава гарантує дотримання прав і свобод людини та громадянина під час здійснення своєї діяльності Службою безпеки України [17].

Водночас стратегічними цілями забезпечення національної безпеки у сфері державної і громадської безпеки є захист основ конститу-

ційного ладу, основних прав і свобод людини та громадянина, охорона суверенітету України, її незалежності і територіальної цілісності, а також збереження громадянського миру, політичної і соціальної стабільності у суспільстві.

Права і свободи людини та громадянина можуть бути обмеженими тільки на підставі закону і в суворо встановлених законом межах (для прикладу, в умовах надзвичайних ситуацій, воєнного стану та інших).

Потрібно зазначити, що основними об'єктами національної безпеки виступають громадяни із їхніми правами і свободами, суспільство із своїми духовними та матеріальними цінностями, держава, а саме конституційний устрій, суверенітет і територіальна цілісність.

Що ж слід розуміти під забезпеченням, в якому ракурсі використовується цей термін у правових актах, присвячених національній безпеці, і який його зміст стосовно прав і свобод особи?

Термін «забезпечення» щодо різного роду правових приписів взагалі і до прав і свобод зокрема розглядається у двох аспектах: по-перше, як діяльність державних органів, громадських організацій, посадових осіб і громадян зі здійснення ними своїх функцій, компетенції, обов'язків із метою створення оптимальних умов для суворої та неухильної реалізації правових приписів і правомірного здійснення прав і свобод; по-друге, як висновок, результат цієї діяльності, який виражається у фактичній реалізації правових приписів прав і свобод громадян.

Отже, ми вважаємо, що поняття «забезпечення» щодо «особистісних інтересів» застосовується у декількох значеннях: по-перше, наданні певних гарантій для повноцінної реалізації прав особистості; по-друге, створенні комплексних заходів із ефективного захисту прав людини; по-третє, створенні умов для сприятливого розвитку людини. Перше і друге можна досягти за допомогою низки правових засобів та інструментів. У свою чергу, створити умови для сприятливого розвитку людини можна у комплексі зі соціально-економічними заходами. Для забезпечення інтересів особистості потрібна певна сукупність правових і неправових явищ, наявних в єдності і у взаємозв'язку, тобто за допомогою певного механізму.

Забезпечення прав і свобод людини та громадянина – це певна система умов, спрямованих на ефективне здійснення людиною прав і свобод.



Із цього приводу А.А. Романова у своїй роботі зазначає, що система забезпечення прав і свобод людини і громадянина, як і будь-яка інша система, має певну структуру. Тобто система забезпечення прав і свобод людини та громадянина складається із чотирьох підсистемних елементів, а саме:

- правове забезпечення;
- інституційне забезпечення;
- ресурсне забезпечення;
- організаційне забезпечення.

На думку автора, усі ці елементи діють на підставі таких початкових принципів, як єдність мети, взаємна залежність, взаємний вплив [18, с. 601].

Правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина містить усю сукупність міжнародно-правових актів щодо сфери прав людини, які пройшли процедуру ратифікації Верховною Радою України, та сукупність законодавчих актів України, які регулюють права і свободи людини та громадянина.

Під інституційним забезпеченням прав і свобод людини та громадянина розуміють багаторівневу систему державних органів, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства, залучених до забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Ресурсне забезпечення прав і свобод людини та громадянина виражається через сукупність таких чинників, як матеріально-технічне, фінансово-економічне, наукове, кадрове та інформаційне забезпечення. Тобто цей елемент системи містить засоби, за допомогою яких досягається основний результат – забезпечення прав і свобод.

Що стосується організаційного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, то його можна визначити як певний механізм і процес соціального управління, спрямовані на забезпечення прав і свобод.

Отже, всі елементи системи забезпечення прав і свобод людини та громадянина діють задля досягнення єдиної мети – забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

**Висновки.** Отже, система забезпечення прав і свобод людини та громадянина є сукупністю взаємозалежних і взаємопов'язаних елементів, спрямованих на досягнення єдиної мети – забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Поняття «національна безпека» має велику кількість трактувань та аспектів, відмінність між

якими полягає і у відповідних позиціях тих науковців, які вивчають цю проблему.

Ми вважаємо за доцільне звернути увагу також на той факт, що комплексне дослідження явища національної безпеки зумовлює врахування різних, навіть найбільш дискусійних думок і підходів у цій сфері, які значною мірою доповнюють одна одну.

Забезпечення високого рівня захисту національних інтересів, за допомогою якого створюються належні умови для стабільного розвитку особистості, суспільства і держави, є завданням політики національної безпеки держави загалом.

У свою чергу, забезпечення національної безпеки як елемента системи забезпечення прав та свобод людини та громадянина залежить передусім від правової політики держави, належного законодавчого забезпечення, координації усіх органів державної влади, інститутів держави і суспільства, що захищають національну безпеку. Тому однією із функцій загальної теорії національної безпеки є належне створення нормативно-правової бази не лише для її забезпечення, але і для забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

#### Список використаної літератури:

1. Романов О. Національна безпека: сучасний стан та перспективи. *Юридичний журнал*. 2005. № 4. С. 15-20.
2. Глазов О.В. Національна безпека: сутність, ознаки, концепція та геополітичні чинники. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Сер. : Політологія*. 2011. Т. 155, вип. 143. С. 42-46.
3. Співак В.М. Політико-правовий та соціокультурний виміри глобалізації : монографія. Київ: Логос, 2011. 416 с.
4. Гончаренко О.М., Лисичин Е.М., Вагапов В.Б. Поняття національної безпеки в контексті національних інтересів України. *Наука і оборона*. 2002. № 1. С. 18-24.
5. Левицька М.Б. Теоретико-правові аспекти забезпечення національної безпеки органами внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ. 2002. 17 с.
6. Ліпкан В.А. Теорія національної безпеки : підручник. Київ : КНТ, 2009. 631 с.
7. Сиволап Л.А. Теоретичні аспекти національної безпеки країни та вплив на неї економічної безпеки. *Вісник Приазовського державного технічного університету*. 2014. Випуск 27. С. 55-62. URL: VPDTU\_ek\_2014\_27\_9.pdf

8. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
9. «Стратегія національної безпеки України»: Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>
10. The National Security Strategy. Washington D.C. : White House, 2017. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.
11. Kim R. Holmes, PhD What Is National Security? URL: [https://www.heritage.org/sites/default/files/2019-10/2015\\_IndexOfUSMilitaryStrength\\_What%20Is%20National%20Security.pdf](https://www.heritage.org/sites/default/files/2019-10/2015_IndexOfUSMilitaryStrength_What%20Is%20National%20Security.pdf)
12. Стратегія національної безпеки Республіки Польща-2020. URL: <http://opk.com.ua/стратегія-національної-безпеки-респ/>
13. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь от 09.11. 2010 р. URL: <http://prokuratura.gov.by/ru/acts/kontseptsiya-natsionalnoy-bezopasnosti-respubliki-belarus/>
14. Тітко Е.В. Національна та міжнародна безпека у контексті захисту прав людини в умовах союдогення. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2016. № 2(12). С. 126-138. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/Fmрр\\_2016\\_2\\_12.pdf](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/Fmрр_2016_2_12.pdf)
15. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text)
16. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
17. Про службу безпеки України: Закон України 25 березня 1992 року № 2229-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382.
18. Романова А.А. Система забезпечення прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Форум права*. 2012. № 2. С. 599-602. URL: [FP\\_index.htm\\_2012\\_2\\_95%20.pdf](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text)

### **Chyzhov D. A. National security as an element of the system of ensuring the rights and freedoms of man and citizen**

*The article reveals and characterizes the different views made by many scholars on the essence of national security. The variety of interpretations on the definition of national security allows the author to argue that it is a complex structural system and a multifaceted phenomenon. The main structural elements of national security are named: state security; public security; technogenic safety; ecological; economic security; energy security; informational security; personal security; political security; military security.*

*Based on the analysis of scientific views on the essence of the concept of “national security”, the author concludes that national security – is the protection of vital interests of society, society and the state in various spheres of life from external and internal threats, which ensures stable development.*

*The main objects of national security are listed, namely: citizens – their rights and freedoms; society – spiritual and material values; the state – its constitutional system, sovereignty and territorial integrity. The situation with the normative support of the Ukrainian national security system, the legislation of some foreign countries on this issue is analyzed. The peculiarities of the system of ensuring the national security of the state are determined. The concept of the system of ensuring human rights in the context of its functioning in the system of national security is revealed, its structure is determined, normative regulation is analyzed, ways of increase of its efficiency are determined.*

*The author argues that the provision of human and civil rights and freedoms is a system of conditions aimed at the effective implementation of human rights and freedoms.*

*Four main subsystem elements of the system of ensuring human rights and freedoms are analyzed, namely: institutional support; legal support; organizational support; resource provision.*

**Key words:** national security, human and civil rights and freedoms, ensuring human and civil rights and freedoms, system of ensuring human and civil rights and freedoms, legislative provision of protection of human and civil rights and freedoms.

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 351.77+[342.951:614.2]](477+438)

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2021.4.16>

**Л. Г. Удовика,**

доктор юридичних наук, професор,  
Завідувач кафедри історії і теорії держави та права,  
Запорізький національний університет  
ORCID ID: 0000-0001-9260-4474

**Г. О. Дічко,**

кандидат юридичних наук, викладач кафедри  
соціальної медицини, громадського здоров'я,  
медичного та фармацевтичного права,  
Запорізький державний медичний університет  
ORCID ID: 0000-0001-5214-7117

### ПРАВОВІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ПОЛЬЩІ ТА УКРАЇНИ: КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ

*В умовах глобального поширення пандемії COVID-19 проблеми забезпечення громадського здоров'я, безпеки й захисту прав людини, які тривалий час вирішувалися у межах національних держав, набули глобального виміру, потребують спільних, узгоджених і скоординованих дій з боку світової спільноти, запозичення позитивного зарубіжного досвіду.*

*Як Україна, так і Республіка Польща є державами-учасницями міжнародних договорів і впроваджують їх принципи у сферу охорони здоров'я. Водночас, у правових засадах систем охорони здоров'я України та Польщі є свої особливості, а позитивний досвід Польщі та окремі здобутки у сфері охорони здоров'я потребують ретельного вивчення і запозичення. За даними ВООЗ Польща займає 50 місце у світовому рейтингу загальної ефективності охорони здоров'я, Україна знаходиться на 79 місці. За цими даними статистики Польща випереджає Україну у розмірі видатків на медичну галузь, а Україна є лідером за показниками середньої очікуваної тривалості життя. У відсотковому співвідношенні у Польщі переважає фінансування сектору охорони здоров'я за рахунок обов'язкових схем страхування, в Україні – за рахунок особистих коштів громадян та домогосподарств. Україна зберігає лідерство за даними кількості лікарняних ліжок та лікарів, що пов'язане з більшою, порівняно з Польщею, територією та кількістю населення.*

*Приклад Польщі демонструє ефективність системи фінансування охорони здоров'я з акцентом на обов'язкове медичне страхування. Україна може отримувати уроки досвіду з реформаційних процесів медичної галузі цієї країни. На сьогодні метою для нашої держави має стати розбудова дієвої системи охорони здоров'я, яка забезпечить доступність медичних послуг для всіх пацієнтів, прозорість, ефективність управлінських процесів з боку державних органів, мінімізація та унеможливлення корупційних ризиків у медичній сфері та покращить якість життя населення України. До уваги необхідно брати і позитивний досвід щодо забезпечення прав і свобод людини при введенні державами заходів боротьби з пандемією COVID-19 та рекомендацій міжнародних організацій.*

**Ключові слова:** права людини, право на охорону здоров'я, система охорони здоров'я, правове регулювання.

**Постановка проблеми.** В умовах глобального поширення пандемії COVID-19 проблеми забезпечення громадського здоров'я, безпеки й захисту прав людини, які тривалий час вирішувалися у межах національних держав, набули глобального виміру, потребують спільних, узгоджених і скоординованих дій з боку світової спільноти. Це проявляється у посиленні взаємодії між окремими державами, появи нових сфер для співробітництва у сфері охорони здоров'я.

Засадничим підґрунтям поглиблення міжнародної взаємодії є і невід'ємне право кожної людини на найвищий досяжний рівень фізичного і психічного здоров'я, який визначається основною парадигмою для всіх країн світу. Воно закріплене низкою міжнародних стандартів. Зокрема, основним з них є Загальна Декларація Прав Людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року; Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року; Європейська соціальна хартія, прийнята Радою Європи в 1991 р. і переглянута в 1996 р.

Як Україна, так і Республіка Польща є державами-учасницями перелічених міжнародних договорів і впроваджують їх принципи у сферу охорони здоров'я. Водночас, у правових засадах систем охорони здоров'я у цих двох країнах є свої особливості та позитивний досвід, який потребує ретельного вивчення і запозичення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми правових засад системи охорони здоров'я і медичного права в останнє десятиліття розглядалися у різних напрямках і аспектах: історичному (Н.Мезенцева, О. Стрельченко, С. Коник та ін.), у межах конституційного (А. Антоненко, С. Булеца, І. Буряк, В. Вітко, В. Гакало, Н. Заєць, Ю. Комаров та ін.) цивільного (Т. Андрієвська, А. Коваль, О. Крилова, С. Михайлов, В. Савченко та ін.), адміністративного (Н. Авраменко, М. Білинська, Р. Гревцова, В. Воробйов, В. Галай, О. Рогова, Л. Самілик, Н. Ярош та ін.), господарського (Ю. Атаманова, О. Вінник, Д. Задихайло, В. Пашков та ін.), кримінального права (Н.Гуторова, О. Алієва, Р. Вереша, І. Галкін, О. Житний, К.В. Катеринчук, В. Цимбалюк та ін.) та права соціального забезпечення (Н. Болотіна, І. Солопова, О.Я. Лиса та ін.). Серед сучасних зарубіжних учених до проблем медичного права і правових засад системи охорони здоров'я звертались такі вчені як І. Берн, А. Гровер, Г. Джонс, Г. Джилетт, Т. Езер, А. Кемпбел, П. Мак

Адамс, М. Мілоф, Дж. Оверал, Х. Пан, В.Р. Поттер, Дж. Раз, Р. Токарчук та ін.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** переконливо свідчить, що в умовах поширення пандемії COVID-19 проблеми охорони й захисту прав людини, порівняння систем охорони здоров'я у різних країнах, корупційні ризики у сфері охорони здоров'я все більше привертають увагу вчених різних країн, стають предметом обговорення на міжнародних науково-практичних конференціях і міжнародних форумах. У контексті зазначеного на особливу увагу заслуговує проведення упродовж останніх п'яти років щорічного медико-правового форуму у м. Харків, за участі науковців різних країн і напрямів [1]. З урахуванням предмету дослідження на особливу увагу заслуговують наукові доробки тих учених, які аналізували проблеми забезпечення прав і свобод громадян при вакцинаванні від COVID-19 в системі громадського здоров'я (Н.Гуторова, В.Пашков, Т.Кагановська [2]; В. Городовенко, Л. Удовика, Т. Шеховцова [3]; М. Балюк, Ю. Остапенко, Л. Гринько [4], М.Шульга, А.Мазур, Ю. Георгієвський [5]), міжнародно-правову регламентацію забезпечення громадського здоров'я (Т. Сироїд, Л.Фоміна [6]), наслідки пандемії (В.Борисов, М.Колодяжний, Д. Євтеєва [7] та ін.

**Мета:** запропонувати напрями вдосконалення правових засад системи охорони здоров'я в Україні на основі порівняння систем організації охорони здоров'я в Польщі та Україні.

Емпіричною базою дослідження є статистичні дані у сфері охорони здоров'я Польщі та України, дані ВООЗ. У дослідженні використано міжнародні та європейські нормативно-правові акти й документи у сфері прав людини, національне законодавство цих країн у сфері охорони здоров'я.

**Виклад основного матеріалу.** За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, Польща займає 50 місце у світовому рейтингу загальної ефективності охорони здоров'я, Україна знаходиться на 79 місці. Попри те, що Польща не входить до лідерів країн її досвід заслуговує на увагу з огляду на тісні економічні, культурні, соціальні зв'язки. До уваги брались показники покращення здоров'я населення, а також такі фактори як орієнтація на пацієнта, доступність медичної допомоги для найменше забезпечених осіб, взаємодія між громадянами та органами, що здійснюють управління медичною галуззю [8]. Порівнювались такі показники, як: середня очікувана тривалість життя

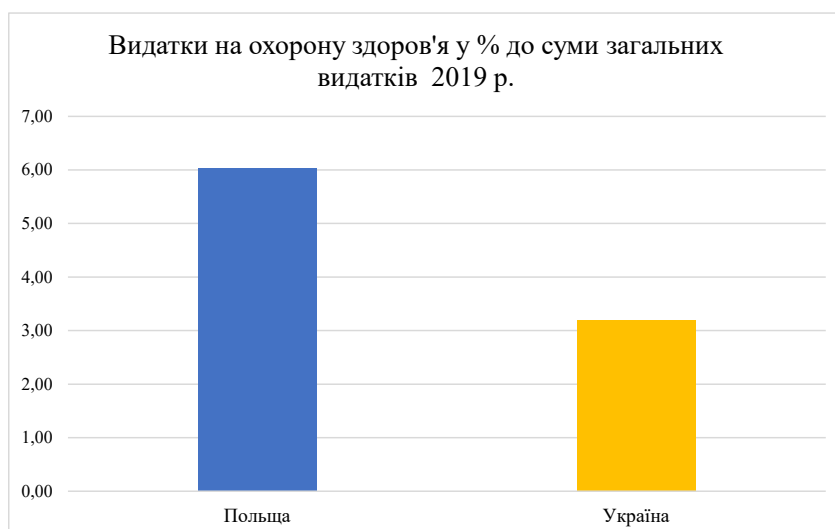
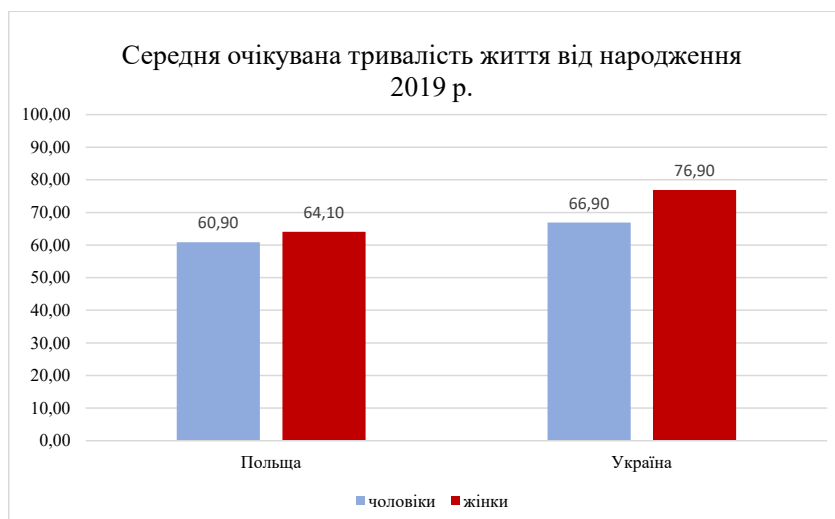


від народження (статистичний показник, що показує усереднений очікуваний інтервал між народженням і смертю для одного покоління), видатки на охорону здоров'я у відсотковому відношенні до загальної суми ВВП, аналіз видатків на охорону здоров'я залежно від джерел фінансування та кількісні показники лікарень і працюючих лікарів-спеціалістів на території держав.

За цими даними статистики [9, 10, 11, 12], Польща випереджає Україну у розмірі видатків на медичну галузь, а Україна є лідером за показниками середньої очікуваної тривалості життя. У відсотковому співвідношенні у Польщі переважає фінансування сектору охорони здоров'я за рахунок обов'язкових схем страхування, в Україні – за рахунок особистих коштів громадян та домогосподарств. Україна зберігає лідерство за даними кількості лікарняних ліжок та лікарів, що пов'язане з більшою, порівняно з Польщею, територією та кількістю населення.

Подальший аналіз потребує порівняння системи охорони здоров'я двох країн, виявлення їх сильних та слабких сторін, узагальнення й висновків щодо ефективності функціонування, виявлення напрямів співпраці й запозичення досвіду у сфері регулювання медичної діяльності.

У Польщі право на охорону здоров'я закріплене на найвищому рівні. Стаття 68 Конституції Польської Республіки проголошує, що кожен має право на охорону здоров'я; Зазначається, що всім громадянам, незалежно від розміру їх статків, публічна влада забезпечує рівний доступ до медичного обслуговування, що фінансується з публічних коштів, і рівень і обсяг якого визначається законом (вираження принципу рівності та доступності медичної допомоги). Основний закон виражає окрему турботу про такі верстви населення: діти, вагітні жінки, особи з фізичними та розумовими вадами



та особи похилого віку. На органи публічної влади покладається обов'язок боротьби з епідемічними хворобами, запобігати негативним наслідкам деградації довкілля для здоров'я, а також підтримувати розвиток фізичної культури, особливо серед дітей та молоді [13].

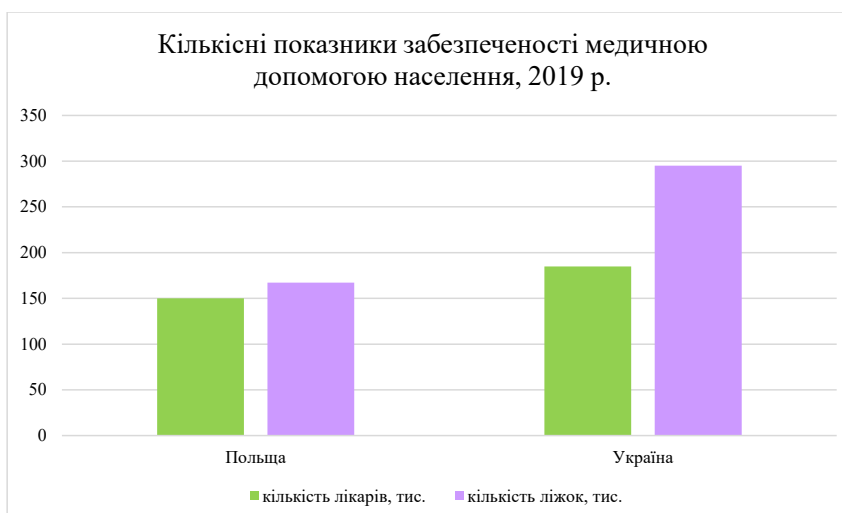
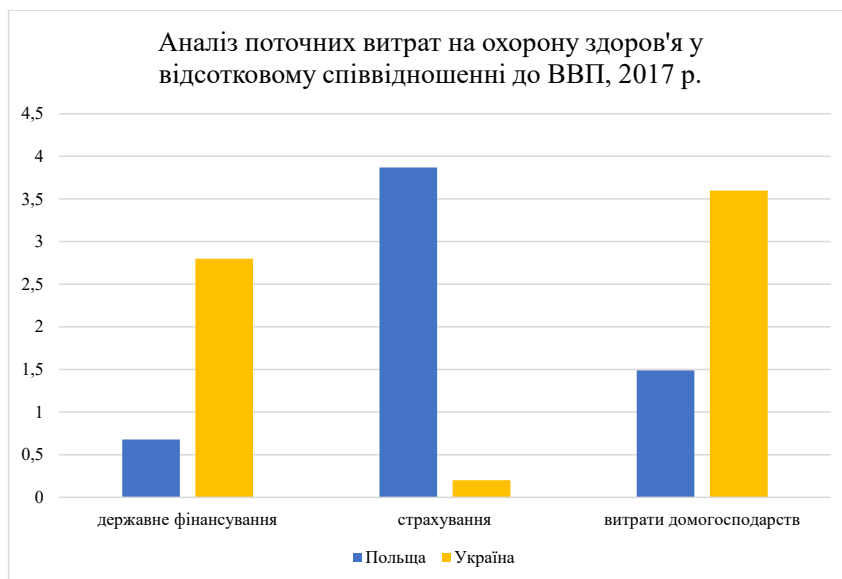
Нормативно-правову базу в галузі охорони здоров'я також складають:

Закон про медичну діяльність (Ustawa o działalności leczniczej) – визначає принципи здійснення медичної діяльності, правила функціонування суб'єктів, які здійснюють медичну діяльність, правила ведення реєстру суб'єктів, медичної діяльності, норми робочого часу для працівників закладів охорони здоров'я, принципи здійснення нагляду за здійсненням медичної діяльності [14].

Закон про державне фінансування медичних послуг (Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej

finansowanych ze środków publicznych) – окреслює питання державного фінансування медицини, порядок надання пільг відповідно до кваліфікації медичних послуг, умови обов'язкового та добровільного медичного страхування а також принципи функціонування державних органів, що виступають розпорядниками коштів та здійснюють контроль за фінансуванням [15].

Закон про права пацієнтів та представника прав пацієнтів (Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta) – регулює правовий статус учасників медичних правовідносин, зокрема визначає права пацієнта, правила обміну медичною документацією, обов'язки суб'єктів, що надають медичні послуги, встановлює провадження у справах, що порушують колективні права, а також правила та порядок визначення компенсації та відшкодування збитків у разі завдання шкоди пацієнту [16].



Польща, як і Україна, успадкувала від СРСР модель централізованого фінансування охорони здоров'я виключно з державного бюджету за авторством М. О. Семашко. Проте у дев'яностих роках було здійснено перехід до фінансування за рахунок обов'язкового медичного страхування, зразком якої була модель, запроваджена ФРН.

На сьогодні майже 70 % витрат на медицину фінансується з внесків медичного страхування (це лікування пацієнтів в рамках первинної, амбулаторної та стаціонарної допомоги, вартість ліків та профілактичних щеплень). Громадяни зобов'язані сплатити страховий внесок (перерозподілений податок), який вираховується з доходів фізичних осіб та становить близько 9%. Документом, що підтверджує обов'язкове медичне страхування є поліс – він оформлюється в процесі працевлаштування, а також прийняття офіційного статусу безробітного, біженця, для дітей, що знаходяться під опікою шкіл, громадяни інших країн ЄС, що проживають в Польщі, осіб, що відбувають покарання. Можливе вписування до страхового полісу непрацюючих членів родини (діти, особи похилого віку).

Другим джерелом фінансування у Польщі є державний бюджет (фінансуються екстрена медична допомога, вузькоспеціалізовані медичні процедури, санітарне благополуччя, медична допомога для безробітних). Однак фінансування з бюджету незначне – не перевищує 5% від загальних витрат на охорону здоров'я. Також існує приватна медична галузь, де пацієнти звертаються за медичними послугами на власний розсуд і приватне медичне страхування [17].

У польській системі охорони здоров'я використовується система доплат, але лише у мінімальному обсязі. Переважно це стосується субсидій на ліки та вироби медичного призначення, а також проживання та харчування у закладах тривалої допомоги, реабілітаційних центрах та санаторіях.

Міністерство здоров'я Польщі відіграє основну роль у сфері формування політики охорони здоров'я, а от фінанси для забезпечення роботи галузі надходять через Національний фонд охорони здоров'я (Narodowy Fundusz Zdrowia, NFZ). У нього стікаються внески обов'язкового медичного страхування, яке гарантує громадянам доступ до великої кількості послуг. Але є і такі послуги, які страхуванням не передбачено. До них належать: послуги, спосіб фінансування яких окреслено спеціальними законами (напри-

клад, послуги служби медицини праці); надання медичних висновків про здатність керувати механічними транспортними засобами та інших медичних висновків і довідок, які видаються за бажанням застрахованого, якщо необхідність їх видачі не пов'язана з подальшим лікуванням, реабілітацією, втратою працездатності, продовженням навчання учнів та студентів, вирішенням питань щодо призначення соціальної допомоги та соціального догляду тощо; деякі види стоматологічних послуг. Ці послуги в порядку, що встановлений відповідними документами, фінансуються за рахунок власних коштів пацієнтів, за рахунок державного бюджету або інших визначених нормативними актами коштів [18, с. 432].

Основою медичної допомоги у Польщі, як і у багатьох країн Європи, є первинна ланка системи охорони здоров'я. До неї належать лікарі первинної медичної допомоги, які найчастіше є фахівцями з питань сім'ї. Вони проводять базове лікування та роблять акцент на профілактичній роботі з пацієнтами та пропаганді здорового способу життя, щоб упередити розвиток існуючих захворювань. Сімейні лікарі безоплатно надають послуги, які внесені до так званого списку гарантованих послуг. Зокрема, це всі дії лікаря, пов'язані з: обстеженням та консультацією пацієнта; діагностикою та лікуванням; направленням на стаціонарне, санаторно-курортне лікування, довготривалий догляд (в будинках соціальної допомоги); охороною здоров'я дітей та молоді; рішенням та висновком про стан здоров'я пацієнта; обов'язковою профілактичною вакцинацією; доглядом за інвалідами [19]. Якщо хвороба вимагає втручання спеціаліста з певного напрямку вторинної ланки медичної допомоги, перший контактний лікар видає направлення до лікарні або іншого медичного закладу. Пацієнт може самостійно, без направлення звернутися до таких лікарів-спеціалістів: дерматовенеролог, стоматолог, онколог, фтизіатр, гінеколог, офтальмолог, психіатр і нарколог.

Фінансування на первинному рівні здійснюється до допомогою укладання угоди з касою хворих, що виступає представником системи обов'язкового страхування на місцях. Сімейний лікар не має права приймати пацієнтів в обхід такої системи. Доступ до послуг охорони здоров'я може бути наданий, якщо пацієнт може підтвердити наявність медичного страхування, надавши страхову або пенсійну картку. Направлення не потрібно для таких пацієнтів: хворих на туберкульоз, ВІЛ-інфікованих, учасників

бойових дій, інвалідів війни та жертв репресій, сліпих осіб, якщо вони є жертвами війни, солдатів, ветеранів у разі лікування травм та інфекцій під час виконання обов'язків за межами країни, нарко- і алкозалежних, осіб, що проходять медичний огляд на донорство органів. Сімейний лікар має право відмовити хворому, що прагне проходити лікування у нього, якщо внаслідок цього відбудеться перевищення максимально встановлених лімітів з кількості пацієнтів.

Майже 99 % усіх закладів охорони здоров'я у Польщі є громадськими закладами, і належать органам місцевого самоврядування. Міністерство охорони здоров'я має у своєму безпосередньому підпорядкуванні лише близько 30 установ на загальнодержавному рівні. За рахунок бюджету воєводств фінансується система державної санітарно-епідеміологічної служби, яка перебуває у підпорядкуванні державних адміністрацій воєводств та повітів [20]. Лікарні є самостійними юридичними особами, які укладають контракти з касами хворих. У таких закладах охорони здоров'я лікарі працюють за наймом на підставі внутрішнього контракту. Але лікар також може діяти і як підприємець, заснувавши приватну практику на підставі самостійного контракту з касою хворих.

Окрім досягнень, галузь охорони здоров'я Польщі має і свої проблеми. До них можна віднести: ускладнений доступ до вторинної ланки медичної допомоги через черги (час очікування до дерматологів, урологів, гастроентерологів може сягати кількох місяців), необхідність довготривалого очікування складних медичних втручань (планова операція: більше 90 днів, лікування раку: більше 21 дня, томографія: більше 7 днів) для неприватного сектору медицини; неможливість доступу до абортів за особистим бажанням жінки (у Польщі ця процедура є забороненою), що зумовлює виникнення медичного туризму до інших європейських держав; брак лікарів, що зумовлено трудовою міграцією до інших держав ЄС; запровадження новітніх технологій у медичній діяльності (труднощі з електронними рецептами). Вирішити такі складності планується шляхом збільшення видатків на медицину і реорганізації центрального органу розпорядника коштів – НФЗ.

В Україні, як і у Польській Республіці, право на охорону здоров'я закріплене на найвищому рівні: ст. 49 Конституції проголошує, що кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; робиться акцент на гарантіях з боку держави: вона фінансу-

вання відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм охорони здоров'я та створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена [21].

Основним законом в галузі медицини є Основи законодавства України про охорону здоров'я. Цей нормативно-правовий акт характеризує структуру системи охорони здоров'я та визначає правовий статус лікаря і пацієнта. Він визначає правові, організаційні, економічні та соціальні засади охорони здоров'я в Україні, регулює суспільні відносини у цій сфері з метою забезпечення гармонійного розвитку фізичних і духовних сил, високої працездатності і довголітнього активного життя громадян, усунення факторів, що шкідливо впливають на їх здоров'я, попередження і зниження захворюваності, інвалідності та смертності, поліпшення спадковості [22].

Інший закон «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» визначає перелік та обсяг медичних послуг (включаючи медичні вироби) та лікарських засобів, повну оплату надання яких пацієнтам держава гарантує за рахунок коштів державного бюджету. Також він описує принципи функціонування електронної системи охорони здоров'я, яка зараз знаходиться в стадії розробки та впровадження [23].

В Україні також існує ряд законів, що регулюють окремі галузі охорони здоров'я та аспекти надання медичної допомоги. До них відносимо: «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунodefіциту (СНІД) та соціальний захист населення», «Про боротьбу із захворюванням на туберкульоз», «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині», «Про донорство крові та її компонентів», «Про лікарські засоби», тощо.

Якщо Польща мала зразком німецьку модель фінансування медичної галузі, засновану на принципах обов'язкового медичного страхування, то Україна тяжіє до англійської моделі, що головною особливістю має переважно державне фінансування медицини. Основними джерелами надходження коштів є Державний



бюджет України та місцеві бюджети адміністративно-територіальних одиниць.

10 грудня 2021 р. Президент України підписав Закон України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» № 1928-ІХ, який Верховна Рада ухвалила 2 грудня 2021 р. Документ набуває чинності 1 січня 2022 р. У сфері охорони здоров'я передбачено 157,3 млрд. грн. на реалізацію програми державних гарантій медичного обслуговування населення, 4,3 млрд. грн. — на бюджетну програму «Громадське здоров'я та заходи боротьби з епідеміями», 2,6 млрд. грн. — на проведення вакцинації населення від COVID-19. Загалом обсяги видатків на охорону здоров'я становлять 196,8 млрд грн. (3,7% валового внутрішнього продукту (ВВП)). Порівняно з попереднім роком фінансування збільшено на 14,3% [24]. Попри зростання фінансування цих коштів не вистачає, а тому пацієнтам доводиться самим дофінансовувати галузь охорони здоров'я – близько половини витрат сплачується безпосередньо за власний кошт під час отримання послуг або придбання ліків.

Більшість медичних послуг у державних та комунальних закладах охорони здоров'я надаються безоплатно. Проте, постановою Кабінету міністрів України затверджено перелік додаткових послуг, які можуть надаватися за плату. До них входять: косметологічна допомога; анонімне обстеження та лікування хворих, заражених хворобами, що передаються статевим шляхом, а також хворих на алкоголізм і наркоманію (крім обстежень на ВІЛ та СНІД); лікування безпліддя; оздоровчий масаж, гімнастика, бальнеологічні процедури з метою профілактики захворювань та зміцнення здоров'я; операції штучного переривання вагітності в амбулаторних умовах та у стаціонарі, крім абортів за медичними і соціальними показаннями; деякі категорії медичних оглядів; корекція зору; стоматологічна допомога; проведення щеплень поза обов'язковим календарем та ін.

Приватні заклади охорони здоров'я здійснюють свою діяльність за ринковими принципами самоокупності. Також існує приватне медичне страхування. Діяльність з охорони здоров'я, як стратегічна для держави, підлягає ліцензуванню (тобто для її провадження необхідно отримання спеціального дозволу, відповідно до умов, визначених Міністерством охорони здоров'я), заклади охорони здоров'я підлягають акредитації.

Основним державним органом, що регулює медичну діяльність є Міністерство охорони здо-

ров'я – воно забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням; у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу; у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення. Ще один орган публічного управління у цій галузі – Державна служба з лікарських засобів та контролю за наркотиками, вона здійснює реалізацію державної політики у сферах контролю якості та безпеки лікарських засобів, медичних виробів та обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, а також внесення Міністрові охорони здоров'я пропозицій щодо формування державної політики у зазначених сферах. Розпорядження бюджетними коштами в рамках державного фінансування медицини здійснює Національна служба здоров'я України – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я. До його завдань належить: реалізація державної політики у сфері державних фінансових гарантій за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення; виконання функцій замовника медичних послуг та лікарських засобів; внесення на розгляд Міністра охорони здоров'я пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у цій сфері. На кожен поточний рік формуються та розробляються тарифи і коефіцієнти на основі стратегічних напрямів, які визначені Міністерством охорони здоров'я України. Діє принцип «гроші слідують за пацієнтом» - оплачується вартість реально наданих медичних послуг. Це дозволяє медичним закладам сіх форм власності поступово переходити на функціонування за принципами самоокупності.

У 2017 році розпочала існування урядова програма «Доступні ліки». За нею, пацієнти, які мають серцево-судинні захворювання, діабет II типу чи бронхіальну астму, можуть отримати препарати безкоштовно або з незначною доплатою. Право на пільговий відпуск ліків мають також соціально менш захищені верстви населення – малолітні діти, учасники бойових дій, пенсіонери, особи з інвалідністю, тощо.

Система охорони здоров'я України має три рівні. Первинний – це лікарі загальної прак-

тики та сімейні лікарі. Така допомога включає в себе консультацію лікаря з діагностики і лікування найпоширеніших хвороб, травм, отруєнь та інших станів, проведення індивідуальних санітарно-гігієнічних і протиепідемічних заходів, медичної профілактики захворювань, гігієнічного та санітарного виховання населення. Для отримання первинної допомоги пацієнт самостійно обирає собі лікуючого лікаря та укладає з ним декларацію – договір на надання медичної допомоги. Лікар може відмовити хворому в укладанні договору, якщо це перевищить ліміти з кількості пацієнтів на одного спеціаліста. Також можливе розірвання декларації – якщо пацієнт не виконує приписів лікаря.

Вторинна медична допомога ще називається спеціалізованою і надається багатопрофільними лікарнями інтенсивного лікування в амбулаторних або стаціонарних умовах лікарями відповідної спеціалізації у плановому порядку або в екстрених випадках. Пацієнт може самостійно звернутися за медичною допомогою до вторинного рівня або отримати направлення від сімейного лікаря. Третинна (високоспеціалізована) медична допомога надається багатопрофільними обласними лікарнями та високоспеціалізованими медичними центрами. У ній виникає потреба, якщо пацієнт страждає на складне або тяжке захворювання, яке потребує особливо складних методів діагностики та лікування. Допомога надається високоспеціалізованими фахівцями із застосуванням високотехнологічного обладнання та/або високоспеціалізованих медичних процедур високої складності.

Україна має певні проблеми у галузі охорони здоров'я. До них відносимо: недофінансованість галузі в цілому, що змушує пацієнтів робити великий відсоток доплат з власної кишені; скорочення мережі закладів охорони здоров'я, що утруднює забезпечення принципу доступності до медичної допомоги; більш короткий, порівняно з країнами ЄС термін тривалості життя (на 11 років), що зумовлене недотриманням правил здорового способу життя та недостатніми діагностичними потужностями лікування ракових і серцево-судинних захворювань. Вирішити такі завдання планується в процесі медичної реформи, що має бути спрямована на створення збалансованої системи фінансування медичної допомоги (перехід до обов'язкового медичного страхування видається нам кращим рішенням); забезпечення ефективного розподілу ресурсів в рамках охорони здоров'я та підвищення рівня

прозорості і підзвітності в рамках державного управління медициною.

Підсумовуючи все наведене вище, зазначаємо, що на прикладі Польщі демонструється ефективність системи фінансування охорони здоров'я з акцентом на обов'язкове медичне страхування. Україна може отримувати уроки досвіду з реформаційних процесів медичної галузі цієї країни. На сьогодні метою для нашої держави має стати розбудова дієвої системи охорони здоров'я, яка забезпечить доступність медичних послуг для всіх пацієнтів, прозорість, ефективність управлінських процесів з боку державних органів, мінімізації та унеможливлення корупційних ризиків у медичній сфері та покращить якість життя населення України. До уваги необхідно брати і позитивний досвід щодо забезпечення прав і свобод людини при введенні державами заходів боротьби з пандемією COVID-19 та рекомендацій міжнародних організацій (ООН, РЄ, ВООЗ) [25].

#### Список використаної літератури:

1. Правове регулювання діяльності у сфері охорони здоров'я: корупційні виклики під час пандемії: матеріали V Мед.-прав. форуму, (м. Харків, 9–10 груд. 2021 р.): електрон. наук. вид. / [уклад.: Ю. Ю. Забуга, С. С. Шрамко]; НДІ вивч. проблем злочинності ім. акад. В. В. Сташиса; Нац. акад. прав. наук України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого; Координатор ОБСЄ в Україні [та ін.]. Харків: Право, 2021. 74.
2. Nataliya Gutorova, Vitalii Pashkov, Tetyana Kaganovska. Ensuring the Citizens' Rights and Freedoms in Case of COVID-19 Vaccination in the Public Health System/ *Wiadomości Lekarskie*. VOLUME LXXIV, ISSUE 11 PART 2, NOVEMBER 2021. P. 2863-2870.
3. Viktor V. Horodovenko, Larysa G. Udovyka, Tatiana O. Shekhovtsova. (2021) Vaccination in the System of Human Rights and Obligations: impact of the COVID-19 Pandemic. *Wiadomości Lekarskie*. VOLUME LXXIV, ISSUE 11 PART 2, NOVEMBER 2021. P. 2983-2991. URL: <https://ccu.gov.ua/library/vaccination-system-human-rights-and-obligations-impact-covid-19-pandemic>.
4. Viktor M. Baliuk, Iuliia I. Ostapenko, Larysa P. Grynko realization of Human Rights during the Pandemic of COVID-19/ *Wiadomości Lekarskie*. VOLUME LXXIV, ISSUE 11 PART 2, NOVEMBER 2021. P. 2978-2982.
5. Mariya G. Shul'ha, Anatoliy V. Mazur, Iurii V. Georgiievskiy Impact of Epidemiological Situation on Respect for Human Rights and Freedoms: informational aspect. *Wiadomości Lekarskie*. VOLUME LXXIV, ISSUE 11 PART 2, NOVEMBER 2021. P. 2992-2998.

6. Tetiana L. Syroid, Lina O. Fomina International Legal Framework for Public Health: from its origins to the present day. *Wiadomości Lekarskie*. VOLUME LXXIV, ISSUE 11 PART 2, NOVEMBER 2021. P 2959-2965.
7. Viacheslav I. Borysov, Maxim G. Kolodyazhny, Daryna P. Yevtieieva COVID-19 pandemic Consequences: classification issues. *Wiadomości Lekarskie*. VOLUME LXXIV, ISSUE 11 PART 2, NOVEMBER 2021. P. 2966-2971.
8. Measuring overall health system performance for 191 countries. Ajay Tandon, Christopher JL Murray Jeremy A Lauer David B Evans. World Health Organization. URL: <https://www.who.int/healthinfo/paper30.pdf>.
9. Державна служба статистики України. Статистичний щорічник України. URL: [http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2020/zb/11/zb\\_yearbook\\_2019.pdf](http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2020/zb/11/zb_yearbook_2019.pdf)
10. Health in the European Union – facts and figures. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Health\\_in\\_the\\_European\\_Union\\_%E2%80%93\\_facts\\_and\\_figures](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Health_in_the_European_Union_%E2%80%93_facts_and_figures).
11. Health and health care in 2019. Statistics Poland. URL: <https://stat.gov.pl/en/topics/health/>.
12. МОЗ України: Що було, є і буде. Перехідні настанови для нового уряду. URL: [https://moz.gov.ua/uploads/2/13773-transition\\_book\\_healthcare.pdf](https://moz.gov.ua/uploads/2/13773-transition_book_healthcare.pdf).
13. The Constitution of the Republic of Poland. Sejm of Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.
14. Ustawa o działalności leczniczej. Sejm of Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20111120654/T/D20110654L.pdf>.
15. Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Sejm of Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20042102135/U/D20042135Lj.pdf>.
16. Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Sejm of Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20090520417/U/D20090417Lj.pdf>.
17. Sytuacja zdrowotna ludności polski i jej uwarunkowania. Pod redakcją: Bogdana Wojtyniaka i Pawła Goryńskiego. Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny. Warszawa 2016. URL: <http://www.sdgs.pl/wp-content/uploads/2017/06/sytuacja-zdrowotna-ludnosci-w-polsce-2016-s.pdf>.
18. Карлін М. І. Фінанси країн Європейського Союзу : навч. посіб. К. : Знання, 2011. 639 с.
19. Кінаш М. І. О.Р. Боярчук, Н.Б. Галіяш. Роль сімейного лікаря в системі охорони здоров'я Польщі. *Сімейна медицина*. 2014. № 5. С. 152-154. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/simmed\\_2014\\_5\\_43](http://nbuv.gov.ua/UJRN/simmed_2014_5_43).
20. Гайдаш Д. С. Фінансування системи охорони здоров'я Польщі: досвід для України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1. С. 339-346. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy\\_2015\\_1\\_49](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2015_1_49).
21. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
22. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
23. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення Закон України від 19 жовтня 2017 р. № 2168-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>.
24. Головний кошторис країни–2022: основні показники та видатки на охорону здоров'я. Аптека. URL: <https://www.apteka.ua/article/621687>
25. Viktor V. Horodovenko , Larysa G. Udovyka , Hanna O. Dichko. Ensuring respect for human rights and freedoms in the context of states' measures introduction to combat the COVID-19 pandemic: european experience. *Wiadomości Lekarskie*, VOLUME LXXIII, ISSUE 12 PART 2, DECEMBER 2020, P. 2773-2779. URL: <https://wiadlek.pl/wp-content/uploads/archive/2020/WLek202012212.pdf>.

---

### **Udovyka L. G., Dichko H. O. Legal bases of the health care system of Poland and Ukraine: a comparative analysis**

*In the context of the global spread of the COVID-19 pandemic, the problems of public health, security and protection of human rights, which have long been addressed within nation states, have acquired a global dimension, require joint, coordinated and coordinated action by the world community..*

*Both Ukraine and the Republic of Poland are states parties to these international agreements and implement their principles in the field of health care. At the same time, there is a positive experience in the legal framework of Poland's health care systems that needs to be carefully studied and borrowed. According to the WHO, Poland ranks 50th in the global ranking of overall health efficiency, Ukraine ranks 79th.*

*According to statistics, Poland is ahead of Ukraine in terms of spending on the medical sector, and Ukraine is the leader in terms of average life expectancy. In Poland, the percentage of funding for the health sector is due to compulsory insurance schemes, in Ukraine - from the personal funds of citizens and households. Ukraine maintains its leadership in terms of the number of hospital beds and doctors, which is due to the larger territory and population compared to Poland.*

*The example of Poland demonstrates the effectiveness of the health care financing system with an emphasis on compulsory health insurance. Ukraine can learn lessons from the reform processes of the medical industry of this country. Today our goal is to build an effective health care system that will ensure access to health services for all patients, transparency, efficiency of management processes by government agencies, minimize and eliminate corruption risks in the medical field and improve the quality of life of Ukraine.*

*It is necessary to take into account the positive experience in ensuring human rights and freedoms in the implementation of measures by states to combat the COVID-19 pandemic and the recommendations of international organizations.*

**Key words:** *human rights, right to health care, health care system, legal regulation.*



**В. В. Гордєєв**

доцент кафедри процесуального права  
доктор юридичних наук, доцент  
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

**Н. А. Гураленко**

доцент кафедри теорії права та прав людини, доктор юридичних наук, доцент  
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

## ОСНОВНІ ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

*Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Така діяльність реалізується через адміністративне судочинство, особливості з'ясування якого дозволяє забезпечити ефективний спосіб захисту прав учасників судового адміністративного процесу. Основна особливість адміністративної юстиції, що принципово надає їй специфічних ознак, обумовлюється правилами доказування. Метою написання статті є з'ясування переліку основних специфічних властивостей адміністративного судочинства на підставі аналізу норм права, поглядів вчених та судової практики. Наукова новизна дослідження полягає комплексному підході до з'ясування особливостей адміністративного судочинства, зокрема: аналізі норм права, поглядів вчених та судової практики задля встановлення основних специфічних властивостей адміністративної юстиції, з'ясування яких дозволяє забезпечити ефективний спосіб захисту прав учасників адміністративного процесу. Основними особливостями адміністративного судочинства є строк звернення до суду, розподіл судових витрат, особливий розгляд адміністративної справи незначної складності (малозначна справа), типової та зразкової справи, наявність письмового або ж скороченого провадження, розмір судового збору, особливості провадження окремих категорій адміністративних справ, судовий контроль, право позивача подати до суду заяву про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень - відповідачем на виконання такого рішення суду тощо. Доказування в адміністративному судочинстві – це регламентований нормами Кодексу адміністративного судочинства України та обумовлений принципами рівності, змагальності, диспозитивності, офіційного з'ясування всіх обставин справи, презумпцією вини суб'єкта владних повноважень порядок збору та подання для аналізу суду інформації про певні події, дії або стан.*

**Ключові слова:** особливість, адміністративне судочинство, доказування, принципи, презумпція вини.

**Постановка проблеми.** Конституція України закріплює положення, що людина, її життя і здоров'я честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3). Виконання такого обов'язку держави забезпечується адміністративним судочинством, наявність якого є ознакою правової держави.

У сучасному демократичному суспільстві захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень поклада-

ється на адміністративні суди. Судовий спосіб захисту прав людини забезпечує гарантування принципу відповідальності органів державної влади за свою діяльність перед людиною, усуває свавілля з боку держави та її органів. Указане гарантується адміністративним судочинством [1, с. 133], особливості з'ясування якого дозволяє забезпечити ефективний спосіб захисту прав учасників адміністративного процесу.

Науково-теоретичну основу аналізу особливостей адміністративного судочинства формують результати дослідницьких пошуків таких учених, як В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін,

В.В. Доненко, Т.О. Коломоець, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Д.В. Лученко, О.І. Остапенко, М.І. Смокович, М.І. Цуркан, А.М. Школик. Варто зазначити, що вказані вчені здійснювали дослідження адміністративного судочинства, в загальному, чи окремих його інститутів, проте увага встановленню переліку особливостей судового адміністративного процесу майже не приділялася.

**Виклад основного матеріалу.** О.В. Боднарюк та О.Б. Гордєєва до основних особливостей адміністративного судочинства відносять спеціальний порядок повідомлення суб'єкта владних повноважень (якщо справа розглядається за його місцезнаходженням) про наявні у суду матеріали, які підлягають врученню йому як стороні, та про можливість їх отримання лише безпосередньо у суді, застосування такого порядку повідомлення щодо осіб, які беруть участь у справі, незалежно від того, чи є вони суб'єктом владних повноважень, у разі, якщо вони зазначили адресу своєї електронної пошти (номер факсу, телефаксу) і не висловили заперечень проти її використання для одержання текстів судових рішень та інших документів, строк звернення до суду, розмір судового збору, спрощений порядок розгляду адміністративних справ у порядку письмового або скороченого провадження, відсутність імперативної норми про те, що пояснення сторін, третіх осіб та їх представників можуть бути засобом доказування лише тоді, коли вони допитані як свідки, презумпція вини суб'єкта владних повноважень, принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі, особливості провадження окремих категорій адміністративних справ, судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах тощо [2, с.38].

Погоджуємося з вищенаведеним переліком особливостей адміністративного судочинства, проте варто зазначити, що він не є вичерпним та підлягає розширенню.

Вважаємо, що основну особливість адміністративного судочинства України, що принципово надає йому специфічних ознак та відрізняє його від інших видів судових процесів, обумовлюють правила доказування.

Доказування в адміністративному судочинстві на науковому рівні є малодослідженим, переважно є частиною загального підходу до наукового обґрунтування КАС України. Доказування в адміністративному судочинстві розглядають як окремий самостійний вид у системі процесуального доказового права, оскільки

поєднавши в собі загальні ознаки, притаманні доказуванню у різних галузях, має спеціальні ознаки (суб'єкти доказування та мету доказування), які характерні лише для адміністративного судочинства. Доказування в адміністративному судочинстві – це «пізнавальна, розумова (логічна) діяльність, яка здійснюється в межах процесуальних правових норм, регламентованих КАС України, судом та особами, які беруть участь у справі (сторони, треті особи, представники сторін і третіх осіб), тобто суб'єктами доказування з метою встановлення всіх обставин справи для визначення юридичних фактів, якими буде правильно вирішено публічно-правовий спір» [3, с. 153].

М. В. Джафарова вважає, що правовий інститут доказів і доказування як невід'ємний складник внутрішньої системи адміністративного процесуального права є сукупністю норм цієї галузі права, які регулюють предмет і межі доказування, обсяг процесуальних повноважень суб'єктів доказування, умов належності, допустимості, достовірності та достатності доказів, види та джерела їх походження, особливості процесуального порядку отримання, дослідження й оцінки змісту і процесуальної форми доказів. Змістом предмету доказування варто вважати сукупність обставин, які «обґрунтовують позовні вимоги, заявлені на предмет публічно-правового спору позивачем, третьою особою із самостійними вимогами; обґрунтовують відзив відповідача на позовну заяву проти наведених позивачем обставин і правових підстав позову; обґрунтовують відповідь позивача проти наведених відповідачем у відзиві на позовну заяву пояснень, міркувань та аргументів; обґрунтовують заперечення відповідача проти викладених позивачем вимог у відповіді на відзив; мають інше значення для розгляду справи і підлягають встановленню при ухваленні судового рішення» [4, с. 74].

В.Л. Медина та Р.З. Голобутовський зазначають, що адміністративне доказування – це діяльність зі збору, дослідження, обробки та оцінки інформації, що міститься в доказах [5, с. 408].

Доказування – це «збір і подання для аналізу суду інформації про певні події, дії або стан (юридичні обставини), яку надають суб'єкти адміністративного процесу, чи витребування судом такої інформації за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або за власною ініціативою для її дослідження та подальшої оцінки» [6, с. 303].

Уважаємо, що доказування в адміністративному судочинстві – це регламентований нор-

мами Кодексу адміністративного судочинства України та обумовлений принципами рівності, змагальності, диспозитивності, офіційного з'ясування всіх обставин справи, презумпцією вини суб'єкта владних повноважень порядок збору та подання для аналізу суду інформації про певні події, дії або стан.

Зміст принципу рівноправності формують такі елементи: 1) рівність сторін при зверненні до адміністративного суду: позивач подає позов, а відповідач має право пред'явити заперечення проти позову, позивач порушує справу, а копія позовної заяви надається відповідачеві й т.д.; 2) рівність можливостей захисту прав у суді: позивач може відмовитися від позову, а відповідач – від заперечення проти позову, відповідач може визнати позов, сторони можуть укласти мирову угоду. У сторін є рівні права за апеляційним та касаційним оскарженням. Адміністративний суд повинен прагнути однаково забезпечити участь у процесі обох сторін; 3) рівні можливості участі сторін у доказовій діяльності тощо. Принцип рівності в адміністративному судочинстві – це загальнообов'язкове правило поведінки учасників адміністративного судочинства, яке встановлює рівність перед законом і судом, заборону привілеїв чи обмежень прав учасників адміністративного процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [7, с. 132].

Принцип змагальності [8, с. 747] передбачає широкі можливості сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, зокрема знайомитися з матеріалами справи, брати участь у судових засіданнях, подавати докази і брати участь у їх дослідженні, заявляти клопотання та відводи, давати судові усні і письмові пояснення, подавати свої доводи, міркування та заперечення, визначати і використовувати в доказовій діяльності передбачені необхідні процесуальні засоби, фактичні дані і докази, що їх підтверджують тощо.

Принцип диспозитивності реалізує можливість учасників процесу самостійно, на власний розсуд, розпоряджатися позовними вимогами (визнавати, відмовлятися, змінювати вимоги й укладати мирову угоду), крім випадків, передбачених законом, а також використовувати інші процесуальні засоби з метою захисту суб'єктивних прав та інтересів, які охороняє закон.

Одним із виявів принципу рівних можливостей у судовому адміністративному процесі

є принцип офіційності. Суть зазначеного принципу полягає в тому, що адміністративний суд може (за власною ініціативою) залучити до провадження, дослідити та встановити обставини справи. Тобто, крім активності сторін у доведенні їх тверджень, за адміністративним судом також закріплюється ініціатива під час розгляду справи [9, с.55].

Існує вузьке та широке розуміння принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі. Згідно вузького розуміння зміст цього принципу зводиться до трактування його законодавцем згідно з ч. ч. 4, 5, ст. 11 КАС України як обов'язок суду виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Широке розуміння принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі передбачає активну процесуальну позицію суду щодо прийняття рішення про обов'язкову участь особи, яка бере участь в справі; прийняття рішення про витребування документів та інших матеріалів, проведення огляду письмових та речових доказів на місці, якщо їх не можна доставити до суду, наведення необхідних довідок, призначення експертизи, вирішення питання про необхідність залучення спеціаліста, свідків, перекладача; прийняття рішення про проведення попереднього судового засідання; вжиття заходів для заміни неналежної сторони належною, забезпечення участі третіх осіб; з'ясування питання про склад осіб, які братимуть участь у справі; уточнює заявлені позивачем позовні вимоги та заперечення відповідача щодо адміністративного позову; окреслює факти, що необхідно з'ясувати для вирішення спору та ті, які з них визнаються сторонами, а які потрібно доказувати; з'ясовує перелік доказів, якими сторони можуть доводити обставини справи, та встановлює певні строки їх надання; вчиняє будь-які дії, необхідні для належної підготовки справи до розгляду справи; пропонує учасникам справи пояснити чи доповнити певні обставини справи, а також пропонує надати суду додаткові докази; може прийняти рішення про дослідження доказів навіть щодо обставин, які визнаються сторонами, якщо в суду виникає сумнів щодо певних обставин та добровільності їх визнання; під час проведення допиту свідка адміністративний суд може задавати свідку запитання в будь-який час під час допиту свідка учасниками справи; дозволяється вийти за межі позовних вимог, якщо це є необхідним для повного захисту прав, свобод та інтересів осіб; уточнення позовних вимог та обрання відповідного способу захисту порушеного права відпо-

відачем; створення учасникам справи необхідних умов для дійсного встановлення обставин справи, дослідження й оцінки доказів, вірного застосування законодавства [10, с. 178].

Особливості адміністративного судочинства, пов'язані з доказуванням, також обумовлені ст. 77 КАС України, відповідно до якої кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків звільнення від доказування. В адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладено на відповідача. У таких справах суб'єкт владних повноважень не може опиратися на докази, які не були покладені в основу оскаржуваного рішення, за винятком випадків, коли він доведе, що вжив усіх можливих заходів для їх отримання до прийняття оскаржуваного рішення, але вони не були отримані з незалежних від нього причин.

Докази суду надають учасники справи. Суд може пропонувати сторонам надати докази та збирати докази з власної ініціативи, крім випадків, визначених цим Кодексом. Суд не може витребувати докази в позивача в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, окрім доказів на підтвердження обставин, за яких, на думку позивача, відбулося порушення його прав, свобод чи інтересів. Якщо учасник справи без поважних причин не надасть докази на пропозицію суду для підтвердження обставин, на які він посилається, суд вирішує справу на підставі наявних доказів (ст.77 КАС України).

Отже, в адміністративних справах щодо оскаржень рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень встановлена презумпція його вини. Презумпція вини в адміністративному судочинстві – це закріплені в законі припущення про те, що повідомлені позивачем обставини адміністративної справи про рішення, дії чи бездіяльність відповідача (суб'єкта владних повноважень) відповідають дійсності, доки відповідач не спростує їх [11 с. 806].

Зміст принципів презумпції вини суб'єкта владних повноважень, рівності, змагальності, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин справи розкритий також і в судовій практиці.

Так, у постанові від 31 березня 2020 року у справі № 826/26222/15 Верховного Суду зазна-

чено, що одним із принципів адміністративного судочинства є принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі, зміст якого зобов'язує адміністративний суд до активної ролі в судовому засіданні. Таким чином враховуючи наведене, ВС дійшов висновку, що недотримання судом принципу офіційного з'ясування всіх обставин справи під час дослідження зібраних у справі доказів унеможливує встановлення фактичних обставин для правильного її вирішення [12].

Постановою Верховного Суду від 9 вересня 2020 року встановлено, що принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі полягає насамперед у активній ролі суду при розгляді справи; в адміністративному процесі, на відміну від суто змагального процесу, де суд оперує виключно тим, на що посилаються сторони, мають бути повністю встановлені обставини справи, щоб суд ухвалив справедливе та об'єктивне рішення; принцип офіційності, зокрема, виявляється у тому, що суд визначає обставини, які необхідно встановити для вирішення спору; з'ясовує якими доказами сторони можуть обґрунтувати свої доводи чи заперечення щодо цих обставин; а у разі необхідності суд повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, доповнити чи пояснити певні обставини, а також надати суду додаткові докази.

На цій підставі колегія суддів дійшла висновку, що судами попередніх інстанцій всупереч наведеному принципу не досліджено безпосередньо оригінали дозволу на виконання будівельних робіт та сертифікату, не перевірено документів, на підставі яких ці дозвіл та сертифікат видавалися, та не встановили з урахуванням перевірених у встановленому порядку обставин справи наявності або відсутності підстав для прийняття відповідачем оскаржуваних припису та постанови.

У зв'язку з зазначеним, колегія суддів вважає необґрунтованим висновок суду апеляційної інстанції про те, що факт наявності у позивача у справі, що розглядається, дозволу на виконання будівельних робіт на момент проведення перевірки не потребує доказування, оскільки позивачем не було пред'явлено оригінал відповідних документів, а отже, позивач всупереч приписам статті 77 КАС України не довів обставини, на яких ґрунтуються його позовні вимоги, та не спростував належними, допустимими, достовірними та достатніми доказами аргументи відповідача про відсутність у нього дозвільного документа. Тобто судами попередніх



інстанцій порушено порядок зібрання та перевірки доказів, визначений статтями 72-79 КАС України, а їх висновки не ґрунтуються на повно і всебічно досліджених обставинах справи, встановлених на підставі належних, допустимих, достовірних та достатніх доказах [13].

Особливості адміністративного судочинства обумовлюються й іншими положеннями КАС України, зокрема: для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів (ч.2 ст.122), при задоволенні позову сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, всі судові витрати, які підлягають відшкодуванню або оплаті, стягуються за рахунок бюджетних асигнувань суб'єкта владних повноважень, що виступав відповідачем у справі, або якщо відповідачем у справі виступала його посадова чи службова особа. При задоволенні позову суб'єкта владних повноважень з відповідача стягуються виключно судові витрати суб'єкта владних повноважень, пов'язані із залученням свідків та проведенням експертиз (ч. ч. 1, 3 ст.139); особливий розгляд адміністративної справи незначної складності (малозначна справа), типової [14, 378] та зразкової справи, наявність письмового або ж скороченого провадження (ст. 4); розмір судового збору за подання до суду позовної заяви (ч.2 ст. 4 Закону України «Про судовий збір»); особливості провадження окремих категорій адміністративних справ (Глава 6); суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення – судовий контроль (ст. 382); особа-позивач, на користь якої ухвалено рішення суду, має право подати до суду першої інстанції заяву про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень - відповідачем на виконання такого рішення суду, або порушення прав позивача, підтверджених таким рішенням суду (ст.383) тощо.

Отже, основними особливостями адміністративного судочинства є доказування, строк звернення до суду, розподіл судових витрат, особливий розгляд адміністративної справи незначної складності (малозначна справа), типової та зразкової справи, наявність письмо-

вого або ж скороченого провадження, розмір судового збору, особливості провадження окремих категорій адміністративних справ, судовий контроль, право позивача подати до суду заяву про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень - відповідачем на виконання такого рішення суду тощо.

Доказування в адміністративному судочинстві – це регламентований нормами Кодексу адміністративного судочинства України та обумовлений принципами рівності, змагальності, диспозитивності, офіційного з'ясування всіх обставин справи, презумпцією вини суб'єкта владних повноважень порядок збору та подання для аналізу суду інформації про певні події, дії або стан.

#### Список використаної літератури:

1. Purshottam Trikamdas. Fundamental rights and administrative proceedings. *Journal of the Indian Law Institute*. Vol. 1, No. 1 (Oct., 1958). pp. 133-138
2. Боднарчук О.В., Гордєєва О.Б. Особливості адміністративного судочинства України: порівняльно-оправовий аспект. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. №3. 2013. С.32-38
3. Мацелик М. О., Мельник М. П. Ознаки процесу доказування в адміністративному судочинстві України. *Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право)*. 2009. № 4 (47). С. 148–154.
4. Джафарова М.В. Окремі питання доказування в адміністративному судочинстві в Україні. *Право і суспільство*. 2020. №5. С.69–75.
5. Медина В.Л., Голобутовський Р.З. Поняття адміністративно-процесуального доказування. *Розвиток науки і техніки: проблеми та перспективи*: збірник тез Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції з нагоди відзначення Дня науки - 2021 в Україні (м. Київ, 20 травня 2021 р.). 2021. 37 – 38 с.
6. Колпаков В. К., Гордєєв В. В. Юрисдикція адміністративних судів: монографія в 2-х книгах. Харків: Харків юридичний, 2011. Кн. 1. 352 с.
7. Гордєєв В. В. Реалізація принципу рівності в адміністративних процесуальних правовідносинах. *Право України*. 2010. № 11. С. 128–134.
8. F. Trowbridge vom Baur. Adversary Administrative Proceedings: The Problem of Laymen as Trial Counsel. *American Bar Association Journal*. Vol. 37. No. 10 (October 1951). pp. 747-749.
9. Колпаков В.К., Гордєєв В.В. Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі в системі принципів адміністративного судочинства. *Право України*. 2014. № 3. С. 47–56.

10. Гордєєв В.В. Поняття юридичних фактів в адміністративному судочинстві України : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. 324 с.
11. Гордєєв В. В. Презумпція вини в адміністративному судочинстві. *Міжнародна поліцейська енциклопедія*: у 10 т. Київ: Атіка, 2011. Т. 7: Адміністративно-правове забезпечення поліцейської діяльності. С. 806.
12. Постанова Верховного Суду від 31 березня 2020 року в справі за позовом ОСОБА\_1 до Міністерства внутрішніх справ України про визнання протиправним та скасування рішення, зобов'язання вчинити певні дії. URL: <http://iPLEX.com.ua/doc.php?regnum=88506768&red=100003fc8737216d50de0977a5dda75de82347&d=5> (дата звернення 18.09.2021)
13. Постанова Верховного суду від 09 вересня 2020 року в справі № 817/1269/17 за позовом Дочірнього підприємства «Оптіма-770-Р» Товариства з обмеженою відповідальністю «Севен Севенті Петроліум» до Державної архітектурно-будівельної інспекції України в особі Управління Державної архітектурно-будівельної інспекції у Рівненській області про визнання протиправними та скасування постанови та припису. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/91415005> (дата звернення 18.09.2021).
14. Paul Oberst. Parties to Administrative Proceedings. *Michigan Law Review*. Vol. 40, No. 3 (Jan., 1942). pp. 378-405.

### **Gordeev V. V., Guralenko N. A. The main features of administrative proceedings**

*Human rights, freedoms, and their guarantees determine the content and direction of the state. Such activities are implemented through administrative proceedings, the features of which allow providing an effective way to protect the rights of participants in administrative proceedings. The fundamental feature of administrative justice, which in principle gives it specific features, is determined by the rules of proving. The purpose of this article is to clarify the list of the fundamental specific features of administrative proceedings based on the analysis of the law, the views of scholars and case law. The scientific novelty of the decision is a comprehensive approach to clarifying the features of administrative proceedings, in particular: analysis of law, views of scholars and case law to establish the fundamental specific features of administrative justice, which provides an effective way to protect the rights in the administrative proceedings. The fundamental features in the administrative proceedings are the term of application, distribution of court costs, special consideration of administrative cases of complexity, standard and typical cases, the presence of written or abbreviated cases, court fees, features of certain categories of administrative cases, judicial control etc.*

**Key words:** *peculiarity, administrative proceedings, proving, principles, presumption of guilt.*

**О. Р. Вайцеховська**

докторка юридичних наук,  
доцентка кафедри європейського права та порівняльного правознавства,  
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

**В. А. Вдовічен**

доктор юридичних наук, доцент,  
декан юридичного факультету  
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОПОДАТКУВАННЯ ЦИФРОВИХ КОМПАНІЙ У ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

*Стаття присвячена дослідженню правового регулювання оподаткування цифрових компаній у Великобританії. Вказано, що ознакою сучасного етапу розвитку суспільства є значна цифровізація економіки внаслідок застосування результатів еволюції інформаційних технологій. Наслідком такого розвитку сучасних інформаційних технологій є модернізація наявних податкових систем та поява необхідності вироблення нових підходів до оподаткування цифрової економіки, зокрема, великих транснаціональних цифрових компаній. Вказано, що поширення цифрових компаній спричинило численні політичні дискусії про правове регулювання оподаткування їх доходів та місце їх оподаткування. Проблемою є можливість таких суб'єктів цифрової підприємницької діяльності бути платниками податків за місцем виробництва своїх товарів і послуг, а не їх реалізації. Тобто цифрові компанії створили своєрідну «надтериторію», недоступну для національних податкових органів. Деякі європейські юрисдикції, серед яких Великобританія, запровадили спеціальні податки на цифрові послуги (DST), що націлені саме на оподаткування великих цифрових компаній. Податки на цифрові послуги (DST) - це податки на валовий прибуток з податковою базою, яка включає доходи, отримані від певного набору цифрових товарів або послуг, або на основі кількості цифрових користувачів у країні. Ставка податку становить 2 відсотки з доходів від соціальних мереж, пошукових систем в мережі Інтернет та онлайн-ринків (маркетплейсів). Платниками є транснаціональні компанії, доходи яких становлять 500 мільйонів фунтів стерлінгів у всьому світі та 25 мільйонів фунтів стерлінгів у Великобританії. При цьому, вважається, що оподатковувані цифрові послуги надаються на території Великобританії, якщо вони надаються для користувача, для якого розумно припустити, що він перебуває у Сполученому Королівстві. Тобто використовується широкий підхід до визначення місцезнаходження користувача. Податок викликає широкі дискусії у світі, проте є одним із шляхів належного оподаткування суб'єктів підприємства, діяльність яких базується на використанні результатів розвитку інформаційних технологій.*

**Ключові слова:** оподаткування, цифрова економіка, цифрові компанії, податок на цифрові послуги, інформаційні технології.

**Постановка проблеми.** Сучасний етап розвитку суспільства характеризується значною цифровізацією економіки внаслідок застосування результатів еволюції інформаційних технологій. Цифровізація призводить до руйнування дійсних податкових систем та актуалізує необхідність знаходження новітніх підходів до оподаткування цифрової економіки. Великобританія є одним із лідерів впровадження інноваційних підходів до правового регулювання

оподаткування цифрових компаній, тому необхідним є дослідження досвіду цієї держави.

**Аналіз останніх досліджень.** Питання правової природи податку, його особливостей досліджувалися Р.О. Гаврилук [2]. Проблеми оподаткування цифрової економіки досліджували Е. Асен [7], О.В. Вієцька [1], А.С. Овчаренко [4], Крістіан Н. Онегбуле [12], Ж. Сабо [14], К.В. Солодан [16], К. Шпенгель [11] та інші. Проте дослідження досвіду правового регулю-

вання оподаткування цифрових компаній Великобританією в Україні не здійснювалось.

**Метою статті** є дослідження правового регулювання оподаткування цифрових компаній у Великобританії.

**Виклад основного матеріалу.** Особливістю цифрових компаній є те, що вони мають доступ до ринків і можливість отримувати прибуток без необхідності мати фіксоване місце розташування. Зростання цифрової економіки в останні десятиліття поєднувалося з політичними дискусіями про податки, які сплачують цифрові компанії, і де вони їх сплачують. Так званий «дохід без громадянства», який отримують ці компанії, не сприяє державним бюджетним надходженням у країнах, де багатонаціональні компанії продають свої товари чи послуги [11]. Зростає стурбованість наявною міжнародною податковою системою, яка не відповідає належним чином цифровізації економіки. Згідно з чинними міжнародними податковими нормами, транснаціональні компанії зазвичай сплачують податок на прибуток підприємств там, де відбувається виробництво, а не там, де знаходяться споживачі або, зокрема, для цифрового сектора, користувачі. Завдяки цифровій економіці підприємства (неявно) отримують дохід від користувачів за кордоном, але без фізичної присутності не обкладаються податком на прибуток підприємств у цій іноземній країні [7].

З цієї точки зору Інтернет та цифрові платформи створили «надтериторію», недоступну для національних податкових органів. Крім того, цифрові мережі мають можливість змінювати природу товарів: наприклад, матеріальні блага, коли стають доступними через Інтернет, можуть набувати деяких типових характеристик нематеріальних благ. Книгу може одночасно читати в Інтернеті невизначена кількість людей (за допомогою, наприклад, програмного забезпечення Kindle); пропонуючи послугу з оплатою доступу, та сама мережа може також штучно створювати дефіцит товару, роблячи його, таким чином, більш схожим на традиційне матеріальне благо [6].

Бізнес-моделі, що включають компанії соціальних мереж, ринки електронної комерції, хмарні послуги та платформи веб-сервісів, є об'єктами цільової податкової політики. У деяких випадках така податкова політика включає правове регулювання, що є розширенням старих правил для нових гравців, тоді в інших випадках правове регулювання включає спеціальні податки, спрямовані спеціально на бізнес або платформу [7].

Деякі держави, серед яких Сполучене Королівство, Франція, Італія та інші, запровадили спеціальні податки на цифрові послуги.

Намагання таких держав встановити податки в Інтернеті на національному рівні або на рівні ЄС викликає конфлікти між податковими юрисдикціями, оскільки такі податки неминуче перебиваються вимогами щодо корпоративного доходу держави їхнього законного перебування. Крім того, ці інтернет-податки, як правило, збігаються з ПДВ, і, як і ПДВ, вони можуть призвести до вищих кінцевих цін на продукти та послуги [6].

Податки на цифрові послуги (DST) - це податки на валовий прибуток з податковою базою, яка включає доходи, отримані від певного набору цифрових товарів або послуг, або на основі кількості цифрових користувачів у країні [7].

У Великобританії DST набув чинності у квітні 2020 року [8], а перший платіж був здійснений у квітні 2021 року [9]. Податок стягується за ставкою 2 відсотки з доходів від соціальних мереж, пошукових систем в Інтернеті та онлайн-ринків (маркетплейсів). Податок включає звільнення для перших 25 мільйонів фунтів стерлінгів (29,6 мільйона доларів [3]) оподатковуваних доходів і надає альтернативний розрахунок DST в рамках «безпечної гавані» для підприємств з низьким рівнем прибутку від об'єктів діяльності. Порогові значення доходу встановлені на рівні 500 мільйонів фунтів стерлінгів (592 мільйонів доларів США) у всьому світі та 25 мільйонів фунтів стерлінгів (29,6 мільйона доларів США) всередині країни [10; 7]. DST використовує широке юридичне поняття «користувач Великобританії». Цей термін означає будь-якого користувача, для якого розумно припустити, що він зазвичай перебуває у Сполученому Королівстві або зареєстрований у Сполученому Королівстві [18]. Що стосується трансакцій на ринку, цифрові послуги надаються у Великобританії, коли користувач є стороною трансакції або трансакція виникає у зв'язку з проживанням або місцезнаходженням у Великобританії. Щоб отримати дохід від онлайн-реклами, потрібно, щоб або користувач із Великобританії платив за рекламу, або щоб рекламу переглядали або іншим чином споживали користувачі з Великобританії [18]. Тоді як, наприклад, в Австрії використовується змішаний підхід [14]. Послуга онлайн-реклами вважається наданою всередині країни, якщо вона отримана на пристрої користувача з внутрішньою IP-адресою, а її вміст і дизайн (також) націлені на внутріш-



ніх користувачів [5]. Платниками податків DST є лише ті компанії, які належать до групи, яка відповідає цим пороговим умовам. У Великобританії: платник податку на DST підлягає оподаткуванню, якщо: (а) загальна сума доходу від цифрових послуг, отримана всіма членами його групи, перевищує 500 мільйонів фунтів стерлінгів, і (б) загальна сума доходу від цифрових послуг у Великобританії, отримана за цей період всіма членами групи перевищує 25 мільйонів фунтів стерлінгів. Податком оподатковується лише частина доходу від цифрових послуг Великобританії, що перевищує 25 мільйонів фунтів стерлінгів [7; 18].

На практиці податок на цифрові послуги в Великобританії працює наступним чином. Податкові зобов'язання розраховуються на рівні групи транснаціональної компанії, але нараховуються окремим організаціям групи, доходи яких охоплюють користувачів із Великобританії. Ці суб'єкти вносять внесок до податкових порогів пропорційно своєму внеску. Порогові значення означають, що DST застосовується лише до груп із глобальним доходом понад 500 мільйонів фунтів стерлінгів і доходом у Великобританії понад 25 мільйонів фунтів стерлінгів, що включає надбавку, щоб перші 25 мільйонів фунтів стерлінгів доходів групи, отримані від користувачів із Великобританії, не підлягали оподаткуванню DST. Існують різні міркування щодо того, що означає участь користувача з Великобританії, залежно від діяльності, про яку йдеться: вважається, що трансакції на онлайн-ринках залучають користувачів із Великобританії, якщо принаймні одна зі сторін проживає у Великій Британії, однак стягнений податковий дохід буде зменшено на 50%, якщо інший користувач перебуває в країні, де стягується податок подібний до DST. Доходи від реклами вважатимуться отриманими від користувачів із Великобританії, якщо реклама призначена для британської аудиторії. Принцип «безпечної гавані» доступний для компаній, які працюють із низьким рівнем прибутку або збитків, що дозволяє таким організаціям використовувати альтернативну базу збору для розрахунку своїх зобов'язань і фактично призвести до зниження зобов'язань за DST або взагалі не нести відповідальності, якщо вони збиткові. DST підлягає вирахуванню як витрати бізнесу, за умови, що він понесений повністю та виключно для цілей торгівлі. Однак він не підлягає зарахуванню до податкових зобов'язань корпорацій у Великобританії, оскільки це може призвести до подвійного оподаткування [15].

Деякі дослідники [13] наголошують на необхідності усунення податку на цифрові послуги або роз'ясненні того, як суб'єкти підприємництва можуть уникнути подвійного оподаткування цифрових доходів. Так, вказується, що державам слід встановити чіткі терміни скасування DST для уникнення податкових та торговельних війн, а також запровадити чіткі норми, що забезпечать уникнення подвійного оподаткування. В літературі наголошується, що на відміну від податку на прибуток підприємств, DST стягується з доходів, а не з прибутку, не враховуючи прибутковість. Здавалося б, низькі податкові ставки таких податків з обороту можуть призвести до високого податкового тягаря. Наприклад, бізнес із 100 дол. доходу та 85 дол. витрат має прибуток у 15 дол., або 15 відсотків. Ставка DST 3 відсотки означає, що компанія повинна сплатити 3 долари США податку на прибуток (3 відсотки від 100 доларів доходу), що відповідає податку на прибуток у розмірі 20 відсотків (податок в 3 долари США, поділений на 15 доларів США). Це означає, що відповідні ефективні ставки податку на прибуток змінюються залежно від прибутковості, непропорційно завдаючи шкоди підприємствам з нижчою нормою прибутку. DST є дискримінаційними з точки зору розміру підприємства. Внутрішні та світові пороги доходів призводять до того, що податок застосовується виключно до великих транснаціональних компаній. Хоча це може полегшити загальний адміністративний тягар, воно також дає відносну перевагу підприємствам, які за розміром менші за встановлені законодавством межі, і створює стимул для підприємств, які працюють поблизу порогового значення, змінювати свою поведінку. Аналогічно, цифровий бізнес знаходиться у відносно не вигідному становищі в порівнянні з нецифровими підприємствами, які працюють у подібній сфері, наприклад, онлайн та традиційна реклама [7]. В той же час, необхідність запровадження цифрових податків широко обговорюється у всьому світі на рівні ОЕСР, зважаючи на необхідність зміни підходів до оподаткування цифрових компаній [17]. Зокрема, обговорюється можливість запровадження аналогічного цифрового податку на рівні ОЕСР, що є аргументом на користь доцільності існування такого податку у Великобританії.

**Висновки.** Таким чином, цифрові компанії поставили нові виклики перед податковими системами різних країн світу. Проблема оподаткування таких підприємств полягає в отриманні ними так званого «доходу без громадянства»

внаслідок можливості здійснення своєї діяльності дистанційно. Великобританія стала однією із перших держав, що запровадила податок на цифрові послуги (DST), платниками якого стали транснаціональні цифрові компанії, що мають дохід понад 500 млн. фунтів стерлінгів у світі та понад 25 мільйонів фунтів стерлінгів в межах Великобританії. Оподатковуються доходи, отримані завдяки користувачам, що знаходяться на території Великобританії.

### Список використаної літератури:

1. Вієцька О.В. Перспективи оподаткування прибутку від реалізації цифрових товарів та послуг в Україні. Економіка промисловості. 2019. № 2 (86). С. 30–50.
2. Гаврилук Р. О. Природа податкового права: антропосоціокультурний підхід: монографія. Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2014. 636 с.
3. Конвертер англійського фунта в долар. URL: <https://minfin.com.ua/ua/currency/converter/gbp-usd/?val1=25000000&val2=29637973.896830328>
4. Овчаренко А. С. Оподаткування операцій із криптовалютами в Україні: сучасний стан та перспективи // *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 6. С. 236–239. URL: [https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/16114/1/Ovcharenko\\_236-239.pdf](https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/16114/1/Ovcharenko_236-239.pdf)
5. Austria Digital Tax Act 2020. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010833>
6. Carpentieri, Loredana and Micossi, Stefano. and Parascandolo, Paola. Overhauling corporate taxation in the digital economy. CEPS Policy Insights No 2019-15/October 2019. URL: [http://aei.pitt.edu/102280/1/PI2019\\_15\\_Overhauling%2Dcorporate%2Dtaxation%2Din%2Dthe%2Ddigital%2Deconomy.pdf](http://aei.pitt.edu/102280/1/PI2019_15_Overhauling%2Dcorporate%2Dtaxation%2Din%2Dthe%2Ddigital%2Deconomy.pdf)
7. Daniel Bunn, Elke Asen, Christina Enache. Digital Taxation Around the World. 2020. URL: <https://files.taxfoundation.org/20200527192056/Digital-Taxation-Around-the-World.pdf>
8. Finance Act 2020. UK Parliament. URL: <https://services.parliament.uk/Bills/2019-21/finance.html>.
9. HM Treasury, Budget 2020. 2020, URL: <https://www.gov.uk/government/publications/budget-2020-documents/budget-2020>.
10. Introduction to New Digital Services Tax. Policy Paper. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/introduction-of-the-new-digital-services-tax>
11. Olbert, M and Spengel, C (2017) International Taxation in the Digital Economy: Challenge Accepted? *World Tax Journal*, 9 (1). ISSN 2352-9237. URL: <https://www.ibfd.org/shop/journal/international-taxation-digital-economy-challenge-accepted>
12. Onyegbule, D. C. N. (2018). The Future Trend In Taxation: 2018-2028. URL: <http://stclements.edu/Articles/Future-Trend.pdf>
13. Philip Harle and Graham Poole. What's wrong with the UK's Digital Services Tax? URL: <https://www.financierworldwide.com/whats-wrong-with-the-uks-digital-services-tax#.YnJCJTxn200>
14. Sábo, J. (2020). Taxation of Digital Services from International Tax Law Perspective. *Financial Law Review*, (20 (4)), 64-81. URL: <https://www.ejournals.eu/FLR/2020/Issue-4/art/17987>
15. Simon Gough. Digital Services Tax in the UK. URL: <https://www.twobirds.com/en/insights/2019/global/digital-services-tax-in-the-uk>
16. Solodan K. Legal Models of IT Taxation. *European Journal of Law and Public Administration*. Romania. 2018. Volume 5. Issue 2. pp. 79-91. URL: <https://www.lumenpublishing.com/journals/index.php/ejlp/article/view/861>
17. Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy. URL: <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>
18. United Kingdom Finance Bill 2020. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/finance-bill-2020>

### Vaitsekhovska O. R., Vdovichen V. A. Legal regulation of taxation of digital companies in the United Kingdom

*The article is devoted to the study of the legal regulation of taxation of digital companies in the United Kingdom. It is pointed out that a sign of the current stage of development of society is the significant digitalization of the economy due to the application of the results of the evolution of information technology. The consequence of such development of modern information technologies is the destruction of existing tax systems and the emergence of the need to develop new approaches to taxing the digital economy, in particular, large multinational digital companies. It is stated that the proliferation of digital companies has led to numerous political discussions about the legal regulation of taxation of their income and the place of their taxation. The problem is the ability of such digital entrepreneurs to be taxpayers at the place of production of their goods and services, rather than their sale. That is, digital companies have created a kind of «super-territory» inaccessible to national*

*tax authorities. Some European jurisdictions, including the United Kingdom, have introduced special taxes on digital services (DST), which are aimed at taxing large digital companies. Digital services taxes (DST) are taxes on gross income with a tax base that includes income from a set of digital goods or services or based on the number of digital users in the country. The tax rate in the United Kingdom is 2 percent of income from social networks, search engines on the Internet and online markets (marketplaces). The payers are multinational companies with revenues of £ 500 million worldwide and £ 25 million in the United Kingdom. However, taxed digital services are considered to be provided in the United Kingdom if they are provided to a user for whom it is reasonable to assume that he is in the United Kingdom. That is, a broad approach to user location is used. The tax is widely debated in the world, but it is one of the ways of proper taxation of business entities, which is based on the use of the results of information technology.*

**Key words:** *taxation, digital economy, digital companies, digital services tax, information technologies, United Kingdom.*

УДК 340.12

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2021.4.19>**О. В. Настасійчук**помічник голови суду  
Чернівецького окружного адміністративного суду

## ПЕРЕХІД ВІД ІМПЛІЦИТНОЇ ДО ЕКСПЛІЦИТНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ ОЦІНОК: КАРЛ ЛАРЕНЦ, КЛАУС-ВІЛЬГЕЛЬМ КАНАРИС, ТОМАС РІМ

*У статті йдеться про перехід від імпліцитної юриспруденції оцінок до експліцитної в рамках школи К. Ларенца, причому виклад результатів відповідного аналізу є її метою.*

*Для досягнення поставленої мети розглядаються питання, по-перше, про два типи правової оцінки, по-друге, про імпліцитність і експліцитність юриспруденції оцінок як ступені її раціональності, по-третє, про характеристику юриспруденції оцінок К. Ларенца, К.-В. Канаріса та Т. Ріма з погляду її раціональності, по-четверте, про оптимальний предмет рецесії юриспруденції оцінок.*

*У першому випадку на основі розрізнення закритих і відкритих нормативних систем вводиться поняття закритої і відкритої правової оцінки. Далі демонструється, що юриспруденція оцінок в школі К. Ларенца є відкритою (вільною, конструктивною і продуктивною) правовою оцінкою.*

*У другому випадку відзначається, що імпліцитність і експліцитність є ступенями раціональності права (відповідно мінімальним і максимальним). Тут констатується, що раціональність права має два аспекти, в основі розрізнення яких перебуває традиційна кореляція *interpretatio – applicatio* (тлумачення – застосування права) або відношення питання права (*quaestio juris*) – субсумція (юридичний силлогізм).*

*У третьому випадку доведено, що в частині питання права істотного переходу від імпліцитної юриспруденції оцінок до експліцитної у К. Ларенца, К.-В. Канаріса, Т. Ріма не відбувається, проте такий перехід безсумнівно має місце у Т. Ріма в тій частині, яка стосується субсумції.*

*У четвертому випадку висловлюється позитивне ставлення до можливості рецесії юриспруденції оцінок в Україні і пропонується взяти за основу юриспруденцію оцінок у формі, запропонованій Т. Рімом, із залученням окремих здобутків К. Ларенца і К.-В. Канаріса.*

**Ключові слова:** Карл Ларенц, юриспруденція оцінок, раціональність права, питання права, субсумція.

Відкритість права – це питання, яке цікавить юристів принаймні відтоді, відколи виникає ідея справедливості. Доречну відповідь на нього пропонує так звана юриспруденція оцінок, яка репрезентується переважно школою Карла Ларенца, в рамках якої така юриспруденція розвивається до наших днів. Цей розвиток являє собою перехід від імпліцитного стану праворозуміння, яке стосується субсумції, у К. Ларенца до експліцитного у Т. Ріма. Аналіз і демонстрація того, як відбувається такий перехід становить **актуальну тему** для дослідження, оскільки він має універсальне значення.

**Стан дослідження** проблеми характеризується великим ступенем невизначеності, оскільки імена К. Ларенца, К.-В. Канаріса і Т. Ріма в Україні є маловідомими, хоча про перші два із них досить докладні відомості ще

в 60-70-ті роки минулого століття можна було почерпнути із робіт В.В. Лазарєва [1, с. 45-46 та ін.], а пізніше у Г. Кленнера [2, с. 295]. В наші дні питаннями юриспруденції оцінок – так чи інакше – займаються такі вчені, як: С.І. Максимов (правова реальність), Н.А. Гураленко, В.С. Бігун (судова діяльність), М.І. Козюбра, П.М. Рабінович (правова оцінка), С.П. Рабінович (чинність права), С.П. Погребняк, О.О. Уварова (правові принципи); Д. Бочаров (правозастосовча діяльність), Р. Алексі, Я. Шрьодер, Й. Рюкерт, Б. Рютерс та ін. Водночас потрібно сказати, що винесене в заголовок питання про перехід від імпліцитної юриспруденції оцінок до експліцитної ще не привертало до себе уваги.

**Мета статті** – виклад результатів аналізу окремих особливостей переходу від імпліцитної



юриспруденції оцінок до експліцитної в рамках школи К. Ларенца.

Для досягнення поставленої мети ми розглянемо питання, по-перше, про два типи правової оцінки, по-друге, про імпліцитність і експліцитність юриспруденції оцінок як ступені її раціональності, по-третє, про характеристику юриспруденції оцінок К. Ларенца, К.-В. Канаріса та Т. Ріма з погляду її раціональності, по-четверте, про оптимальний предмет рецепції юриспруденції оцінок.

1. Юриспруденція оцінок – це ідея, яка активно розвивається різними авторами в Німеччині з тридцятих років минулого ХХ століття до наших днів в рамках наукової школи К. Ларенца та поза рамками цієї школи. Так, сам термін «юриспруденція оцінок» (*Wertungsjurisprudenz*) був запропонований не К. Ларенцом, а в 1931 році Г. Штолем [3, с. 230], який до згаданої школи не належав. Водночас саме ім'я К. Ларенца, і певною мірою його учнів, в наші дні найтісніше асоціюється з юриспруденцією оцінок, тоді як інші автори немов відступають на задній план.

Юриспруденція оцінок постає як продовження тенденцій, які виникають на самому початку ХХ століття (докладно про це див. статтю Й. Рюкерта «Від «вільного права» до вільної «юриспруденції оцінок» – історія, сповнена легендами» [3], яка спеціально розглядає це питання), коли різні наукові напрямки починають знову досліджувати питання відкритості нормативної системи, яке, однак, було відоме навіть стародавнім грекам і римлянам (теорія статусів Гермагора [4, с. 74, 181 та ін.], в якій другий статус (*status definitivus*) ґрунтується на ідеї закритості, а третій (*status qualitatis*) – на ідеї відкритості права, чи риторика в цілому (Цицерон, Квінтіліан [5, с. 135-140] та ін.), до якої ця теорія належить). Під відкритістю нормативної системи розуміється ситуація, коли така система не містить відповідей на всі питання, які ставить перед суддею життя, або містить такі відповіді, які є вкрай несправедливими (формула Радбруха), тобто йдеться про стан справ, який прийнято називати суддівським правознаходженням *praeter legem* і *contra legem*, тобто відповідно про правознаходження поряд і всупереч закону.

Перші відповіді на такі питання, особливо питання правознаходження *praeter legem*, були надані в рамках ранньої соціологічної юриспруденції (Є. Ерліх, Е. Фукс та ін.), одним із напрямків якої була так звана юриспруденції інтересів

(Ф. Гекк та ін.), до якої, до речі, в пізній період своєї творчості доєднався і Є. Ерліх [6, с. 127 та ін.]. Рання соціологічна юриспруденція, як вважається (К. Рібшлегера) [7, с. 106-109], не надала до 30-х років ХХ століття задовільних в методологічному плані відповідей на питання про те, як потрібно поводитися з відкритим (вільним) правом. Юриспруденція оцінок немов підхоплює естафетну паличку у насамперед юриспруденції інтересів (про відношення юриспруденції оцінок, юриспруденції інтересів, а також юриспруденції понять див. [8, с. 109-139]) і намагається надати взагалі, якщо погодитися з оцінкою К. Рібшлегера, або принаймні кращу, як нам здається, хоч і неповну, часткову відповідь.

Відкрита правова оцінка є водночас конструктивною, вільною і продуктивною в тому сенсі, що суддя мусить сконструювати нову правову норму, зробити це вільно і продуктивно, а не поклатися на конструкцію законодавця, зв'язаність волею законодавця і на репродукцію запропонованої ним правової норми. Далі нас буде цікавити тільки відкрита правова оцінка, однією із форм якої якраз і є юриспруденція оцінок К. Ларенца, в аспекті раціональності такої юриспруденції.

2. Для аналізу раціональності юриспруденції оцінок введемо розрізнення імпліцитності і експліцитності як відповідно мінімального та максимального ступеня раціональності. Чи не єдиним прикладом ірраціональності юриспруденції оцінок могла б бути її тривіальна суперечливість, тобто або суперечність в частині модальної характеристики правової норми (наприклад, щось дозволено і заборонено водночас), або в частині змісту правового наслідку (водночас щось потрібно робити і не робити) тощо.

Викладене вище дозволяє говорити про належний розвиток юриспруденції оцінок тоді, коли відбувається перехід від імпліцитної юриспруденції оцінок до експліцитної. Такий перехід можливий в двох аспектах, якщо взяти до уваги традиційну кореляцію *interpretatio* – *applicatio* [9, с. 59] (тлумачення – застосування права) або відношення питання права (*quaestio juris*) [10, с. 266] – субсумція (юридичний силогізм) (про співвідношення цих понять див. [11, с. 26]). Це пояснюється тим, що юриспруденція оцінок має своїм предметом якраз дві взаємопов'язані проблеми: питання права як таке, з одного боку, і застосування права в цілому, з іншого.

Наповнити конкретним змістом запропоноване розрізнення можна шляхом доповнення і узагальнення запропонованого Р. Алексі

(і Р. Дворкіним) розрізнення так званих правил і принципів. У своїй програмній статті «Логічний аналіз юридичних рішень» Р. Алексі констатує, що в контексті утворення нової правової норми можливе таке відношення правил і принципів: правила – правила, принципи – правила [12, с. 32-33]. Так, в останньому випадку «федеральний конституційний суд обґрунтовує шляхом зважування благ нову універсальну норму, під яку може бути субсумований випадок» [12, с. 32].

Правила – це узагальнено закриті правові норми, а принципи – відкриті. В такому разі можна, з одного боку, говорити про а) відношення закриті правові норми – закриті правові норми та б) відношення відкриті правові норми – закриті правові норми. Ці два типи відношень можна доповнити третім типом: відкриті правові норми – відкриті правові норми. Всі ці відношення можна розуміти не генезисно, а ініціально-фінально.

Відношення а) і б) ми будемо називати експліцитним, а відношення в) – імпліцитним. Тепер на основі такого розуміння і термінології покажемо, як насправді відбувається розвиток юриспруденції оцінок в рамках школи К. Ларенца.

Відзначимо, що субсумцію можна характеризувати як імпліцитну і як експліцитну в залежності від того, яким – імпліцитним чи експліцитним – є так званий більший засновок юридичного силогізму. Так, можливість використання відкритих правових норм в дедуктивній схемі, тобто в рамках субсумції, показали в 1982 році Г.-Й. Кох і Г. Рюссманн у своїй роботі «Вчення про юридичне обґрунтування: вступ до основних проблем правової науки» [13, с. 67 і далі]. Цю позицію свідомо не сприймає К. Ларенц [14, с. 157] і, як здається, К.-В. Канаріс.

Все ж ми будемо вважати, що субсумція має тільки експліцитний характер і у випадку застосування закритих і у випадку застосування відкритих правових норм. А це буде означати, що розвиток від імпліцитної до експліцитної юриспруденції оцінок – це розвиток відкритих правових норм до можливості застосування їх у формі субсумції, тобто розвиток у сенсі Г.-Й. Коха і Г. Рюссманна.

Водночас потрібно звернути увагу на те, що субсумція може бути використана як модель для пояснення застосування права в цілому (загальна субсумція), а також на індивідуальному рівні, насамперед під час застосування

норм-дефініцій (індивідуальна субсумція). Така функціональна розбіжність буде нами врахована далі, при цьому ми будемо вважати власне експліцитною юриспруденцією оцінок тільки юриспруденцію оцінок, яка визнає – так чи інакше – можливість застосування відкритих правових норм у формі субсумції.

3. До школи К. Ларенца належать К.-В. Канаріс, Й. Грушка, Д. Леєнен, Ю. Прьолсс, Т. Рім та ін. Саме останній автор зробив рішучі кроки на шляху від імпліцитної юриспруденції оцінок до експліцитної.

Розпочинається цей шлях в далекі двадцять роки ХХ століття, коли молодий К. Ларенц захопився творчістю Р. Штамлера, насамперед його «Теорією правової науки», в якій, до речі, докладно викладене поняття юридичного силогізму і субсумції [15, с. 599-601, 640, 672 та ін.], – проте з часом переконався, що неокантіанський підхід Р. Штамлера є надто формальним і зацікавився неогегельянський підходом Ю. Біндера, який К. Ларенц розвивав до останніх своїх днів, оскільки доля йому це дозволила, з одним істотним доповненням – не заміною (!) –, яке мало місце в кінці 60 років минулого століття і полягає і зацікавленні філософською герменевтикою Г.-Г. Гадамера.

К. Ларенц опублікував низку статей і монографій, які стосуються філософії права, методології права і цивільного права, серед яких потрібно виділити «Методологію правової науки», перше видання якої мало місце в 1960 році [16], а останнє прижиттєве в 1991 [14]. К.-В. Канаріс в 1995 році опублікував скорочене *post mortem* видання, яке містить тільки систематичну частину без історико-критичної [17].

Положення, які нас цікавлять, містяться в систематичній частині, у 5 главі «Методи суддівського дальшого творення права» та 6 главі «Утворення поняття та системи в юриспруденції». Особливістю 5 глави є те, що в ній немає ніякої схеми, яка дозволила б зрозуміти, як все ж таки здійснюється відкрита правова оцінка, на відміну від закритої правової оцінки, про яку йдеться в гл.гл. 3 та 4 і для якої К. Ларенц використовує, з деякими модифікаціями, традиційну – відому і Р. Штамлеру [15, с. 664] – схему [8, с. 271-277]: більший засновок (питання права), менший засновок (питання факту), субсумція (правова кваліфікація), висновок (правовий наслідок).

Найбільш характерним прикладом існування відкритих правових норм в юриспруденції оцінок К. Ларенца є поняття типів, про які гово-

риться в гл. 6. в підрозділі «Типи і ряди типів» [14, с. 460-473]. Провідна ідея К. Ларенца полягає в тому, що результатом правової оцінки на нормативному рівні як такому, тобто на рівні тільки питання права, є утворення відкритої правової норми. Типові норми є відкритими нормами як на початку утворення, так і в його кінці (див. запропоноване вище відношення відкрита правова норма – відкрита правова норма, або, в термінології Р. Алексі, відношення принцип – принцип). Це свідчить, що перший крок виявляється імпліцитним в запропонованому нами розумінні.

К.-В. Канаріс був, мабуть, найулюбленишим учнем К. Ларенца, що виявляється в тому, що саме він був, як говорилося вище, *post mortem* редактором «Методології правової науки» (1996). К.-В. Канаріс є автором двох дисертаційних робіт, монографій і низки цікавих статей. Промоційна і габілітаційна роботи називаються відповідно «Встановлення прогалін в законі: методологічні студії передумов і меж суддівського дальшого правотворення *praeter legem*» (1964/1983) [18; 19] і «Системне мислення і поняття системи в юриспруденції, розвинуте на прикладі німецького приватного права» [20]. Саме вони і будуть становити для нас спеціальний інтерес далі.

Аналіз цих робіт свідчить, що К.-В. Канаріс підтримує в цілому імпліцитне розуміння нормоутворення і принципово нічого не змінює в цьому, про що свідчить, зокрема, той факт, що він не вніс ніяких істотних змін в главу 4, хоча в інших місцях зміни і доповнення були зроблені. Те саме стосується і Т. Ріма, оскільки поняття оцінки (*Wertung*) винесене вже в заголовок його монографії-дисертації «Зважувальні рішення в практичному правозастосуванні: аргументація, доказ, оцінка» (2006) [21].

Отже, як проміжний підсумок потрібно сказати, що на рівні питання права юриспруденція оцінок залишається на імпліцитному рівні, тобто на рівні відкритих правових норм, або принципів в термінології Р. Алексі, і про розвиток, про який йдеться в заголовку цієї статті, говорити не можна.

Зовсім інша річ має місце в частині, яка стосується субсумції. Так, у К. Ларенца можна знайти твердження про те, що відкриті правові норми і субсумція – це несумісні речі (див. вище). Причому він не пропонує ніякої іншої настільки ж важливої схеми, яка пояснює, як це має відбуватися.

Що стосується К.-В. Канаріса, то здається, що він дотримується в цьому питання підходу

К. Ларенца, оскільки в його згаданих вище дисертаціях не вдається знайти відповідного твердження, яке суперечило б підходу К. Ларенца.

Зовсім інша ситуація має місце у Томаса Ріма, який є учнем К.-В. Канаріса, тобто опосередкованим учнем К. Ларенца. Його робота «Зважувальні рішення» є останнім словом в розвитку юриспруденції оцінок К. Ларенца. Виникає питання, про яку форму субсумції – загальну чи індивідуальну – йдеться у Т. Ріма в контексті застосування відкритих правових норм.

Ця робота має такий план [21, с. X-XVIII]: § 1 Вступ, § 2 Зважувальні рішення в процесі правозастосування, § 3 Структура раціонального зважування, § 4 Тягар зважування, § 5 Контроль зважувальних рішень, § 6 Компетенція щодо зважування, § 7 Резюме істотних результатів, Список літератури, Предметний покажчик. Якщо звернути увагу на зміст § 2: I. Субсумція і зважування; II. Правова норма як вихідний пункт, III. Утворення більшого засновку, IV. Виявлення обставин справи, V. Субсумція обставин справи під більший засновок, VI. Резюме, – який репрезентує хід викладу в дисертації Т. Ріма зважувальних (деліберативних) питань, то відразу впадає в очі, що субсумція і зважування – а це один із елементів юриспруденції оцінок і у К. Ларенца («зважування благ») – амальгамуються, нерозривно зливаються. Це дозволяє узагальнено сказати, що юриспруденція оцінок може бути сумісною із загальною субсумцією. Тобто Т. Рім заперечує тезу К. Ларенца про неможливість застосування відкритих правових норм у формі субсумції як загальної моделі.

Що стосується індивідуальної субсумції, то ситуація тут складніша. Докладний аналіз відповідних місць свідчить про те, що Т. Ріму добре відомий підхід Г.-Й. Коха і Г. Рюссманна [21, с. 1, 12, 17 та ін.] і він його в цілому і загалом сприймає, про що говорить, наприклад, така теза: «Типові поняття – це ... правові поняття, які зазвичай не можуть бути конкретизовані у вигляді закритих – тобто таких, що складаються тільки з дескриптивних ознак фактичного складу, – більших засновків, а які залишають елемент оцінки у більшому засновку, який в рамках субсумції робить потрібним різнобічне зважування (або відповідно оцінку) усіх обставин окремої справи» [21, с. 16].

Отже, у підсумку можна твердити, що в частині питання права істотного переходу від імпліцитної юриспруденції оцінок до експліцитної у К. Ларенца, К.-В. Канаріса, Т. Ріма не відбувається, проте такий перехід безсумнівно

має місце у Т. Ріма в тій частині, яка стосується субсумції.

4. Викладене вище дозволяє позитивно ставитися до можливості рецепції юриспруденції оцінок в Україні. В такому випадку за основу потрібно взяти юриспруденцію оцінок у формі, запропонованій Т. Рімом, із залученням окремих здобутків К. Ларенца і К.-В. Канаріса. Водночас питання про можливість використання в рамках юриспруденції оцінок К. Ларенца загальної і індивідуальної субсумції може спонукати до подальшого її розвитку у сполученні з теорією юридичної аргументації.

**Висновки.** Викладене вище підтверджує нашу тезу про перехід від імпліцитної юриспруденції оцінок до експліцитної в рамках школи К. Ларенца, на основі аналізу якого можна сказати, що:

1. «Методологія правової науки» К. Ларенца не містить ніякої силогістичної основи для юриспруденції оцінок, причому це є свідомим вибором К. Ларенца. Те саме в цілому можна сказати і про роботи К.-В. Канаріса. Цей факт, а також визнання можливості раціональної реалізації відкритих правових норм говорить про експліцитний характер юриспруденції оцінок у цих авторів.

2. Наукова робота Т. Ріма являє собою перехід від імпліцитної юриспруденції оцінок до експліцитної в рамках школи К. Ларенца, який полягає в тому, що відкриті правові норми можуть бути експліковані і застосовані у формі субсумції.

Подальше дослідження статистики і динаміки юриспруденції оцінок К. Ларенца можливе у напрямку поглибленого аналізу внеску до неї К.-В. Канаріса і Т. Ріма та за рахунок так званої зовнішньої критики юриспруденції оцінок К. Ларенца (Р. Алексі, історики-ревізіоністи тощо).

#### Список використаної літератури:

1. Лазарев В. В. Пробелы в праве : (вопросы понятия пробелов и критика теории беспробельности права). – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1969. – 95 с.
2. Кленнер Г. От права природы к природе права : пер. с нем. / под ред. Б. А. Куркина ; вступ. ст. Л. С. Мамута. – М. : Прогресс, 1988. – 320 с.
3. Rückert J. Vom „Freirecht“ zur freien „Wertungsjurisprudenz“ - eine Geschichte voller Legende // Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Germanistische Abteilung. – 2008. – Vol. 125. – № 1. – S. 199-255.
4. Кузнецова Т. И. Ораторское искусство в древнем Риме. – Москва : Наука, 1976. – 288 с.
5. Колотилова Н. А. Риторика : навч. посібник. – Київ : Центр учбової літератури, 2007. – 232 с.
6. Ehrlich E. Die juristische Logik // Archiv für die civilistische Praxis. – 1917. – № 115. – S. 125-439.

7. Riebschläger K. Die Freirechtsbewegung zur Entwicklung einer soziologischen Rechtsschule. – Berlin : Duncker & Humblot, 1968. – 124 S.
8. Bydliniski F. Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff. – 2., erg. Aufl. – Wien ; New York : Springer, 1991. – XV, 671 S.
9. Rückert J. Methodik des Zivilrechts - von Savigny bis Teubner. – 3., erweiterte Auflage. – Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2017. – 659 S.
10. Бартошек М. Римское право Понятия, термины, определения : [Пер. с чеш.] / Спец. науч. ред., авт. предисл. и коммент. З. М. Черниловский. – М. : Юрид. лит., 1989. – 447, [1] с. : ил.
11. Логіка : підруч. для студ. вищих навч. закладів / В. Д. Титов, С. Д. Цалін, О. П. Невельська-Гордеева та ін. ; за заг. ред. В. Д. Титова. – Харків : Право, 2005. – 208 с.
12. Alexy R. Die logische Analyse juristischer Entscheidungen // R. Alexy, Recht, Vernunft, Diskurs. Studien zur Rechtsphilosophie, Frankfurt/M. 1995. – S. 13-51.
13. Koch H.-J. Juristische Begründungslehre: eine Einführung in Grundprobleme der Rechtswissenschaft / Hans-Joachim Koch ; Helmut Rüssmann. – München : Beck, 1982. – 383 S.
14. Larenz K. Methodenlehre der Rechtswissenschaft. – 6., neu bearb. Aufl. – Berlin etc. : Springer, 1991. – XVIII, 494 S.
15. Stammler R. Theorie der Rechtswissenschaft. – Halle a.d.S. : Buchh. des Waisenhauses, 1911. – VII, 851 S.
16. Larenz K. Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft Methodenlehre der Rechtswissenschaft. – Berlin Göttingen Heidelberg : Springer, 1960. – XI, 381 S.
17. Larenz K. Methodenlehre der Rechtswissenschaft: [Studienausgabe] / Canaris C.-W. – 3., neu bearb. Aufl. – Berlin ; Heidelberg : Springer, 1995. – XII, 325 S.
18. Canaris C.-W. Die Feststellung von Lücken im Gesetz eine methodologische Studie über Voraussetzungen und Grenzen der richterlichen Rechtsfortbildung praeter legem. – 2., überarb. Aufl. – Berlin : Duncker und Humblot, 1983. – 219 S.
19. Canaris C.-W. Die Feststellung von Lücken im Gesetz eine methodologische Studie über Voraussetzungen und Grenzen der richterlichen Rechtsfortbildung praeter legem. – Berlin : Duncker & Humblot, 1964. – 219 S.
20. Canaris C.-W. Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz entwickelt am Beispiel des deutschen Privatrechts. – 2., ueberarb. Aufl. – Berlin : Duncker und Humblot, 1983. – 169 S.
21. Riehm T. Abwägungsentscheidungen in der praktischen Rechtsanwendung Argumentation, Beweis, Wertung. – München : Beck, 2006. – XVIII, 281 S.



**Nastasiichuk O. V. Transition from Implicit to Explicit Jurisprudence of Evaluations: Karl Larenz, Claus-Wilhelm Canaris, Tomas Riehm**

*The article under studies deals with the issue of transition from implicit jurisprudence of evaluations to explicit one within the framework of research, carried out by the representatives of K. Larenz's School of Legal Philosophy. The objective of the article is to introduce the results of the respective analysis.*

*In order to achieve the above objective, the article regards the following: firstly, the two types of jurisprudence evaluations; secondly, the implicit and explicit nature of jurisprudence evaluations as the degree of its rationality; thirdly, the description of jurisprudence evaluations of K. Larenz, C.-W. Canaris and T. Riehm from the point of view of its rationality; fourthly, the optimal reception of jurisprudence evaluations.*

*In the first case, relying on the differentiation between closed and open normative systems, the article under discussion introduces the notions of "closed" and "open" jurisprudence evaluations. Further on, it indicates that jurisprudence evaluations in K. Larenz's School are open (free, constructive and productive).*

*In the second case, it is essential to outline that the implicit and explicit nature of jurisprudence evaluations are associated with the degrees of rationality of law (minimum and maximum respectively). It is also claimed within the issue that rationality of law involves two aspects, which may be distinguished either through traditional correlation "interpretatio – applicatio" (interpretation – enforcement of law) or through a correlation "quaestio juris – subsumption" (a question of law - legal syllogism).*

*In the third case, the article under studies proves that K. Larenz, C.-W. Canaris and T. Riehm do not apply a significant transition from implicit to explicit jurisprudence of evaluations, in terms of a question of law. However, this transition definitely takes place in T. Riehm's works, in terms of "subsumption".*

*In the fourth case, the article emphasizes on the advantages of the possibility of reception of jurisprudence of evaluations, as well as offers T. Riehm's interpretation of jurisprudence of evaluations as a basis, with the involvement of some achievements of K. Larenz and C.-W. Canaris.*

**Key words:** *Karl Larenz, jurisprudence of evaluations, rationality of law, a question of law, subsumption.*

УДК 343.352

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2021.4.20>**М. А. Шепотько,**аспірантка кафедри кримінального права  
Національний університет «Одеська юридична академія»

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ЗАБОРОНИ ПРОВОКАЦІЇ ПІДКУПУ (НА ПРИКЛАДІ ДЕРЖАВ РІЗНИХ ПРАВОВИХ СИСТЕМ ПРАВА)

*Стаття присвячена порівняльному аналізу правового регулювання провокації підкупу за законодавством країн, які належать до різних правових систем: прецедентного та романо-германського (континентального) типу права, релігійної, традиційної, далекосхідної, євразійської правових систем права. Для розуміння тенденцій встановлення кримінально-правової заборони даного правопорушення у світі автор проаналізував досвід понад 20 країн з метою встановлення особливостей закріплення даного питання. Країни різних правових систем законодавчо визнають протиправність корупційних дій, в тому числі підкуп, однак не всі встановлюють кримінальну заборону провокації підкупу як самостійного складу кримінально караного діяння.*

*Провокація підкупу – умисна діяльність (дії) службової особи, яка спрямована на моделювання поведінки особи на пропонування, обіцянку чи надання неправомірної вигоди або прийняття пропозиції, обіцянки чи одержання такої вигоди, з метою викрити того, хто пропонував, обіцяв, надав неправомірну вигоду або прийняв пропозицію, обіцянку чи одержав таку вигоду, якщо при цьому діяння провокованого фактично не містить ознак винуватості.*

*Встановлено, що найбільш широкого за висвітленням та змістовністю розкриття дефініції провокації підкупу характеру кримінальна заборона представлена в кримінально-правових актах країн євразійського типу права.*

**Ключові слова:** провокація кримінального правопорушення, корупційне правопорушення, підкуп, провокація підкупу, кримінальна відповідальність.

**Постановка проблеми.** Корупція існує в кожній країні, в кожному суспільстві, незалежно від його територіального розміщення, особливостей культури чи релігії, характеристики менталітету, типу правової системи, вона наявна всюди де існують державні інституції та представляє собою одну з найгостріших проблем сучасності в соціальній площині. Масштаби корупції вражають, Україна характеризується досить значним поширенням корупції в суспільстві попри всі існуючі інструменти попередження та боротьби, заборони та нормативне регулювання. У світлі такої ситуації позитивним є дослідження зарубіжного досвіду регулювання явища корупції, з метою виявлення найбільш вдалих моделей боротьби.

У свою чергу, провокація підкупу, як різновид корупційного правопорушення, представляє собою умисну односторонню діяльність (дії) службової особи, спрямованої на моделювання поведінки особи на пропонування, обіцянку чи надання неправомірної вигоди або прийняття

пропозиції, обіцянки чи одержання такої вигоди з метою викрити того, хто пропонував, обіцяв, надав неправомірну вигоду або прийняв пропозицію, обіцянку чи одержав таку вигоду, якщо при цьому діяння провокованого фактично не є винним.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти провокації підкупу відображалися в працях таких науковців: О.І. Альошина, Т.С. Батраченко, В.О. Веретянников, О.М. Груздур, П.Д. Гуйван, О.О. Дудоров, З.А. Загинеї, М.І. Мельник, В.О. Навроцький, С.М. Радачинський, А.А. Стрижевська, О.В. Ус та інших.

**Мета статті** проведення порівняльно-правового аналізу кримінального законодавства в частині заборони провокації підкупу законодавства України та зарубіжних країн.

**Виклад основного матеріалу.** Система права представляє собою об'єктивно зумовлену єдність та узгодженість правових норм держави та їх розподіл на окремі взаємопов'язані між собою складові елементи (галузі та підгалузі

права, правові інститути). Задля одержання змістовного та інформативного порівняльно-правового аналізу особливостей кримінально-правової заборони провокації підкупу пропонуємо згрупувати законодавство країн, яке буде розглянуто, за ознакою типу правової системи.

Пропонується розпочати з аналізу кримінального законодавства прецедентного типу правової системи, який характеризується відсутністю Кримінального кодексу чи подібного кодифікованого акта, натомість діють окремі закони, які містять у собі норми загальної частини кримінального права та передбачають відповідальність за окремі категорії кримінальних правопорушень тощо.

Так, Примірний кримінальний кодекс США рекомендує в кримінальних кодексах кожного зі штатів передбачити норму такого змісту: «Публічна посадова особа, яка здійснює виконання закону, або особа, що діє у співпраці з такою посадовою особою, здійснює провокацію, якщо з метою отримання доказів скоєння посягання воно спонукає або заохочує іншу особу до поведінки, що становить це зазіхання, шляхом застосування методів переконання або спонукання, що створюють істотний ризик того, що таке посягання буде скоєно іншими особами крім тих, які готові його зробити» [1].

За кримінальним законодавством США провокація як метод діяльності правоохоронних органів зазначеної держави, ділиться на правомірну та неправомірну. Система критеріїв правомірності такого діяння надає можливість на законних підставах провокувати осіб, схильних до скоєння корупційного кримінального правопорушення.

Кримінальне законодавство Великобританії характеризується казуїстичним характером. Кримінально-правові приписи даної країни прямо забороняють провокацію підкупу суддів і суддівських чиновників, за що встановлено покарання у вигляді штрафу або позбавлення волі до двох років чекає на того, хто пропонував або надав судовому чиновнику будь-який дар або грошову винагороду з метою впливу на його службову поведінку або дію [2].

Надалі розглянемо кримінальне законодавством країн євразійської правової системи права на предмет заборони провокації підкупу. Так, КК Болгарії передбачає відповідальність за провокацію підкупу та містить компромісну норму, відповідно до якої особа, піддана провокації, не підлягає кримінальній відповідальності (абз.2 ст.265) [3].

Кримінальний кодекс Грузії у ст. 145 «Провокація злочину» закріплює це поняття як схилення особи до вчинення кримінального правопорушення з метою притягнення її до кримінальної відповідальності, а покарання передбачене у вигляді обмеження волі на строк до трьох років, арештом на строк до шести місяців або позбавленням волі на строк до чотирьох років [4, с. 191].

Кримінальний кодекс Киргизької Республіки містить ст.327 «Провокація хабара чи комерційного підкупу», діяння якого проявляється у штучному створенні посадовцем обстановки та умов, які викликають пропозицію підкупу чи його отримання, за вчинення чого передбачається штраф у розмірі від двохсот до п'ятисот мінімальних розмірів оплати праці або позбавленням волі на строк до п'яти років, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (на термін до трьох років чи без такого) [5, с. 34].

У ч. 1 ст. 225 КК Литовської Республіки передбачена відповідальність державних службовців чи прирівняних до них осіб, які на свою користь або на користь інших осіб прямо або через посередників прийняли, пообіцяли або домовилися одержати підкуп, вимагали чи провокували дати підкуп за законні дії або бездіяльність при виконанні службових повноважень [6].

Кримінальне законодавство Латвії передбачає відповідальність за привласнення хабара, отриманого для передачі державній посадовій особі як різновид шахрайства (ст. 321); посередництво у хабарництві (ст. 322) та комерційний підкуп (ст. 199) [7].

КК Республіки Таджикистан містить спеціальну норму, яка передбачає відповідальність за провокацію підкупу, що віднесена до гл. 30 «Злочини проти державної влади, інтересів державної служби» (розд. XIII Злочини проти державної влади) [8].

КК Молдови передбачає відповідальність за: 1) пасивне корумпування (ст. 324) – виконання чи невиконання будь-якої дії з використанням влади чи службового становища, затягування чи прискорення виконання дії, сприяння у отриманні від влади винагороди, посади, ринку збуту тощо; 2) активне корумпування (ст. 325) (не є повним аналогом одержання і давання хабара); 3) здобуття вигоди з впливу (ст. 326) [9].

Країни релігійного типу правової системи, на прикладі Албанії [10], заборонено ряд корупційних діянь, в тому числі давання та одержання хабара, неправомірне (таке, що не має офіцій-

них пояснень) збагачення тощо. Однак прямої заборони провокації підкупу не містить взагалі, однак трактують як пом'якшуючу обставину вчинення кримінального правопорушення.

Кримінальне законодавство Нігерії [11], країни традиційного типу правової системи, прямої згадки про провокацію підкупу не міститься, однак передбачено відповідальність за підкуп працівників судової гілки влади. При цьому, єдине кримінальне право у Нігерії відсутнє. У Східній Нігерії та Лагосі діє КК Нігерії 1916 р., у Західній Нігерії з 1959 діє свій кримінальний кодекс, який переважно схожий на КК 1916 року, у Середньо-Західній області Нігерії дуже відчутний вплив виключно прецедентного права, а у північних штатах застосовується КК Північної Нігерії 1959 року, в основу якого закладено багато положень мусульманського кримінального права.

КК Китайської Народної Республіки, країни далекосхідної правової системи визнає кримінально караними корупцію та хабарництво та суворо карає [12], а також до явища корупції відноситься досить широкий спектр дій, що опосередковано серед іншого також включає підкуп державного службовця, однак окремої норми, яка б визнавала кримінально караним провокацію підкупу – не передбачено.

КК Японії містить главу 25, яка визначає кримінально караними діяння, які утворюють хабарництво та інші зловживання владою службовцями державного та громадського секторів. Також, даний нормативно правовий акт встановлює тверді правові гарантії захисту від помилкових звинувачень у хабарництві – активний підкуп карається так само суворо, як і прийняття посадовою особою (навіть майбутньою) хабара (ст. 198 КК) – каторга до трьох років або грошовий штраф [13]. Суворо карається помилкове донесення або скарга з метою порушення не тільки кримінального, але й дисциплінарного переслідування – каторга на строк від трьох місяців до десяти років.

За КК Республіки Корея кримінальна відповідальність настає за отримання та давання хабара. Давання хабара передбачено у наступних формах: обіцянка дати хабар; давання хабара; демонстрація бажання дати хабар [1].

Кримінальне законодавство окремих європейських країн романо-германського (континентального) типу права термін «підкуп» розглядає як більш широке поняття, яке охоплює як надання, так і одержання певної вигоди або ототожнюючи його з корупцією. Так, згідно ст. 18

КК Королівства Іспанії провокація – спонукання до кримінального правопорушення перед масовим скупченням народу або безпосереднє спонукання особи до вчинення кримінального правопорушення під впливом преси, радіо чи засобу подібної дії, який сприяє оприлюдненню інформації [14].

КК Франції встановлює кримінальну відповідальність за вимагання чи прийняття підношень, подарунків, переваг тощо за певні дії, утримання від певних дій або для зловживання своїм впливом (ст. 432<sup>11</sup>); прийняття, одержання чи збереження якої-небудь вигоди у підприємстві або операції, за якими особа зобов'язана по службі забезпечити нагляд, управління, ліквідацію чи проведення розрахунку (ст. 432<sup>12</sup>); взяття чи згоду взяти участь своєю працею, порадою або капіталом у приватному підприємстві, за яким особа здійснювала контроль, у тому числі протягом п'яти років після залишення посади (ст. 432<sup>13</sup>); незаконні надання чи спробу надання іншій особі невинуватної переваги при доступі для участі у державному контракті або при заснуванні підприємств публічної служби (ст. 432<sup>14</sup>) [15, с. 187].

У кримінальному законодавстві Королівства Норвегії (§§ 124 та 125) [16], так і в КК Королівства Данії [17] встановлено кримінально правові заборони, які передбачають відповідальність посадових осіб за провокацію підлеглого до вчинення службового кримінального правопорушення, метою таких правопорушень є викриття особи, яку провокують.

Згідно КК Польщі одержанням хабара (ст. 228) визнає одержання як майнової, так і особистої вигоди. Кваліфікуючою ознакою є вчинення кримінального правопорушення у зв'язку із порушенням приписів закону. У §6 ст. 228 спеціально передбачено те, що відповідальність за цією статтею несуть і особи, які виконують публічні функції в іноземній державі чи іноземній організації [18].

КК Австрії містить розділ 22 «Злочинні порушення посадових обов'язків і пов'язані з ними злочинні діяння» де серед іншого передбачена кримінальна відповідальність за прийняття подарунків чиновниками, у тому числі чиновниками ЄС (§304), керівними посадовими особами громадської установи (§305), експертами (§306), співробітниками посадових осіб громадської установи чи консультантами, тобто фактично помічниками вказаних посадових осіб та експертів (§306-а); пропозицію, обіцянку чи гарантування передачі зазначеним особам



таких дарунків-хабарів (§307), вплив особи на чиновника, керівну посадову особу, поєднаний із вимогою вигоди для себе (§308) [19].

Кримінальний кодекс ФРН в Особливій частині передбачає кримінальну заборону підкупу (§334). Суб'єктами даних кримінальної правопорушень можуть бути посадові особи; особи, спеціально уповноважені на виконання публічних обов'язків; судді; військовослужбовці (у тому числі іноземної держави чи міжнародної організації, якщо діяння належить до міжнародних ділових контактів) [20].

КК Італії містить окрему статтю 322 «Підбурювання до корупції», якою встановлено кримінальну відповідальність за одне тільки пропонування хабара [21].

КК Швейцарії [22] містить розділ 19 «Хабарництво», який визначає кримінально караними діяння у вигляді підкупу швейцарської посадової особи та підкупу посадової особи іноземної держави. До посадових осіб прирівнюються приватні особи, які виконують громадські функції, а до посадових осіб іноземної держави — посадові особи міжнародної організації. Також відповідальність встановлена за пропозицію неналежної вигоди, її обіцянка чи надання у зв'язку зі службовою діяльністю (підкуп); допущення підкупу (відносно посадової особи); прийняття вигоди.

У свою чергу, згідно чинної статті 370 КК України [23], провокація підкупу – це дії службової особи з підбурення особи на пропонування, обіцянку чи надання неправомірної вигоди або прийняття пропозиції, обіцянки чи одержання такої вигоди, щоб потім викрити того, хто пропонував, обіцяв, надав неправомірну вигоду або прийняв пропозицію, обіцянку чи одержав таку вигоду. За вчинення чого передбачено покарання у вигляді обмеження волі на строк до п'яти років або позбавлення волі на строк від двох до п'яти років, та зі штрафом від двохсот п'ятдесяти до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Також визначено кваліфікований склад у разі вчинення провокації підкупу службовою особою правоохоронних органів.

**Висновки і пропозиції.** Правова регламентація кримінальної відповідальності за підкуп є досить розмаїтою. Спільним є те, що безумовно небезпечним та таким, який карається суворіше, є провокація підкупу публічних службових осіб. Таким чином, при конструюванні нормативної заборони провокації підкупу вітчизняним законодавцем слушно було би

використати досвід країн романо-германського та євразійського типу права в частині вдосконалення аспектів суб'єктного складу, видів та розміру покарання, а також в частині диференціації відповідальності спеціального суб'єкта залежно від того, законні чи незаконні діяння вчиняються ним за одержану неправомірну вигоду.

#### Список використаної літератури:

1. Примерный Уголовный кодекс (США). Официальный проект Института американского права / под ред. Б. С. Никифорова. М. : Прогресс, 1969. 303 с.
2. Цитряк В.Я. Зарубіжний досвід криміналізації активного підкупу. *Держава і право*. 2010. Вип. 56. С. 444-449.
3. Уголовный кодекс Республики Болгария. СПб. : Юридический центр Пресс, 2001. 298 с.
4. Уголовный кодекс Грузии. СПб. : Юридический центр Пресс, 2002. 409 с.
5. Комар В.В. Поняття та види підкупу за кримінальним законодавством України. Дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2020. 266 с.
6. Уголовный кодекс Литовской республики. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – 470 с.
7. Уголовный Закон Латвии. URL: <https://lawyerkhroulev.com/wp-content/uploads/2019/09/ugolovnij-zakon-latvii.pdf>
8. Уголовный кодекс Республики Таджикистан. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2001. – 410 с.
9. Уголовный кодекс Республики Молдова от 18 апреля 2002 года № 985-XV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.11.2021 г.). URL: [http://continent-online.com/Document/?doc\\_id=30394923](http://continent-online.com/Document/?doc_id=30394923)
10. CRIMINAL CODE OF THE REPUBLIC OF ALBANIA (APPROVED BY LAW NO. 7895 OF JANUARY 27, 1995, AND AMENDED UP TO LAW NO. 8733 OF JANUARY 24, 2001). URL: <https://wipolex.wipo.int/ru/text/238253>
11. Законы Нигерии. URL: <https://rm.coe.int/16806d8146>
12. Ян Го. Політична культура, система адміністративної реформи та боротьба з корупцією в Китаї: Беручи за приклад реформу державного управління / Злочин, закон і соціальні зміни. – 2010. – № 53. – С. 493–508). URL : <http://www.springerlink.com/content/hk1j074t7386x751>
13. Еремін В.Н. Уголовное право Японии: В кн. Уголовное законодательство зарубежных стран (Англия, США, Франция, Германия, Япония). Сборник законодательных материалов / под ред. И.Д. Козочкина. М.: Зерцало, 1999. С.307-346.
14. Уголовный кодекс Испании. М. : Зерцало, 1998. 218 с.

15. Крылова Н.Е. Уголовное право Франции: В кн. Уголовное законодательство зарубежных стран (Англия, США, Франция, Германия, Япония). Сборник законодательных материалов / под ред. И.Д. Козочкина. М.: Зерцало, 1999. С.187-237.
16. Уголовное законодательство Норвегии. СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. 375 с.
17. Уголовный Кодекс Дании. СПб. : Юридический центр Пресс, 2001. 230 с.
18. Станіч В.С. Кримінальний кодекс Республіки Польща. ОВК, 2017. 138 с.
19. Уголовный кодекс Австрийской Республики (1974 г., с поправками 2019 г.) URL : [https://www.legislationline.org/download/id/8548/file/Austria\\_CC\\_1974\\_am122019\\_de.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/8548/file/Austria_CC_1974_am122019_de.pdf)
20. Уголовный кодекс Федеративной Республики Германии (1971 г., с поправками 2019 г.) URL : [https://www.legislationline.org/download/id/10003/file/GERM\\_CC\\_en.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/10003/file/GERM_CC_en.pdf)
21. Codice Penale Repubblica Italiana (Кримінальний кодекс Республіки Італія) . URL:<http://libri.freenfo.net/D/D000040.html>.
22. Крупко Д.І. Відповідальність за хабарництво за кримінальним правом Німеччини, Швейцарії та України (порівняльно-правове дослідження) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. – Одеса, 2005. 271 с.
23. Кримінальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2001. № 25-26. ст.131.

**Shepotko M. A. Foreign experience of criminal and legal prohibition of provocation of bribery (on the example of states of different legal systems of law)**

*The article is devoted to a comparative analysis of the legal regulation of provocation of bribery under the laws of countries belonging to different legal systems: precedent and Romano-Germanic (continental) type of law, religious, traditional, Far Eastern, Eurasian legal systems. To understand the trends in the establishment of criminal prohibition of this offense in the world, the author analyzed the experience of more than 20 countries in order to establish the specifics of the consolidation of this issue. Countries with different legal systems legally recognize the illegality of corrupt practices, including bribery, but not all establish a criminal prohibition on provoking bribery as an independent component of a criminal act.*

*Bribery provocation - intentional activity (action) of an official, which is aimed at modeling the behavior of a person to offer, promise or provide an improper benefit or accept an offer, promise or receive such benefit, in order to expose the person who offered, promised, improperly benefited or accepted offer, promise or received such a benefit, if the act provoked does not actually contain signs of guilt.*

*It is established that the most widespread in terms of coverage and content of the definition of provocation of bribery criminal prohibition is presented in the criminal law of Eurasian law.*

**Key words:** *provocation of criminal offense, corruption offense, bribery, provocation of bribery, criminal liability*

**Р. І. Горяченко**аспірант кафедри поліцейського права  
Національної академії внутрішніх справ

## КАДРИ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ ТА ХАРАКТЕРНІ ОЗНАКИ

Актуальність статті полягає в тому, що аналіз сучасних наукових джерел, сьогодні в юридичній літературі та в практичній діяльності використовується відразу декілька термінів для позначення правового статусу різних категорій (груп) людей, які здійснюють трудову діяльність. Зокрема, окрім такого традиційного поняття, як «кадри», досить часто можна зустріти такі відносно нові поняття, як «персонал», «трудова ресурси», «людські ресурси», «людський капітал», «робоча сила», «трудова колектив» тощо. Іноді вказані поняття розглядаються як тотожні, а іноді науковці використовують їх для пояснення власних міркувань і встановлюють між ними різні взаємозв'язки. Окрім наукової літератури, вказані поняття досить часто можна зустріти в чинному законодавстві. Однак і тут теж слід відмітити відсутність однозначних нормативних визначень. З'ясовується етимологічне значення та наводяться енциклопедичні тлумачення слова «кадри». Узагальнюються найбільш відомі наукові дефініції терміну «кадри» і виокремлюються принципово відмінні підходи до його розуміння сучасними адміністративістами. Аналізується широке та вузьке тлумачення категорії «кадри». Досліджуються найбільш поширені наукові підходи до визначення основних ознак, які характеризують категорію кадрів. Обґрунтовується необхідність диференціації усіх ознак, які розкривають специфіку кадрів органів Національної поліції України, на сім груп: ознаки, що характеризують сферу їх компетенції; наявність та характер їх взаємозв'язку з роботодавцем; рівень їх професійної підготовки; тривалість виконання ними трудових функцій; наявність спеціального звання; оплачуваний характер їх діяльності; наявність індивідуально-визначених якостей працівників. За результатами проведеного дослідження формулюється авторська дефініція терміну «кадри органів Національної поліції України». Зроблено висновок, що під кадрами органів Національної поліції України необхідно розуміти сукупність як атестованих, так і неатестованих працівників, які мають необхідний рівень професійної підготовки та кваліфікації, займають посади, передбачені штатним розписом (штатом) органу (закладу, установи) поліції, і на постійній основі та на умовах оплати забезпечують реалізацію покладених на поліцію повноважень.

**Ключові слова:** кадрова політика в органах Національної поліції України, людські ресурси, об'єкт кадрової політики, персонал, роботодавець, робоча сила, трудова колектив, трудові ресурси, трудові функції.

**Постановка проблеми.** Як свідчить аналіз сучасних наукових джерел, сьогодні в юридичній літературі та в практичній діяльності використовується відразу декілька термінів для позначення правового статусу різних категорій (груп) людей, які здійснюють трудову діяльність. Зокрема, окрім такого традиційного поняття, як «кадри», досить часто можна зустріти такі відносно нові поняття, як «персонал», «трудова ресурси», «людські ресурси», «людський капітал», «робоча сила», «трудова колектив» тощо. Іноді вказані поняття розглядаються як тотожні, а іноді науковці використовують їх для пояснення власних міркувань і встановлюють

між ними різні взаємозв'язки. Окрім наукової літератури, вказані поняття досить часто можна зустріти в чинному законодавстві. Однак і тут теж слід відмітити відсутність однозначних нормативних визначень.

У зв'язку з викладеним, цілком логічно виникає ряд запитань: Чи є синонімами всі зазначені поняття? Яким чином вони співвідносяться між собою? Який зміст необхідно в них вкладати? Чи існує потреба у їх законодавчому розмежуванні? В якій мірі всі вони є об'єктом кадрової політики в органах НПУ? Отримання відповідей на усі ці запитання є обов'язковою передумовою дослідження сутності та змісту кадрової

політики не лише в органах НПУ, але також і в інших суміжних сферах адміністративно-правового регулювання.

**Мета даної наукової статті** полягає у з'ясуванні сутності, правової природи та змісту поняття «кадри», а також в окресленні найбільш характерних ознак «кадрів» як основного об'єкта кадрової політики органів Національної поліції України.

**Виклад основного матеріалу.** Проаналізувавши енциклопедичні та наукові видання, ми з'ясували, що слово «кадри» походить від французького «cadre» [1, с. 11], що в перекладі означає «рама, рамка». Вчені вважають, що в французьку мову цей термін потрапив з латинської («quadrangulo» – чотирикутник, квадрат, рамка) і спочатку використовувався для позначення офіційного списку працівників державних установ, що вивішувався для широкого ознайомлення в рамці чотирикутної форми [2, с. 33]. Згідно з його формою, такий список почали називати «кадром», і згодом ця назва розповсюдилась на тих, хто значився у списку [3, с. 135]. На початку XIX ст. терміном кадри було прийнято позначати постійний штат військових формувань (що пояснює походження таких понять, як «кадрова армія», «кадровий військовий», «кадровик» тощо) [1, с. 11].

Сьогодні термін «кадри» має міжнародне значення і в більшості європейських країн використовується як назва одного з елементів управління [4, с. 167]. Саме такий зміст терміну «кадри» лежить в основі його тлумачення сучасними енциклопедичними виданнями. Для прикладу, можна навести такі найбільш поширені підходи:

- Словник іншомовних слів слово «кадри» тлумачить як «основний (штатний) склад підготовлених, кваліфікованих працівників підприємств, установ, партійних, профспілкових та громадських організацій тієї чи іншої галузі діяльності; у широкому сенсі – взагалі всі постійні працівники; в збройних силах держави – командний і рядовий склад, який перебуває на дійсній службі» [5, с. 29-30].

- Юридична енциклопедія (за реакцією Л.В. Тихомирової та М.Ю. Тихомирова) слово «кадри» визначають як «основний склад працівників організації; усі постійні працівники» [3, с. 135].

- Тлумачний словник української мови слово «кадри» визначають як «штатний склад працівників підприємства, установи чи організації» [6].

На відміну від енциклопедичних видань, які дають більш-менш тотожні пояснення слову «кадри», сучасна наукова література характеризується полярністю та багатовекторністю підходів до його розуміння. Нажаль, обмежений обсяг даної статті не дозволяє нам детально розглянути їх усі. А тому, ми провели узагальнення найбільш відомих дефініцій терміну «кадри» і виокремили кілька принципово відмінних підходів до його тлумачення.

По-перше, в залежності від того, на які саме категорії осіб поширюється зміст терміну «кадри», можна визначити широкий та вузький підходи до його розуміння.

– Представники вузького підходу термін «кадри» поширюють на обмежене коло осіб. При цьому слід відмітити, що в основі такого обмеження покладено різні критерії. Зокрема, це може бути:

- 1) характер виконуваних функцій (наприклад, до кадрів відносять лише тих осіб, які «займаються організацією і виконанням управлінських рішень») [4, с. 167; 7, с. 17];

- 2) характер взаємозв'язку із працедавцем (наприклад, до кадрів відносять лише «постійний (штатний) склад компетентних працівників») [5, с. 29; 8, с. 16];

- 3) наявність спеціального звання (наприклад, до кадрів правоохоронних органів відносять «лише атестованих працівників») [9, с. 229];

- 4) певний рівень підготовки або наявність досвіду роботи (наприклад, до кадрів відносять лише «частину найбільш здібного, професійно підготовленого персоналу установи, організації, підприємства») [7, с. 65].

– Представники широкого підходу до категорії «кадри» відносять значно ширший перелік осіб, зокрема:

- 1) усіх працівників певної організації (наприклад, до кадрів ОВС відносять «усіх працівників, як атестованих, так і не атестованих, які працюють в системі МВС» [2, с. 33]);

- 2) усіх працівників певної сфери, галузі діяльності (наприклад, до кадрів відносять «штатний склад працівників різних сфер суспільної діяльності, які мають відповідну професійну підготовку, практичні навички або досвід роботи в певній сфері» [7, с. 65]);

- 3) усе працездатне населення країни (наприклад, до кадрів відносять «усю сукупність працездатних громадян, або постійний, підготовлений склад працівників різних сфер органів державної влади та місцевого самоврядування, працівників підприємств, установ, організацій,



які забезпечують виконання покладених на них функцій» [10, с. 142]).

Деякі вчені вважають, що «більш продуктивним з наукової точки зору є саме широкий підхід до визначення терміну «кадри»» [1, с. 12]. Однак, ми не можемо погодитись із таким твердженням і вважаємо, що широкий та вузький підходи мають однаково-важливе науково-теоретичне значення. Вони розкривають різні грані такого складного поняття, як «кадри», а тому вибір конкретного з них залежить від того, які саме наукові завдання необхідно вирішити на тому чи іншому етапі наукового дослідження.

По-друге, *в залежності від того, які характерні ознаки «кадрів»* покладено в основу визначення даного поняття, можна виділити безліч підходів до його розуміння.

1) В основі яких лежить така ознака кадрів, як «сфера компетенції». Так, наприклад, Г.В. Атаманчук під «кадрами» пропонує розуміти «сукупність людей, що виконують обов'язки в системі державної служби та володіють певними повноваженнями, в т. ч. у конкретних випадках застосовувати заходи державного примусу» [11, с. 34].

2) В основі яких лежить така ознака «кадрів», як «рівень професійної підготовки». Найбільш типовим прикладом даної групи визначень є дефініція, сформульована Г. Щьокіним. Зокрема, під «кадрами» він пропонує розуміти «сукупність кваліфікованих працівників, які пройшли професійну попередню підготовку, мають спеціальні знання, трудові навички або досвід роботи в обраній сфері діяльності» [12].

3) В основі яких лежить попередня ознака, а також така ознака, як «наявність офіційного взаємозв'язку між працівником і роботодавцем». Для прикладу, можна навести таке визначення: кадри – це штатні (постійні) кваліфіковані працівники, що пройшли попередню професійну підготовку, володіють трудовими навичками, досвідом роботи, спеціальними знаннями в обраній сфері діяльності та знаходяться в трудових відносинах з керівництвом організації. [13, с. 7].

4) В основі яких, лежать всі перераховані вище пункти. Для прикладу можна навести дефініцію, сформульовану М.М. Прокоф'євим, який під «кадрами (або кадровим складом) правоохоронних органів» пропонує розуміти «штатний кваліфікований склад працівників, які безпосередньо беруть участь у процесі реалізації цілей, завдань, функцій і повноважень цих органів» [4, с. 167].

5) В основі яких лежать такі характерні ознаки кадрів, як «тривалість виконання трудових функцій», «характер взаємозв'язку з роботодавцем» та «оплачуваність». Так, наприклад, до кадрів ОВС традиційно прийнято відносити осіб, які «постійно або тимчасово у якості основної професії або спеціальності та на умовах оплати виконують певні трудові функції в органах, установах, на підприємствах системи МВС» [9, с. 230].

Окрім проаналізованих вище підходів, в науковій літературі досить часто можна зустріти так звані «комплексні» визначення, в яких акцентується увага на максимальній кількості ознак аналізованого поняття. В аспекті нашого дослідження особливий інтерес мають дефініції, в яких розкривається правова природа і сутність кадрів НПУ (або ж кадрів ОВС, МВС чи інших правоохоронних органів). Автором однієї з таких дефініцій є К. Бугайчук, на думку якого до «кадрів НПУ» необхідно відносити «поліцейських, які обіймають посади в органах і підрозділах поліції, передбачені штатним розкладом, або поліцейських, відряджених для проходження служби в інші підприємства, установи, організації чи зараховані на навчання до вищих закладів освіти зі специфічними умовами навчання, що виконують відповідні обов'язки на постійній професійній основі, мають спеціальні звання поліції та отримують грошове забезпечення, передбачене чинним законодавством України» [14, с. 129]. Відразу ж зауважимо, що ми не погоджуємось із наведеною точкою зору автора. Запропонована ним дефініція, з одного боку, є надмірно деталізованою, а з іншого боку – не розкриває усі специфічні риси кадрів НПУ. Так, наприклад, автор необґрунтовано виключає зі складу кадрів НПУ цивільних осіб, кількість яких, в умовах реалізації принципу «демлітаризації», уже сьогодні перевищує кількість атестованих поліцейських. Також, автор безпідставно обмежує сферу компетенції кадрів НПУ, зводячи її до виконання лише «відповідних обов'язків», забуваючи при цьому про необхідність реалізації повноважень поліції.

Ще одне цікаве з точки зору наукового аналізу визначення свого часу обґрунтував В.М. Плішкін. Зокрема, під «кадрами ОВС» вчений пропонує розуміти «сукупність осіб, котрі виконують як основну професію або фах нормативно-службові обов'язки в межах штатної чисельності органу чи підрозділу внутрішніх справ і одержують за це винагороду у вигляді грошового утримання» [15, с. 609]. Основним

недоліком наведеного визначення, на наш погляд є неправильне застосування деяких наукових категорій. У першу чергу мова йде про такі категорії, як «професія» та «фах», які вчений вживає як рівнозначні поняття, а також необґрунтовано ототожнює із «виконанням нормативно-службових обов'язків». До речі, зміст терміну «нормативно-службові обов'язки» також залишається незрозумілим. Ще одне зауваження стосується такого терміну, як «грошове утримання», що використовується, як правило, для позначення форми оплати праці лише атестованих працівників.

Вище ми проаналізували лише незначну частку існуючих на сьогодні наукових підходів до трактування такої наукової категорії, як «кадри». Однак, наведених дефініцій цілком достатньо для того, щоб зробити висновок про надзвичайну складність та багатогранність досліджуваного поняття, а також про наявність різних варіантів його концептуалізації. При цьому вибір конкретного варіанта обумовлюється не лише рамками окресленого предмета дослідження, але також і характером завдань, вирішення яких ставить перед собою дослідник.

У нашому випадку, *для з'ясування сутності та змісту кадрової політики в органах НПУ, за основу необхідно взяти максимально широке трактування поняття «кадри»*, оскільки саме такий підхід дозволить охопити всі об'єкти впливу, а також забезпечить врахування інтересів усіх осіб, на яких покладається реалізація завдань і функцій поліції. Однак для того, щоб сформулювати таку широку дефініцію, нам необхідно визначити **основні ознаки, які характеризують кадри органів НПУ**.

Проаналізувавши сучасну літературу, ми з'ясували, що на сьогодні науковці визначають різні за своїм характером і сутністю ознаки «кадрів». Нажаль, обмежений обсяг даної статті не дозволяє нам детально проаналізувати усі обґрунтовані підходи. У зв'язку з цим, нижче пропонуємо зупинитись лише на тих, що мають безпосереднє відношення до предмета нашого дослідження.

Як нам вдалося з'ясувати, класичним є підхід, за якого розрізняють лише дві характерні ознаки кадрів ОВС: по-перше, це постійне або тимчасове виконання особою певних трудових функцій в ОВС (їх підрозділах та установах); по-друге, виконання таких функцій обумовлене основною професією або спеціальністю особи [14, с. 125; 16, с. 186]. П.Б. Коптев у своєму дисертаційному дослідженні розширює наведе-

ний перелік, включаючи до нього такі ознаки кадрів МВС: виконання особою службово-трудо-вих функцій на підставі трудового договору чи контракту; виконання таких функцій на платній основі [2, с. 33].

Детально проаналізувавши наведені вище підходи до визначення основних ознак кадрів МВС (ОВС), варто звернути увагу на такі їх принципові вади. По-перше, вважаємо необґрунтованою згадку про «основну спеціальність» особи, як про обов'язкову умову її віднесення до кадрів МВС (ОВС). На нашу думку, в даному випадку більш доречно вести мову про наявність в особи необхідно рівня професійної підготовки або ж кваліфікації. По-друге, необґрунтованим видається використання такого терміну, як «трудо-ві» або ж «службово-трудо-ві» функції. На нашу думку, цей термін має занадто широкий, невизначений зміст, і може бути використаний для окреслення діяльності «обслуговуючого», «технічного», «допоміжного» персоналу МВС (ОВС).

Отже, проаналізувавши обґрунтовані в літературі наукові дефініції поняття «кадри», узагальнивши наукові підходи до визначення характерних ознак кадрів МВС (ОВС), а також узагальнивши практику кадрової роботи НПУ, ми прийшли до висновку, що на сьогодні **кадри органів НПУ характеризуються цілою низкою ознак**. Для зручності аналізу ми **диференціювали такі ознаки на кілька однорідних груп**.

*До першої групи слід відносити ознаки, що характеризують сферу компетенції кадрів органів НПУ*. Як ми уже зазначали вище, на сьогодні в науковій літературі можна зустріти різні трактування зазначеної ознаки. Зокрема, наголошується, що кадри:

1) «забезпечують організацію та виконання управлінських рішень» [17, с. 9], «займаються розробкою і реалізацією», або ж «організацією виконання» таких рішень [4, с. 167; 18, с. 29];

2) виконують «певні трудові...» [1, с. 12; 9, с. 230; 18, с. 32], «організаційно-технологічні та виробничо-господарські ...» [16, с. 185], «адміністративно-розпорядчі та консультативно-дорадчі ...» [7, с. 17], або ж «виробничі, розпорядчо-управлінські й керівні» функції [7, с. 65];

3) «виконують відповідні обов'язки» [14, с. 129; 11, с. 34];

4) здійснюють реалізацію «цілей, завдань, функцій і повноважень» [4, с. 167], «завдань, функцій і компетенції» [7, с. 9] тощо.

Ми не будемо визначати переваги та недоліки кожного із наведених вище підходів,

оскільки такий аналіз виходить за рамки предмету нашого дослідження. Водночас, зауважимо, що *для визначення сфери компетенції кадрів органів НПУ найбільш доцільною є така характеристика: «кадри органів НПУ забезпечують реалізацію покладених на поліцію повноважень».* Таке формулювання, з одного боку, забезпечить максимальне охоплення усіх категорій працівників поліції, а з іншого боку, дозволить провести їх відмежування від технічного та обслуговуючого персоналу.

*До другої групи слід відносити ознаки, що підтверджують наявність та характер взаємозв'язку з роботодавцем.* Вказана ознака, так само, як і попередня, теж має різні наукові трактування. Зокрема, зазначається, що кадри:

1) належать до «штатного складу» [4, с. 167; 7, с. 65; 8, с. 16; 19, с. 62; 20, с. 14], або ж до «основного» [7, с. 9; 16, с. 185; 18, с. 32; 21, с. 172; 22, с. 114;] чи «постійного» [5, с. 29; 10, с. 142; 13, с. 7] складу працівників (робітників, службовців) підприємства, установи, організації;

2) виконують покладені обов'язки «у якості основної професії або спеціальності» [1, с. 12; 9, с. 230; 16, с. 186], або ж «на постійній професійній основі» [14, с. 129];

3) це працівники, які «обіймають певні посади», або ж належать до «посадових осіб» [7, с. 17];

4) це працівники, які «знаходяться в трудових відносинах» [13, с. 7] з органом, підприємством, установою, організацією.

Узагальнивши наведені вище підходи, ми можемо зробити висновок, що *для характеристики взаємозв'язку кадрів органів НПУ з роботодавцем найбільш доцільно використовувати таку ознаку, як «зайняття посади, передбаченої штатним розписом (штатом) органу (закладу, установи) поліції».* Саме таке формулювання вживається в Законі України «Про Національну поліцію», і саме воно відображає особливий характер служби в поліції.

*До третьої групи необхідно відносити ознаки, що характеризують рівень професійної підготовки кадрів органів НПУ.* В науковій літературі можна зустріти декілька варіантів формулювання зазначеної ознаки. Зокрема, вказується, що кадри це:

1) «компетентні» [5, с. 29], «кваліфіковані» працівники [4, с. 167; 22, с. 114; 19, с. 62;] або ж «підготовлений склад» працівників [10, с. 142];

2) «частина найбільш здібного, професійно підготовленого» персоналу [7, с. 65] або ж «частина працівників, що мають достатньо

високий рівень кваліфікації і значний стаж роботи» [18, с. 32; 23, с. 6];

3) працівники, які «відповідають за своїми кваліфікаційними характеристиками посадовим вимогам» [14, с. 126];

4) працівники, які «пройшли професійну попередню підготовку, мають спеціальні знання, трудові навички або досвід роботи в обраній сфері діяльності» [12; 20, с. 14], «кваліфіковані працівники», що «пройшли професійну підготовку та мають спеціальну освіту» [24, с. 11], або ж «пройшли попередню професійну підготовку, володіють трудовими навичками, досвідом роботи, спеціальними знаннями в обраній сфері діяльності» [13, с. 7] тощо.

Серед найбільш помітних вад наведених вище підходів ми можемо визначити наступні: По-перше, не можна ототожнювати кадри лише із якоюсь однією «частиною» персоналу, навіть найбільш здібного, оскільки до кадрів органів НПУ відноситься увесь персонал таких органів. По-друге, до кадрів необхідно відносити абсолютно усіх працівників, незалежно від того, чи мають вони «трудові навички», «досвід роботи», «спеціальні знання», «спеціальну освіту» тощо.

Враховуючи викладені зауваження, можна зробити висновок, що *для характеристики рівня професійної підготовки кадрів органів НПУ найбільш доцільно використовувати такі ознаки, як «професійна підготовка» та «кваліфікованість».* Перша ознака в найбільш узагальненому вигляді окреслює рівень та характер освіти працівника, а друга – наявність у нього відповідних знань, умінь і навичок.

*До четвертої групи необхідно відносити ознаки, що характеризують тривалість виконання трудових функцій.* Як свідчать результати проведеного нами дослідження, на сьогодні в науковій літературі можна зустріти дві протилежні точки зору на це питання. Одна група науковців до «кадрів» відносить усіх працівників, незалежно від тривалості виконуваних ними функцій. Так, наприклад, Н.П. Матюхіна термін «кари» поширює на усіх осіб, які «постійно або тимчасово виконують певні трудові функції» [1, с. 12]. Схожий підхід можна зустріти також і в інших наукових джерелах [9, с. 230; 16, с. 186; 18, с. 32]. Друга група науковців, навпаки, наголошує на тому, що до «кадрів» необхідно відносити лише «постійний склад працівників» [5, с. 29; 10, с. 142; 13, с. 7; 14, с. 129; 23, с. 6]. Так, наприклад, Л.І. Михайлова зазначає, що до складу кадрів не варто відносити «тимчасових, позаштатних працівни-



ків та працівників за сумісництвом» [24, с. 11]. Г.В. Щьокін доповнює цей перелік також «сезонними працівниками» та особами, які «працюють за короткостроковими трудовими угодами» або «займаються індивідуальною трудовою діяльністю в комерційній сфері» [8, с. 242].

Не вдаючись до детального аналізу переваг та недоліків кожного із наведених вище підходів, зазначимо, що *для характеристик тривалості виконання трудових функцій, на нашу думку, необхідно використовувати таку ознаку кадрів органів НПУ, як «виконання професійних обов'язків на постійній основі»*. Саме таке формулювання дозволяє охопити увесь склад органів поліції: і тих працівників, які працюють постійно, і тих, які працюють «умовно-постійно». До останньої групи, зокрема, варто включати: працівників, які працюють за контрактом; працівників, які тимчасово виконують обов'язки на певній посаді; працівників, відряджених для проходження служби в інші органи; курсантів, які здобувають освіту в навчальних закладах тощо.

*До п'ятої групи ознак необхідно відносити ознаки, що характеризують таку специфічну рису адміністративно-правового статусу, як «наявність спеціального звання»*. Відразу ж зауважимо, що далеко не всі науковці виділяють зазначену характеристику в якості основної ознаки кадрів органів НПУ (МВС, ОВС). Так, наприклад, К. Бугайчук до кадрів НПУ відносить лише тих працівників, які «мають спеціальні звання поліції» [14, с. 129]. Більш широкий погляд на структуру кадрів обґрунтовує П.Б. Коптев. На його думку, до кадрів МВС необхідно відносити «усіх працівників, як атестованих, так і неатестованих, які працюють в системі МВС» [2, с. 33].

Як відомо, реалізація принципу демілітаризації відчутно вплинула на структуру кадрів поліції, обумовивши суттєве збільшення частки неатестованих працівників. Відтак, для цілей нашого дослідження пропонуємо використовувати широкий підхід до розуміння змісту адміністративно-правового статусу працівників НПУ, що передбачає *віднесення до кадрів органів НПУ як атестованих, так і не атестованих працівників*.

*До шостої групи ознак необхідно відносити ознаки, що характеризують оплачуваний характер діяльності кадрів органів НПУ*. Так само, як і попередню ознаку, цю ознаку виділяють не всі науковці. А ті, що виділяють, формують її зміст по-різному. Так, наприклад,

дехто наголошує, що кадри виконують певні трудові функції «на умовах оплати» [9, с. 230] або «за оплату» [1, с. 12; 18, с. 32], а дехто – що кадри «отримують грошове забезпечення, передбачене чинним законодавством України» [14, с. 129].

У цілому, ми підтримуємо доцільність віднесення аналізованої ознаки до характерних рис кадрів органів НПУ. Однак, враховуючи той факт, що до складу таких кадрів ми включаємо як атестованих, так і неатестованих працівників, найбільш обґрунтованим видається використання такого формулювання: *«кадри органів НПУ виконують покладені на них функції на умовах оплати»*.

*До сьомої групи необхідно відносити ознаки, що характеризують наявність індивідуально-визначених якостей працівників*. Відразу ж зауважимо, що зазначена група ознак виокремлюється лише тими науковцями, котрі розглядають «кадри» та «персонал» як тотожні, синонімічні поняття. Науковці, які розмежовують вказані поняття (що, на нашу думку, є цілком обґрунтованим), розглядають «кадри» як абстрактну, знеособлену категорію, *якій не притаманні індивідуально-визначені якості*.

**Висновки.** Узагальнивши наведені вище особливості кадрів органів НПУ, ми можемо запропонувати їх *авторську дефініцію*, яка максимально повно враховує всі їх ознаки. Отже, ***під кадрами органів НПУ необхідно розуміти*** сукупність як атестованих, так і неатестованих працівників, які мають необхідний рівень професійної підготовки та кваліфікації, займають посади, передбачені штатним розписом (штатом) органу (закладу, установи) поліції, і на постійній основі та на умовах оплати забезпечують реалізацію покладених на поліцію повноважень.

#### Список використаної літератури:

1. Матюхіна Н.П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України (Теоретичні і прикладні аспекти)/ За заг.ред. д-ра юрид.наук, проф. О.М. Бандурки: Монографія. – Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 287 с.
2. Коптев П.Б. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів по роботі з персоналом ОВС. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харків – 2006.
3. Юнін О.С Теоретичні аспекти управління персоналом у роботі підрозділів поліції // Півден-



- ноукраїнський правничий часопис. - 2015. - № 2. - С. 134-137.
4. Прокоф'єв М.М. Роль кадрового забезпечення у системі державної служби в умовах реформування правоохоронної сфери // Прикарпатський юридичний вісник. - 2019. - Випуск 1(26). - С. 166-171.
  5. Котельникова Ю.М. Управління кадровим забезпеченням галузі рослинництва сільськогосподарських підприємств. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук за спеціальністю 08.00.04 – економіка та управління підприємствами (за видами економічної діяльності). Поліський національний університет Міністерства освіти і науки України. – Житомир, 2021.
  6. Тлумачний словник української мови; За ред. В. С. Калашника. – Х.: Прапор. 2002. – 992 с.
  7. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол. : Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К.О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю.П. Сурміна (кер. проекту). - К. : НАДУ, 2012. – 72 с.
  8. Щёкин Г.В. Основы кадрового менеджмента : учебник. 5-е изд., стереотип. Киев: МАУП, 2004. 280 с.
  9. Основы управления в органах внутренних дел: Учебник / Под ред. А.П. Коренева. – М.: Изд-во "Щит", 1996. – 343 с.
  10. SWOT-аналіз – основа формування маркетингових стратегій підприємства: навчальний посібник / під ред. д.е.н., проф. академіка АЕН України, зав. кафедри маркетингового менеджменту Донецького державного університету економіки і торгівлі ім. Михайла Туган-Барановського Л.В. Балабанової. Донецьк: ДонДУЕТ, 2001. 180 с.
  11. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. Москва : Юридическая литература, 1997. 400 с.
  12. Щёкин Г. В. Социальная теория и кадровая политика. Монография. К.: МАУП, 2020. 582 с.
  13. Управління персоналом в органах публічної влади : навч. посіб. / С.М. Серьогін, Є.І. Бородін, К.В. Комарова, Н.А. Липовська, Т.М. Тарасенко. – Дніпро. : ДРІДУ НАДУ, 2019. – 200 с.
  14. Бугайчук, К. Кадрова політика та кадрове забезпечення публічного адміністрування в органах Національної поліції // Підприємництво, господарство і право. – 2019. – № 5. – С. 125-131.
  15. 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.
  16. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник. Харків: Унів. внутр. справ. 1998. – 480 с.
  17. Гербер Р., Юнг. Г. Кадри в системі соціального управління. - М.: Прогресс. 1970. – 184 с.
  18. Дарміць Р. З., Горішна Г. П. Кадрове забезпечення діяльності підприємства в умовах розвитку міжнародної конкурентоспроможності. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку. - 2013. - № 778. - С. 26–34.
  19. Чернишова Є.Р., Гузій Н.В., Ляхоцький В.П. Термінологічний словник з основ підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів післядипломної педагогічної освіти. Київ : ДВНЗ «Університет менеджменту освіти». 2014. – 230 с.
  20. Пашков О.С. Кадровая политика и право. Москва: Юрид. лит. 1989. – 288 с.
  21. Плахотнюк Н.Г. Повноваження керівника органу виконавчої влади у сфері управління персоналом // Університетські наукові записки. – 2007. – №. 1. – С. 170-177.
  22. Гупер Френсис Ж. Преобразование организации / пер. с англ. Москва: Дело. 2009. - 376 с.
  23. Гриньова В.М., Ястремська О.М. Проблеми управління трудовими ресурсами підприємства. - Харків: Вид. ХНЕУ. 2006. – 192 с.
  24. Михайлова Л.І. Економічні основи формування людського капіталу в АПК: Монографія. - Суми: Довкілля. 2003. – 326 с.

### **Horyachenko R. I. Staff of the national police of Ukraine: concepts and characteristics**

*The relevance of the article is that the analysis of modern scientific sources, today in the legal literature and in practice uses several terms to indicate the legal status of different categories (groups) of people who work. In particular, in addition to such a traditional concept as "personnel", you can often find such relatively new concepts as "staff", "labor resources", "human resources", "human capital", "labor force", "labor collective" etc. Sometimes these concepts are considered identical, and sometimes scientists use them to explain their own reasoning and establish different relationships between them. In addition to the scientific literature, these concepts can often be found in current legislation. However, here too it should be noted the lack of unambiguous normative definitions. The etymological meaning is clarified and encyclopedic interpretations of the word "frames" are given. The most well-known scientific definitions of the term "personnel" are generalized and fundamentally different approaches to its understanding by modern administrators are singled out. A broad and narrow interpretation of the category "personnel" is analyzed. The most common scientific*

*approaches to determining the main features that characterize the category of personnel are studied. The necessity of differentiation of all features that reveal the specifics of the staff of the National Police of Ukraine into seven groups is substantiated: features that characterize the scope of their competence; the presence and nature of their relationship with the employer; the level of their professional training; duration of their performance of labor functions; availability of a special title; paid nature of their activities; the presence of individually defined qualities of employees. Based on the results of the study, the author's definition of the term "personnel of the National Police of Ukraine" is formulated. It is concluded that the staff of the National Police of Ukraine should be understood as a set of both certified and uncertified employees who have the required level of training and qualifications, hold positions provided by the staff list (staff) of the police body (institution), and permanent on the basis and on the terms of payment ensure the implementation of the powers vested in the police.*

**Key words:** *personnel policy in the bodies of the National Police of Ukraine, human resources, object of personnel policy, personnel, employer, labor force, labor collective, labor resources, labor functions.*

УДК 342.98:343.14

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2021.4.22>

**О. Ю. Дубинський**

доктор юридичних наук, професор,  
проректор з науково-педагогічної роботи, економічних, юридичних та соціальних питань,  
професор кафедри морського та господарського права  
Національного університету кораблебудування імені адмірала Макарова

**Д. В. Бараненко**

доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри теорії та історії держави і права  
Національного університету кораблебудування імені адмірала Макарова

**Н. П. Бортник**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри адміністративного та конституційного права  
Національного університету кораблебудування імені адмірала Макарова

## ІНФОРМАЦІЙНО-ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНА МОДЕЛЬ ДОКАЗІВ В АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ

*У статті розглянуті питання використання в адміністративно-юрисдикційного процесі доказів отриманих з використанням технічних приладів в контексті законодавства, яке регулює забезпечення громадського порядку та безпеки дорожнього руху. Проаналізовано класифікацію доказів і проблеми застосування інформаційно-комунікаційних технологій для збору і аналізу доказів у провадженні у справах про адміністративні правопорушення.*

**Ключові слова:** докази, інформаційні технології, справа про адміністративне правопорушення, технічні прилади.

**Постановка проблеми.** Інтеграційні процеси, що відбуваються в країнах Європейського Союзу, об'єднаних загальним характером політичного, економічного, соціально-культурного та правового розвитку, прискорили формування ефективної правової бази. Правоохоронні інститути ЄС спрямовані на дотримання прав людини у сфері адміністративного провадження становлять особливий інтерес для національної юридичної науки, оскільки Україна – велика держава на європейському континенті, що має спільні кордони з ЄС і є невід'ємною частиною європейської цивілізації. Україна також становить єдиний «правовий простір» з Європою, в силу поступового поглиблення інтеграції у відповідності з договором про асоціацію України і ЄС. Це робить співпрацю у сфері адміністративно-деліктного права необхідною і неминучою. Саме тому подальша інтеграція України і Європейського Союзу передбачає створення уніфікованого правового простору з єдиними підходами до проблематики дотри-

мання прав людини у сфері законодавства про адміністративні правопорушення. Незважаючи на те, що взаємодія в сфері законодавства про адміністративні правопорушення є порівняно новим напрямом політики Європейського Союзу, вказана проблема привертає увагу багатьох вчених, що особливо актуально у контексті змін у чинному адміністративному законодавстві у зв'язку з реформою правоохоронної системи держави і діяльністю Національної поліції України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У вітчизняній юридичній літературі питання співпраці держав-членів ЄС у сфері адміністративно-деліктного законодавства висвітлені частково і зачіпають загальні теоретичні аспекти взаємодії. Проблематику узгодження окремих інститутів адміністративно-деліктного права України та Європейського Союзу розглядали вчені: В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Банчук, О. Бандурка, Ю. Битяк, Н. Бортник, А. Васильєв, І. Голосніченко, С. Гончарук, Є. Додін,

М. Дорогих, В. Заросило, В. Зуй, Р. Калюжний, Л. Коваль, М. Ковалів, В. Колпаков, В. Опришко, О. Остапенко, І. Пахомов, В. Петков та ін. Водночас внесення змін в адміністративне законодавство відповідно до Закону України від 23.12.2015 р. № 901-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» вимагає комплексного дослідження теоретичних і практичних аспектів забезпечення прав і свобод людини у сфері провадження у справах про адміністративні правопорушення з погляду на нормативну базу ЄС.

**Метою статті** є правова характеристика нових видів доказів, які застосовуються в адміністративному законодавстві з огляду на законодавство про проступки в країнах Європейського Союзу.

**Виклад основного матеріалу.** Реалізація правових аспектів Угоди про асоціацію України і Європейського Союзу вимагає не тільки підвищення ефективності державного управління за рахунок реформування усіх ланок державного апарату але й реформування національного законодавства за рахунок адаптації до законодавства країн Європейського Союзу у тому числі у сфері адміністративного та інформаційного законодавства. Як зазначає Н. Мороз, розвиток інформаційної сфери пов'язаний насамперед із задоволенням інформаційних потреб [1, с.45].

Прийняття Законів України від: 02.07.2015 р. № 580-VIII «Про Національну поліцію», 14.07.2015 р. № 596-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху»; 23.12.2015 р. № 901-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» внесло низку змін у матеріальну та процесуальну частини законодавства про адміністративні правопорушення, що вимагає, передусім, розгляду доказової бази.

Зміни внесені в Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), мали на меті введення інформаційних технологій у сферу забезпечення безпеки дорожнього руху. Використання інформаційних технологій покликане спростити і прискорити процес розгляду спорів, за рахунок скорочення часу на обмін інформацією між учасниками процесу.

Таке широке використання інформаційних технологій ставить завдання перегляду окремих положень адміністративно-процесуального

права, оскільки тягне за собою впровадження інформаційних технологій в адміністративний процес.

Досвід зарубіжних країн показує що багато правових інститутів не вимагають значного реформування в умовах впровадження інформаційних технологій. Як зазначає Г. П. Джозеф (Gregory P. Joseph) «новизна проблем доказування виникає з новизни засобів інформації – отже, ці проблеми по суті є фактичними та можуть бути вирішені прямим застосуванням існуючих принципів, способом подібним тому, коли вони застосовуються до традиційних речових доказів і доказів, які генеруються комп'ютером» [2, с. 19]. Можливість застосування діючих норм права до процесуальних відносин з використанням інформаційних технологій не знімає необхідності у тлумаченні правових норм з урахуванням особливостей інформаційних технологій. Використання інформаційних технологій неминуче впливає на діяльність суду та інших учасників процесу з розгляду і вирішення справи про адміністративні правопорушення при розгляді як доказу інформації, що утворена з використанням інформаційних технологій.

Докази, утворені з використання інформаційних технологій у справах про адміністративні правопорушення (далі – докази), у контексті досліджень Є. Додіна можна класифікувати з урахуванням виду, характеру і обсягу фактичних даних [3, с. 54]. Відносно обставин, за визначенням В. Косака, докази поділяються на прямі та непрямі докази, де основним критерієм розмежування є відмінності в обґрунтуванні факту, що доказується [4, с. 309]. Прямі докази встановлюють суть справи, або спростовують обставини, що підлягають доказуванню (наприклад, в разі застосування технічного засобу для визначення стану алкогольного сп'яніння водія або відеофіксації порушення правил дорожнього руху водієм транспортного засобу).

Непрямі докази встановлюють і обґрунтовують будь-які другорядні факти пов'язані з предметом доказування (наприклад, встановлення стану сп'яніння щодо ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції [5]. Поділяючи наукові погляди авторів Науково-практичного коментаря Кодексу України про адміністративні правопорушення Н. Бортник, К. Белякова, С. Морозова, О. Остапенка, С. Петкова, на нашу думку, такі докази можуть надати безпосереднє значення в досягненні істини, але у відсутності



законодавчого закріплення вони не можуть бути прямими доказами. Процесуальне призначення прямих і непрямих доказів є встановлення фактичних даних, які в загальній сукупності можуть встановити обставини, що мають значення для провадження [6].

З погляду на дослідження О. Круглова докази доцільно класифікувати в залежності від джерела формування на первинні та вторинні [7]. До перших відносяться дані, отримані з першоджерел (оригінал документів, покази свідків тощо). До другої – впорядковані, в ході інформаційних перетворень, що призводять до втрат у процесі суб'єктивізації інформації, знакові структури соціокультурної дійсності (наприклад, копії документів, копії речових доказів тощо). Розмежування первісних і вторинних доказів визначається моментом їх формування. Вторинні докази мають значення при використанні для встановлення первинних доказів. Так, наприклад, сліди транспортних засобів на місці вчинення дорожньо-транспортної пригоди. Інформаційні технології дають змогу отримати первинні та вторинні докази. Документи у віртуальному просторі мають першоджерело інформації. Поширення інформації може спотворити або надати інший зміст.

У контексті дослідження Є. Додіна відповідно до єдності фактичного змісту та процесуальної форми докази класифікуються на належні, допустимі, достовірні та достатні [8, с.47]. Визначення посадовою особою, які докази є допустимими, достовірними та достатніми, здійснюється при оцінці доказів, передбаченій ст. 252 КУпАП. Допустимими доказами вважаються докази, які придатні для встановлення обставин, що мають значення для провадження, відповідають вимогам закону щодо джерел, порядку виявлення та фіксації.

В узагальненнях судової практики застосування законодавства Верховним Судом України «Про якість складання й оформлення судових рішень у кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення» зазначено, що при розгляді справи про адміністративне правопорушення зібрані у справі докази повинні оцінюватися відповідно до статті 252, а також з урахуванням вимог закону про їх отримання (ст. 251 КУпАП) закріплення і дослідження доказів [9].

Цей критерій дуже важливий для всіх видів доказів – матеріальних предметів і документів, електронних і віртуальних документів і тих, що можуть виникнути в майбутньому, оскільки

забезпечують застосування посадовою особою тільки тих доказів, які відповідають закону і отримані на законних підставах, що в свою чергу гарантує винесення справедливого рішення у справі про адміністративне правопорушення при достовірних та достатніх доказах.

Тут важливим аспектом є те, що критерії достовірності та достатності мають місце у всіх процесуальних кодексах України, за винятком КУпАП. Наприклад, в ст. 34 ГПК України передбачена судова оцінка належності, допустимості, достовірності доказів, а також їх достатності. Так, доказ визнається судом достовірним, якщо в результаті його перевірки та дослідження з'ясується, що відомості, які містяться в ньому відповідають дійсності.

Достовірні докази визначаються з урахуванням їх змісту, тобто відповідності фактичних даних об'єктивній дійсності. Тому, якщо доказ викликає непереборні сумніви в його змісті, то його може бути визнано недостовірним, наприклад, якщо свідок дає суперечливі свідчення щодо часу, місця, обставин при його вчиненні, кольору автомобіля – учасника дорожньо-транспортної пригоди тощо, то подібні свідчення викликають непереборні сумніви в їх достовірності. Однак, не у всіх випадках можна зробити об'єктивний висновок про достовірність або не достовірною доказів, наприклад, якщо свідок має фізіологічні дані, які у певних умовах не дають змогу точно визначити об'єктивну реальність.

Достатність доказів становить факультативну ознаку в провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Достатність означає, що в ході провадження були зібрані всі необхідні докази для винесення обґрунтованого рішення. При цьому достатність доказів визначається посадовою особою на підставі свого внутрішнього переконання, що нерідко призводить до того, що одну і ту ж сукупність доказів посадові особи оцінюють по-різному, оскільки критеріїв достатності доказів не встановлено.

Багато вчених поділяють докази в залежності від того, що (матеріальний об'єкт) або хто (особа) є джерелом доказів, і з урахуванням цього ділять їх на особисті і речові докази. Так, на думку В. Косик, критерієм розмежування доказів є спосіб закріплення і збереження фактичних даних [4, с. 309]. Він розділяє докази на особисті і речові (предметні). Якщо факти виходять від людини, то такий доказ є особистим, а якщо ж представлені відомості про неживі факти, речі, то такі докази є речовими. Білоруський вчений С. Курильов, крім зазначених

видів доказів, виділив ще змішаний вид доказів, до якого відносить висновок експерта, факти впізнання, результати слідчого експерименту і тощо [10, с. 177-179]. Хоча на думку М. Штефана висновок експерта відноситься до особистих доказів [11, с. 59].

З урахуванням збільшення обсягів фактичних даних, найбільш обґрунтованим видається поділ доказів на особисті, речові та інші (змішані) докази. Особистими доказами варто вважати такі відомості, які мають безпосереднє відношення до предмету доказування, носієм яких є людина, тобто попередньо отримана інформація сприймається його свідомістю і переробляється нею. Як зауважував Є. Додін, на процес пізнання фактичних даних впливає суб'єктивне сприйняття інформації з урахуванням світогляду, праворозуміння та правосвідомості [3, с. 60-61].

Стосовно провадження у справах про адміністративні правопорушення до особистих доказів відносяться фактичні дані, які містяться в протоколах про адміністративне правопорушення, передбачених КУпАП, показах потерпілого, поясненнях особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, показах свідків, висновку експерта [3, с. 76-79].

Особисті докази мають різні форми передачі даних: усну, письмову, графічну (креслення, схеми, малюнки тощо). Форми відображення інформації людиною зумовлюють різні класифікації, де основним критерієм є форми відображення доказів (аудіальні, візуальні та інші докази).

Згідно ст. 251 КУпАП речовими доказами визнаються покази технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, працюючими в ручному або в автоматичному режимі; засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, працюючими в автоматичному режимі, які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, документи. Речовим доказом може бути особистий доказ, наприклад, протоколом про вилучення речей і документів. Розмежувальною складовою між особистими і речовими доказами є те, що особисті виходять тільки від людини та створюються тільки нею, а речові – це продукт, що утворився після певного правового встановлення посадовою особою.

З розвитком інформаційних технологій категорія змішані докази, отримані (як зазначають автори статті «Докази» Юридичної енциклопедії М. Михеєнко, М. Штефан), із застосуванням електронно-обчислювальної техніки, дещо змінили традиційне поняття [12, с. 270-271]. Розуміння документа змінилося з появою електронних документів, а з виникненням правопорушень у сфері комп'ютерних технологій, поняття речового доказу не повною мірою відповідає реальності, оскільки нині мають місце такі фактичні дані, які складно асоціювати з предметами матеріального світу, електронні докази (комп'ютерні, мобільні, віртуальні) [13].

У цьому випадку суттєвим є відповідність правил збирання та закріплення доказів чинному законодавству. Говорячи про докази, що суперечать закону за різними підставами, доцільно зауважити, що це фактичні дані, які не відповідають вимогам закону, а це унеможливає їх подальше використання як доказів. Відповідно до ст. 129 Конституції України, здійснення правосуддя не допускає використання доказів, отриманих з порушенням закону, аналогічна норма передбачена ст. 251 КУпАП. Прикладом щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення є порушення процесуальних правил складання протоколу про адміністративне правопорушення (ст. 256 КУпАП). Протокол складений з порушеннями вимог зазначеної статті, може бути не прийнятий як доказ, а справу про адміністративне правопорушення може бути припинено через некомпетентність посадової особи, яка його склала [14].

Абсолютно протилежними є докази, що не суперечать закону, які відповідно зібрані та долучені до матеріалів справи як докази у відповідності до норм чинного законодавства.

Відповідно до ст. 251 КУпАП до доказів відносяться: протокол про адміністративне правопорушення; інші передбачені протоколи; пояснення особи, щодо якої ведеться провадження; покази потерпілого; покази свідків; висновки експерта; покази спеціальних технічних засобів; речові докази; пояснення фахівця; документи, зафіксовані і в письмовій, і в іншій формі; доручення і запити; інші документи.

У цьому контексті доцільно звернути увагу на нову форму доказу – електронну. Визначення електронної форми подання інформації міститься у ст. 3 Закону України від 03.09.2015 р. № 675-VIII «Про електронну комерцію» – спосіб документування інформації, що означає ство-

рення, запис, передачу або збереження інформації у цифровій чи іншій нематеріальній формі за допомогою електронних, магнітних, електромагнітних, оптичних або інших засобів, здатних до відтворення, передачі чи зберігання інформації. Електронною формою подання інформації вважається документування інформації, що дає змогу її відтворювати у візуальній формі, придатній для сприйняття людиною.

Зміни в КУпАП, внесені Законами України від 14.07.2015 р. № 596-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» та 23.12.2015 р. № 901-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» дозволили повною мірою використовувати докази зафіксовані в електронному вигляді в адміністративно-юрисдикційній практиці.

Електронні документи в провадженні у справах про адміністративні правопорушення можуть бути і новою формою традиційного документа, і об'єктом правопорушення. Наприклад, згідно зі ст. 212-6 КУпАП настає адміністративна відповідальність у разі здійснення незаконного доступу до інформації в інформаційних (автоматизованих) системах, незаконне виготовлення чи розповсюдження копій баз даних інформаційних (автоматизованих) систем.

Однак, незважаючи на всю важливість цього виду доказу, в КУпАП не міститься норми, яка визначає поняття електронного документа, тому необхідно включити цей вид доказу доповнивши ст. 251 «Докази» КУпАП.

Зазначену статтю КУпАП доцільно доповнити близьким за змістом до електронного документа віртуальним документом, що становить, значною мірою, новий вид документа, який може мати доказове значення у провадженні. Такий вид документа притаманний виключно мережі Інтернет і може міститися на різних сайтах, в соціальних мережах тощо. З огляду на дослідження Г. П. Джозеф (Gregory P. Joseph), це безпосередньо пов'язано з низкою чинників зумовлених технічними характеристиками сучасних інформаційних систем (Authentication Of Website Data, Self-Authentication, Judicial Notice, Chat Room Evidence, Internet Archives, Temporary Internet Files, Search Engines, Social Networking Sites, Hearsay Issues With Internet Evidence, Data Entry, Business And Public Records) [2, с. 20-27]. Основною особливістю віртуального документа є те, що на відміну

від електронного документа, який повинен мати обов'язковий атрибут, що його ідентифікує – електронний підпис, цей документ не має юридичних засобів ідентифікації його творця, персоніфікація його укладачів під силу лише експертам і спеціалістам, які володіють спеціальними технічними знаннями у цій сфері. Такий стан справ є досить вигідним для правопорушників, оскільки можливий об'єкт правопорушень і вид доказу не закріплений у чинному законодавстві. При цьому щодо тих віртуальних документів, які вже містять в собі дані про його укладача (творця) в юридичній практиці є прецеденти їх відповідного забезпечення [2, с. 20-22].

Поняття електронний документ у контексті провадження у справах про адміністративні правопорушення необхідно доповнити розглянутим новим видом доказів, які отримані з використанням мобільного зв'язку. Важливість цього виду доказів є для тієї категорії справ, де визначення місцезнаходження правопорушника або іншої особи має суттєве значення, наприклад, якщо правопорушник ховається від осіб, які здійснюють провадження, або зник з місця дорожньо-транспортної пригоди, але при цьому у потерпілих, свідків або посадових осіб є дані про номер його мобільного телефону.

Стаття 279-4 КУпАП передбачає, що за бажанням власника транспортного засобу інформація про фіксацію в автоматичному режимі адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, вчиненого на належному йому транспортному засобі, може передаватися з використанням повідомлень рухомого (мобільного) зв'язку або електронної пошти.

Необхідно доповнити ст. 251 КУпАП доказами сфери комп'ютерних технологій, оскільки останні забезпечують належне зберігання, обробку та поширення інформації, яка часто має значення для адміністративно-юрисдикційного провадження. Цей вид доказів має особливе значення для адміністративно-правової протидії незаконному використанню та поширенню програмного забезпечення, захищеного законом; у сфері незаконного отримання інформації про персональні дані тощо. Такі види правопорушень кваліфікуються за статтями 51-2, 188-39 КУпАП, які передбачають адміністративну відповідальність за порушення авторських та суміжних прав, а також за порушення встановленого законом порядку збору, зберігання, використання або поширення інформації про персональні дані. Ці докази є матеріаль-

ними об'єктами, але відповідають віртуальним і електронним документам з властивою їм різною програмною і іншою специфікою.

На думку Р. В. Кимлик, чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення не заперечує існування процесу доказування під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Про це свідчать ст.ст. 251, 252 Кодексу. Водночас, нормативне закріплення лише двох статей не створює належних умов для забезпечення такого багатогранного явища, як доказування. Останнє має відображатись через врегулювання його основних категорій: предмета, меж, суб'єктів, елементів, засобів доказування, умов допустимості, належності, достовірності, достатності доказів тощо. Гносеологічна характеристика доказування свідчить про те, що пізнання в адміністративно-деліктному провадженні підлягає загальним гносеологічним закономірностям і як будь-яка галузь пізнавальної діяльності здійснюється за законами матеріалістичної теорії відображення. У процесуальному доказуванні відображаються принципи сучасної гносеології: принцип відображення, принцип діяльності і принцип розвитку [15, с. 24-25].

Водночас, як зазначав Є. Додін у 1973 році, під оцінку доказів розуміється логічний процес визначення ролі та місця зібраних доказів у встановленні істини у справі. Підставою для такого процесу є оперативна самостійність осіб, які застосовують право [8, с. 54].

Специфіка адміністративного права, особливості засобів і сфери прикладання адміністративних норм, положення посадових осіб в системі державного апарату – все це, без сумніву, позначається на їх правосвідомості і призводить до виділення та відокремлення адміністративно-правової свідомості. У зв'язку з цим, роль регулятора у формуванні внутрішнього переконання осіб, які застосовують право, при оцінці доказів в адміністративному процесі відіграє передусім не правосвідомість взагалі, а заснована на її загальних принципах і ідеях адміністративно-правова свідомість. На відміну від адміністративно-правової свідомості, яка властива постійно посадовій особі, внутрішнє її переконання позначається тільки при розгляді конкретної справи. Наявність внутрішнього переконання про події і обставини конкретної адміністративної справи ще до її розгляду може свідчити про упередженість посадової особи до справи. Внутрішнє переконання має створюватися в результаті всебічного і ретель-

ного дослідження всіх обставин справи, всіх зібраних у справі доказів. Воно повинно спиратися на об'єктивні факти і обставини справи та в жодному випадку не може бути довільним, необґрунтованим. Але для цього особа, яка застосовує право, зобов'язана опанувати всіма прийомами і методами збору, дослідження та оцінки кожного з доказів, допущених законом в адміністративному процесі [8, с. 59].

Проведений аналіз теоретичних підстав доказів у справах про адміністративні правопорушення має практичну складову. Закони України: від 14.07.2015 р. № 596-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» та від 23.12.2015 р. № 901-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» внесли зміни у порядок притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції.

За вчинення 27 складів адміністративних правопорушень передбачених КУпАП, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, протокол про адміністративне правопорушення не складається, а виноситься тільки постановою. У випадку оскарження правопорушення у сфері громадського порядку та безпеки складається протокол, який є додатком до постанови. Про притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, протокол не складається.

З указанного вище виникає питання про фіксацію доказів. Стаття 283 «Зміст постанови по справі про адміністративне правопорушення» КУпАП прямо не вказує про особисті та реальні докази. Водночас зазначається, що у постанові повинно бути вказано технічний прилад, яким здійснено фото або відеозапис. З погляду на матеріали курсу «Основи патрульної служби» первинної професійної підготовки (спеціалізації) слухачів патрульної служби, поліцейські під час несення служби повинні мати включеним відео реєстратор для фіксації правопорушень. Пункт 10 розділу VI «Права працівників патрульної служби» Положення про патрульну службу МВС дозволяє використовувати технічні засоби та технічні прилади для виявлення і фіксації правопорушень відповідно до законодавства [16].



Тобто доказом учинення адміністративного правопорушення, розгляд якого віднесено до компетенції Національної поліції, є інформація з відеореєстратора, зафіксована в постанові у справі про адміністративне правопорушення.

Це повинно бути зазначено у Стандартних операційних процедурах / робочих методиках патрульної поліції [17]. Також нормативним актом повинно бути визначено технічні параметри відеореєстратора. Відповідно до норм ЄС спеціальний технічний засіб у нашому випадку відеореєстратор – це технічно справний прилад, правовий статус якого закріплений в установленому законом порядку, призначений для виконання спеціальних вузькопрофільних завдань відповідних спеціалізованих структур, коло яких визначено виключно законом, має відповідні сертифікати та пройшов метрологічну повірку.

У контексті адаптації національного законодавства відповідно до Угоди про асоціацію України і ЄС технічні параметри відеореєстратора повинні забезпечити обізнаність суду, аутентифікацію інформації (форми та змісту) і джерела інформації, ідентифікацію електронного документа.

Достовірність доказів, створених за допомогою відеореєстратора у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, яка дозволить надати їм статус речового доказу, може бути забезпечена за допомогою проведення відповідної експертизи. Як речовий доказ інформація відеореєстратора, на нашу думку, може виступати у випадках:

– інформація отримана з технічного засобу, що не має зовнішніх пошкоджень, має відповідні сертифікати, пройшов метрологічну повірку, є інструкція щодо його застосування;

– інформація отримана з приладу, що не має системи автоматичної фото- і відеофіксації, перетворена в документальну процесуальну форму (протокол) у відповідності до закону уповноваженою посадовою особою;

– інформація отримана з приладу, що працює в режимі автоматичної фото- і відеофіксації, поданої у вигляді постанови про адміністративне правопорушення, вираженої у формі електронного документа, підписаного електронним підписом.

На нашу думку, вказане вище повинно бути визначено підзаконним нормативно-правовим актом, який описує застосування технічних засобів (наприклад, Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препара-

ратів, що знижують увагу та швидкість реакції) та відображено у нормативно-правових актах, що регламентують процесуальні аспекти адміністративно-юрисдикційної практики Національної поліції – інструкцій з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі [18; 19].

Відсутність нормативного визначення негативно впливає на сферу адміністративно-юрисдикційної діяльності у сфері забезпечення громадського порядку та безпеки дорожнього руху та на імідж Національної поліції України. Це наочно видно за матеріалами веб-сайту громадської організації «Дорожній контроль».

**Висновки.** Упровадження інформаційних і телекомунікаційних технологій, використання електронної інформації, комп'ютерної техніки підвищують точність і об'єктивність знань. Для забезпечення прав і свобод людини у процесі розгляду справ про адміністративні правопорушення необхідним є дотримання форми та змісту адміністративно-процесуальних відносин. Неможливо збереження цілісності адміністративно-процесуальних відносин, якщо для досягнення цілей адміністративного провадження існує об'єктивна необхідність у здійсненні певних дій, які не передбачені відповідною процесуальною формою. Докази сфери комп'ютерних технологій в провадженні у справах про адміністративні правопорушення – це інформаційні дані, що існують у певному файловому середовищі, представлені в доступній формі для сприйняття, які зберегли електронні відомості протиправної дії або бездіяльності щодо обставин, які підлягають встановленню, пройшли певне експертне дослідження та мають значення для справи. Швидкість обробки, передачі, доступність, точність електронної інформації не створює якісно нових властивостей доказів. У доктринальному плані електронна інформація нічого нового в класичну систему доказів не вносить, адже в основі цієї системи лежить постулат про оцінку посадовою особою або суддею будь-яких відомостей за своїми внутрішніми переконаннями, в якому б вигляді і яким би способом вони не подавалися. Відносно інформації, що становить зміст доказів, завжди повинна існувати можливість аутентифікації й ідентифікації, тобто перевірки цілісності та незмінності інформації на електронному носії. Нові інформаційно-технологічні можливості щодо верифікації доказу, який містить елек-

тронну інформацію, дозволяють зробити висновок про те, що законодавча техніка відстає від змін, що відбуваються в адміністративно-процесуальному регулюванні під впливом інформаційних і телекомунікаційних технологій.

#### Список використаної літератури:

1. Мороз Н. С. Державна інформаційна політика України у сфері інформатизації діяльності органів державної влади. *Вісник Нац. ун-ту «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2015. № 825. С. 42–47.
2. Gregory P. Joseph. The facts may be new, but the rules are familiar. *Internet And Email Evidence (Part 1). The Practical Lawyer*. 2012. February. P. 19–30. URL: [file:///C:/Users/User/Downloads/tpl1112\\_joseph.pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/tpl1112_joseph.pdf)
3. Додин Е. В. Доказательства в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел: учеб. пособ. К.: НИ и РИО Киев. высш. школы МВД, 1985. 100 с.
4. Косик В. В. Види доказів у провадженні в справах про адміністративні правопорушення. *Форум права*. 2012. № 3. С. 308–312. URL: [FP\\_index.htm\\_2012\\_3\\_54\(1\).pdf](FP_index.htm_2012_3_54(1).pdf)
5. Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції: Наказ МВС України, МОЗ України від 09.11.2015 р. № 1452/735. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1413-15>
6. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення станом (на 14.04.2015) / Бортник Н. П., Беляков К. І., Петков С. В., Остапенко О. І. та ін. // За заг. ред. Петкова С. В., Морозова С. М.. К.: Вид-во ЦУЛ, 2015. 736 с.
7. Круглов О. М. Доказування і докази у справах про адміністративні правопорушення посадових осіб: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, Нац. ун-т внутр. справ, 2003. URL: <http://mydisser.com/ua/catalog/view/6/352/3884.html>
8. Додин Е. В. Доказательства в административном процессе. М.: Изд-во «Юридическая литература», 1973. 192 с.
9. Про якість складання й оформлення судових рішень у кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення. Судова палата у кримінальних справах Верховного Суду України / Верховний суд України офіційний веб-сайт. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/DBAE9855550C9F0DC2257B7C00383388?OpenDocument&Highlight=0,%E4%EE%EA%E0%E7%E8](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/DBAE9855550C9F0DC2257B7C00383388?OpenDocument&Highlight=0,%E4%EE%EA%E0%E7%E8)
10. Курьлев С. В. Избранные труды. (Наследие права). Минск: Редакция журнала «Промышленно-торговое право», 2012. 607 с.
11. Штефан М. Й. Цивільний процес. Вид. 2-ге, перероб і доп. К.: Вид. «Ін-Юре», 2001. 648 с.
12. Михеєнко М. М., Штефан В.В. Докази. Юридична енциклопедія [Гол. ред. Ю.С. Шемшуренко]. К.: Вид-во «Українська енциклопедія», 1999. Т. 2. 742 с.
13. Електронний доказ. *Закон@Бізнес*. 26.12. – 08.01.2016. № 52 (1246). URL: [http://zib.com.ua/ua/120705-elektronniy\\_dokaz\\_yak\\_pravove\\_regulyvannya\\_ne\\_zvazhae\\_na\\_te.html](http://zib.com.ua/ua/120705-elektronniy_dokaz_yak_pravove_regulyvannya_ne_zvazhae_na_te.html)
14. Ярмак О. М. Протокол про адміністративне правопорушення як джерело доказів у провадженні в справах про адміністративні правопорушення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2014. 20 с.
15. Кимлик Р. В. Гносеологічні та правові засади доказування у справах про адміністративні правопорушення неповнолітніх. *Наук. вісник Нац. ун-ту ДПС України (економіка, право)*. 2014. № 2(65). С. 22–28.
16. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС: Наказ МВС України від 02.07.2015 р. № 796 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15>
17. Стандартні операційні процедури / робочі методики патрульної поліції. URL: <http://reforms.in.ua/ua/reform/indicator/7568>
18. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції: Наказ МВС України від 06.11.2015 р. № 1376. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15>
19. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі: Наказ МВС України від 07.11.2015 р. № 1395. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15>

#### Dubynskyi O. Yu., Baranenko D. V. Bortnyk N. P. Information and telecommunication model of evidence in the administrative-jurisdictional process

*The questions used in the process of administrative and jurisdictional evidence obtained using technical devices in the context of the law governing public order and traffic safety. Analyzed evidence and classification problems using information and communication technologies to collect and analyze evidence in proceedings in cases of administrative offenses.*

**Key words:** *evidence, information technology, the case of an administrative offense, technical devices.*

**О. В. Лещенко**кандидат юридичних наук,  
адвокат,керуючий партнер «Адвокатського об'єднання  
«Лещенко, Дорошенко і партнери»  
<https://orcid.org/0000-0003-3103-6383>

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

*Досягнення значних результатів у сфері взаємодії публічного управління та громадянського суспільства, як правило, залежить від існування та функціонування взаємодії державних та недержавних установ та організацій. Така взаємодія повинна бути побудована за наявності сприятливих умов у різних сферах діяльності держави – політикою, прецедентами, різними процедурами. Також, така взаємодія повинна ґрунтуватись одночасно і на підтримці культурних цінностей. Тобто норми, компетенція, статус має надавати легітимність та визнання цим установам та організаціям. Таким чином, буде надаватись можливість людям та спільнотам проявляти ініціативу та здійснювати незалежні дії, користуватись у повній мірі своїми правами та свободами, здійснювати самовизначення та підтримувати індивідуальну та групову ідентичність.*

*На підтвердження думки щодо активної взаємодії держави та органів її управління з інститутом громадянського суспільства говорить навіть факт наявності терміну «громадянське суспільство» у законодавстві України. Наприклад, указ Президента України від 26.02.2016 р. «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки». Це наглядний приклад того, що держава зацікавлена у розвитку громадянського суспільства та підвищенні ефективності його існування. Відповідно, даним указом затверджується Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки і утворився консультативно-дорадчий орган при Президентові України – Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства. Прийняття та затвердження Стратегії було зумовлено необхідністю створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** громадянське суспільство, інститути громадянського суспільства, Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства, Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

На прийняття вищезазначеної Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні вплинуло багато факторів, що стали наслідком зростання ролі громадянського суспільства у різних сферах. Так, на сьогоднішній день, роль громадянського суспільства напряму впливає на просування реформ на державному і місцевому рівнях, розвиток електронного урядування, надання волонтерської допомоги Збройним Силам України та іншим військовим формуванням.

Як показує досвід багатьох країн, особливо в умовах фінансово-економічної кризи, організації громадянського суспільства самостійно

можуть вирішити значне коло питань, особливо в соціальній сфері, кращим та ефективнішим способом за органи державної влади.

Також, вказаним актом були визначені основні проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні. Серед них:

– малоефективна взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю;

– негативний вплив на розвиток громадянського суспільства та забезпечення прав і свобод людини і громадянина, на що повпливала тимчасова окупація Російською Федерацією Автономної Республіки Крим;

- недосконалість чинного законодавства;
- недостатній рівень гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу [1].

Для повноти та обґрунтованості дослідження, варто розглянути ці пункти детальніше.

Малоефективна взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю. Низький рівень результативності взаємовідносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування з однієї сторони, та громадськістю з іншої, пояснюється недостатньою прозорістю діяльності цих органів та забюрократизовані процедури такої взаємодії, низьким рівнем взаємної довіри. Нажаль, у наш час можна підкреслити стійкість бюрократії, що є певним недоліком у теорії демократії та у практичних аспектах її існування. Необхідним є пошук збалансованої та професійно компетентної бюрократії для управління як у розвинених країнах, так і в державах, що розвивається. Науковці пропонують декілька напрямів подолання проблеми бюрократії в Україні :

- зменшення розмірів і обсягів повноважень державного сектору;
- удосконалення системи надання державних (адміністративних) послуг;
- створення автономних та гнучких структур управління, здатних легко адаптуватися до змін зовнішнього середовища;
- зміна системи управління спеціалізованою державною службою, яка б дозволяла відбирати найбільш талановитих і компетентних фахівців, серед основних завдань яких – забезпечення дотримання стандартів якості в діяльності державних службовців, протидія проявам бюрократизму і корупції;
- запровадження нових механізмів взаємовідносин з громадськістю, етичних норм і стандартів для державних службовців;
- зміна системи оплати праці чиновників [2].

Недосконалість чинного законодавства. У першу чергу, на це впливає відсутність будь-яких згадок щодо громадянського суспільства у Основному законі держави – Конституції. Крім того, з-поміж безлічі нормативно-правових актів, що встановлюють порядок організації та діяльності структурних елементів громадянського суспільства, не існує єдиного закону, який би чітко встановлював що саме відноситься до інституту громадянського суспільства, основну мету його існування та напрямки його дії. Крім того, законодавець досить часто створює не зовсім сприятливі умови для суб'єктів громадянського суспільства. Така ситуація не склалася випадково. Українська влада не

приділяє належної уваги питанням створення нормативних механізмів реалізації громадянських прав і свобод людей, гарантованих Конституцією України. Також, варто зазначити, про недосконалість законодавства України у сфері залучення громадських організацій в систему управління і прийняття рішень, і, фактично відсутність можливості здійснити останнє. Найбільш суттєві недоліки у сфері законодавчого регулювання правового статусу громадських організацій упродовж попередніх 20 років були пов'язані з такими чинниками, як: відсутність у юридичних осіб права бути засновниками громадських організацій та унеможливлення створення спільних об'єднань фізичними та юридичними особами; поділ громадських об'єднань за їх територіальним статусом на міжнародні, всеукраїнські та місцеві, що призводило до заборони їм провадити свою діяльність за межами території реєстрації [3].

Але, у контексті даного прикладу, можна виділити і певну позитивну динаміку останніх років. Наприклад, ще у 2012 році термін, який відводився на реєстрацію громадських об'єднань становив 30 днів і на це повинна була виділитись суб'єктом значна вартість. У той же час, реєстрація фізичної особи-підприємця відбувалась за набагато легшою процедурою і менш вартісною. Згодом, законодавством була встановлена спрощена система реєстрації громадських об'єднань. Тепер, виходячи з досвіду практичної діяльності відділів реєстрації відповідних органів виконавчої влади, можна констатувати, що реєстрація відбувається за 1-3 дні. А з 2018 року законодавець ввів можливість здійснити її он-лайн.

Недостатній рівень гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу. Загалом, Україна зобов'язана гармонізувати принаймні частину свого національного законодавства до сотень нормативних актів ЄС з багатьох галузей права. Сюди входять такі основні галузі, як митне, трудове право, надання фінансових послуг, захист прав споживачів, охорона навколишнього середовища та багато інших. Законодавча робота такого масштабу не може проводитись хаотично і поспішно, вона вимагає ретельного та відповідного планування. Для цього також потрібно дуже добре знати джерела права ЄС, їх походження, цілі та основні принципи, а також належне розуміння структури та тлумачення права ЄС. Така практика надає інформацію у простій формі, з багатьма прикладами та практичними порадами для щоденної роботи.

У 2018 році, за підтримки Європейського Союзу були розроблені «Рекомендації для



українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС».

Ці Рекомендації з наближення законодавства були розроблені для надання допомоги українським державним службовцям в імplementуванні Угоди про асоціацію (УА) між Україною та ЄС, зокрема її частин, що присвячені гармонізації українського законодавства з правом Європейського Союзу (ЄС) Одним із зобов'язань, покладених на українського законодавця, є своєчасне та всебічне наближення національного законодавства до десятків нормативно-правових актів ЄС, перелічених у додатках до Угоди про асоціацію та в інших міжнародних договорах між Україною та ЄС і політичних документах [4].

Зміст рекомендацій складають різні пункти, кожний із яких відповідає певному способу гармонізації законодавства. Це: наближення українського законодавства згідно Угоди про Асоціацію; динамічне наближення; наближення до права ЄС поза Угодою про Асоціацію; вимоги до наближення; планування наближення; техніки наближення; перевірка відповідності тощо.

Суб'єктами виконання стратегії є Кабінет міністрів України, Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства, а також обласні та Київська міська державні адміністрації.

За вищезазначеними органами були закріплені і відповідні завдання. Так, Кабінет Міністрів України повинен забезпечити щорічне затвердження, що базується на результатах публічного громадського обговорення, плану заходів щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки. Це повинно здійснюватись до 10 січня. Крім того, Уряд до 20 лютого кожного року повинен оприлюднювати звіт про виконання відповідного плану за минулий рік і здійснювати моніторинг та оцінку такого виконання. Наступним є завдання щодо включення у розробку проектів законів про Державний бюджет передбачених коштів, що є необхідними для фінансування заходів, затверджених програмою. Також, Кабінет Міністрів України розробляє ефективні механізми надання фінансової підтримки громадським ініціативам, що спрямовуються на виконання Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки.

Беручи до уваги 2019 рік, варто сказати, що план заходів на 2019 рік був затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів від 14.08.2019 р. № 657. Він включав:

– сприяння проведенню навчання для пред-

ставників інститутів громадянського суспільства щодо підготовки конкурсних пропозицій (програм (проектів, заходів) для участі у конкурсах на отримання фінансової підтримки з державного або місцевого бюджету;

– розробка та внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України змін до постанови Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 р. № 183 “Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки громадських об'єднань осіб з інвалідністю, які мають статус всеукраїнських” щодо запровадження прозорого конкурсу з визначення програм (проектів, заходів) відповідно до вимог Бюджетного кодексу України та інституційної підтримки громадських об'єднань осіб з інвалідністю;

– опрацювання разом з відповідним органом місцевого самоврядування питання надання інститутам громадянського суспільства соціального спрямування, зокрема об'єднанням осіб з інвалідністю та громадським об'єднанням ветеранів, фінансової підтримки для реалізації програм (проектів, заходів) на конкурсних засадах;

– проведення правопросвітницької роботи в рамках загальнонаціонального правопросвітницького проекту “Я маю право” з метою підвищення обізнаності громадян щодо гарантованих Конституцією та законами України прав у різних сферах життя, у тому числі права неприбуткових громадських об'єднань провадити відповідно до закону підприємницьку діяльність;

– сприяння проведенню навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема за онлайн-курсом “Розумна взаємодія”, спрямованим на налагодження ефективної міжсекторальної співпраці з громадянами;

– продовження з урахуванням досвіду, набутого протягом 2017 і 2018 років, співпраці між поліцейськими та представниками благодійних організацій і громадських об'єднань з метою запобігання шахрайству під час публічного збору благодійних пожертв на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях;

– сприяння проведенню благодійними організаціями (у разі їх звернення) інформаційної та роз'яснювальної роботи серед населення із запобігання шахрайству під час публічного збору благодійних пожертв [5].

Усі вищевказані заходи були результатом передбачених стратегічних напрямів реалізації взаємодії органів виконавчої влади та грома-

дянського суспільства. Відповідно, вони були розподілені задля виконання чотирьох основних стратегій: утворення сприятливих умов для формування та розвитку інститутів громадянського суспільства; сприяння участі громадянськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, вирішенні питань місцевого значення; стимулювання участі інститутів громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України; створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці.

Досягнення значних результатів у сфері взаємодії публічного управління та громадянського суспільства, як правило, залежить від існування та функціонування взаємодії державних та недержавних установ та організацій. Така взаємодія повинна бути побудована за наявності сприятливих умов у різних сферах діяльності держави – політикою, прецедентами, різними процедурами. Також, така взаємодія повинна ґрунтуватись одночасно і на підтримці культурних цінностей. Тобто норми, компетенція, статус має надавати легітимність та визнання цим установам та організаціям. Таким чином, буде надаватись можливість людям та спільнотам проявляти ініціативу та здійснювати незалежні дії, користуватись у повній мірі своїми правами та свободами, здійснювати самовизначення та підтримувати індивідуальну та групову ідентичність.

#### Список використаної літератури:

1. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента 68/2016 від 26.02.2016 р. Веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/68/2016#Text> (дата звернення 05.11.2020).
2. Грабар Н. С. Світові практики протидії бюрократизму: досвід для України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 2. С. 185-195.
3. Турій О.В. Окремі аспекти взаємодії організацій громадянського суспільства з органами державної влади як фактор розвитку громадянського суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. №8. 2017. Веб-сайт. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1115https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/68/2016> - Text (дата звернення 05.11.2020).
4. Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС. Київ. 2018. Веб-сайт. URL: [https://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/legal\\_approximation\\_guidelines\\_ukr\\_new.pdfhttps://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/68/2016](https://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/legal_approximation_guidelines_ukr_new.pdfhttps://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/68/2016) - Text (дата звернення 05.11.2020).
5. Звіт про виконання плану заходів на 2019 рік з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки. Веб-сайт. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik\\_spryiannia/proekt-zvitu2019-rik.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_spryiannia/proekt-zvitu2019-rik.pdf) (дата звернення 05.11.2020).

#### Leshchenko O. V. Some aspects of the state strategy for civil society development

*Achieving significant results in the field of interaction between public administration and civil society, as a rule, depends on the existence and functioning of interaction between governmental and non-governmental institutions and organizations. Such interaction should be built in the presence of favorable conditions in various spheres of state activity - policies, precedents, various procedures. Also, such interaction should be based on the support of cultural values. That is, norms, competence, status should give legitimacy and recognition to these institutions and organizations. In this way, people and communities will be given the opportunity to take the initiative and act independently, to fully enjoy their rights and freedoms, to exercise self-determination and to maintain individual and group identities.*

*The fact that the term “civil society” exists in the legislation of Ukraine confirms the opinion on the active interaction of the state and its governing bodies with the institution of civil society. For example, the decree of the President of Ukraine of 26.02.2016 “On promoting the development of civil society in Ukraine for 2016-2020”. This is a clear example of the state’s interest in developing civil society and improving its efficiency. Accordingly, this decree approves the National Strategy for Civil Society Development in Ukraine for 2016-2020 and established an advisory body to the President of Ukraine - the Coordinating Council for Civil Society Development. The adoption and approval of the Strategy was conditioned by the need for the state to create favorable conditions for the development of civil society, various forms of participatory democracy, establishing effective public interaction with public authorities and local governments.*

**Key words:** *civil society, civil society institutions, the Coordinating Council for the Promotion of Civil Society Development, the National Strategy for the Promotion of Civil Society Development in Ukraine.*

**М. В. Косюта**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури  
Національного університету «Одеська юридична академія»  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8021-0873>

**О. Г. Свида,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури  
Національного університету «Одеська юридична академія»  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5805-3557>

## ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВЕЛИКОЇ ПАЛАТИ ВЕРХОВНОГО СУДУ

*Черговим етапом розбудови судової влади стало прийняття 2 червня 2016 року Закону України «Про судоустрій і статус суддів», відповідно до положень якого було сформовано Верховний Суд та створено у його складі Велику Палату. Створення ВП ВС викликало дискусію серед науковців та практиків щодо її природи та повноважень, наслідком цього стало звернення 7 серпня 2020 року 45 народних депутатів України із конституційним поданням до КСУ, в якому було поставлено питання щодо конституційності судоустрійного та процесуального законодавства щодо організації та діяльності ВП ВС.*

*Мета статті полягає дослідженні правової природи ВП ВС, аналізі чинного законодавства щодо її організації та діяльності на предмет його конституційності.*

*З критичних позицій оцінено аргументи авторів конституційного подання щодо визнання законодавства щодо організації та діяльності ВП ВС таким, що не відповідає Конституції України. Зокрема, доведено, що ВП ВС не має ознак самостійного судового органу, а є лише складовою частиною ВС, оскільки: Указ Президента щодо суддів, які зараз входять до ВП, стосувався їх призначення саме до ВС; ці судді отримують грошове утримання, передбачене для суддів ВС, правовий зв'язок судді ВС, у разі обрання до ВП із відповідним касаційним судом ВС не переривається, оскільки після закінчення строку виконання повноважень у ВП, суддя повертається до виконання обов'язків у відповідному касаційному суді ВС, до якого він був призначений; судді до ВП ВС обираються із штатної кількості суддів відповідного касаційного суду ВС, й свою чергу, обрання особи до ВП ВС не утворює вакантної суддівської посади у відповідному касаційному суді ВС.*

*Відсутність у ВП ВС самостійного статусу суду також додатково доводиться шляхом співставлення ознак юридичної особи із статусом ВП ВС і можна стверджувати, що вона: не має майнової відокремленості, оскільки ВП користується тим майном, яке було передано в оперативне управління ВС; не може нести самостійну майнову відповідальність; не може самостійно брати участь у цивільному обороті від свого імені; не має самостійного рахунку в банку, не може самостійно від свого імені виступати позивачем чи відповідачем у суді.*

**Ключові слова:** *судова влада, судова реформа, Верховний Суд, Велика Палата Верховного Суду, конституційність, конституційне подання.*

**Постановка проблеми.** Після проголошення незалежності України і, особливо, після прийняття чинної Конституції, Україна визнала такі базові цінності демократичного суспільства, як поділ влади, верховенство права, пріоритет природних прав і свобод людини перед іншими соціальними цінностями тощо.

В подальшому увесь процес розвитку вітчизняного законодавства був спрямований на утвердження та розвиток здобутих демократичних цінностей, на розбудову України дійсно як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної та правової держава, якою вона проголошена у статті 1 Основного Закону. Чер-

говим етапом розбудови судової влади стало прийняття 2 червня 2016 року Закону України «Про судоустрій і статус суддів», відповідно до положень якого було сформовано Верховний Суд, замість Верховного суду України, та створено Велику Палату Верховного Суду (далі – ВП ВС). Створення ВП ВС викликало дискусію серед науковців та практиків щодо її природи та повноважень, наслідком цього стало звернення 7 серпня 2020 року 45 народних депутатів України із конституційним поданням до Конституційного Суду України (далі – КСУ), в якому поставлено питання щодо конституційності судоустрійного та процесуального законодавства щодо організації та діяльності ВП ВС (далі – конституційне подання від 7 серпня 2020 року) [1].

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

Актуальні питання щодо організації та діяльності Верховного Суду, порядку добору суддів до його складу, правової природи рішень, правових позицій, повноваження ВС вже вставали предметом наукових досліджень таких науковців, як: М. Деменчук, Н. Квасневська С. Ківалов, Н. Кузнецова, В. Сердюк, Н. Охотницька, Д. Луспеник, В. Маляренко, Л. Москвич, О. Пономарьова, Ю. Ремескова, Я. Романюк, Д. Скрипник, Т. Фулей, О. Хотинська-Нор, М. Шумило та ін. Водночас проблеми правової природи ВП ВС з позицій конституційності судоустрійного та іншого законодавства щодо її організації та діяльності ще не ставали предметом наукових розвідок.

Отже, **мета статті** полягає дослідженні правової природи ВП ВС, аналізі чинного законодавства щодо її організації та діяльності на предмет його конституційності.

**Виклад основного матеріалу.** Конституція України містить низку фундаментальних щодо здійснення державної влади положень, за якими: державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії (стаття 8); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи

зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19).

Важливою функцією Конституції України є обмеження державної влади як похідної вторинної від установчої влади народу. Закріплення в Основному Законі України положення, згідно з яким народ здійснює владу через органи державної влади, означає, що лише народ у Конституції України може визначити, які органи державної влади він уповноважує на здійснення влади від його імені.

Названі конституційні приписи, перебуваючи у взаємозв'язку, відображають фундаментальне положення конституціоналізму щодо необхідності обмеження державної влади з метою забезпечення прав і свобод людини та зобов'язують наділених державною владою суб'єктів діяти виключно відповідно до установлених Конституцією України цілей їх утворення (п. 3.1. Рішення КСУ від 13 червня 2019 року № 5-р/2019).

Варто вказати, що у конституційному поданні від 7 серпня 2020 року, ставлячи питання щодо неконституційності ВП ВС, авторами обґрунтовувалася позиція *щодо організаційної і процесуальної самостійності, як окремого судового органу, що одночасно функціонує з окремими касаційними судами*. При аналізі цієї позиції варто, на наш, погляд виходити з наступного.

Досліджуючи правову природу ВП ВС, вважаємо, що підстав для твердження, що вона є самостійним судом, що не передбачений Конституцією України, немає з огляду на таке.

Правильне розуміння природи ВП ВС лежить через визначення її сутності. Сутність є категорією онтології, що ставить за мету позначення внутрішнього, сукупності істотних властивостей предмета, без яких він не може існувати [2, с. 623].

Питання про відсутність у ВП ВС статусу самостійного судового органу, не передбаченого Конституцією України, можна проаналізувати з точки зору правової природи органу державної влади, через наявність статусу юридичної особи тощо.

Звертаючись до доктринальних джерел, можна зазначити, що в юридичній енциклопедії орган держави визначається як «структурно організований елемент державного механізму, наділений владними повноваженнями та необхідними матеріальними засадами для здійснення завдань» [3, с. 286]. На думку В.М.Хро-



панюка, орган держави є складовою механізмом держави, що має власну структуру, чітко визначені повноваження з управління та взаємодії з іншими частинами державного механізму [4, с. 137].

У підручнику з теорії держави та права наведені такі ознаки поняття «державний орган»: 1) формується державою чи безпосередньо народом (наприклад, парламент) відповідно до закону і функціонує на його основі; 2) має передбачені конституцією або іншими законами спеціальні функції, що їх він здійснює від імені держави; 3) має державно-владні повноваження; 4) функціонально взаємодіє з іншими органами у процесі реалізації своїх повноважень, керуючись принципом «дозволено лише те, що прямо передбачено законом»; 5) складається зі службовців, які перебувають в особливих правовідносинах один із одним та державним органом [5, с. 119-120].

Співвідносячи наведені визначення органу держави та окреслені науковцями ознаки із статусом ВП ВС, то можна стверджувати, що усе вищевказане властиве Верховному Суду в цілому, а ніж Великій Палаті ВС.

Зокрема, щодо порядку формування – ВП була сформована вже з числа тих самих суддів ВС у порядку, визначеному законом. Внутрішня структурованість, як ознака, яку виділяють багато провідних науковців, абсолютно є властивою Верховному Суду в цілому і саме в розвиток цієї ознаки в законодавстві передбачена його структурованість, а ВП є однією із структурних частин.

Щодо такої ознаки державного органу *«складається зі службовців, які перебувають в особливих правовідносинах один із одним та державним органом»* слід зазначити, що судді ВП ВС перебувають у правовідносинах насамперед із юридичною особою «Верховний Суд», Указ Президента України щодо суддів, які наразі входять до ВП, стосувався їх призначення саме до ВС, оскільки містить фразу: «Призначити на посади суддів Верховного Суду...» [6]. Отже, у разі наявності самостійного статусу у ВП ВС повинен був би бути окремий Указ Президента України про призначення суддів до нього.

Далі, аналізуючи статус суддів ВП ВС, можна стверджувати, що вони отримують грошове утримання, передбачене для суддів ВС, а також мають такі ж самі гарантії незалежності, соціального захисту тощо. Більш того, правовий зв'язок судді ВС, у разі обрання до ВП із відповідним касаційним судом не переривається,

оскільки після закінчення строку виконання повноважень у ВП, суддя повертається до виконання обов'язків у відповідному касаційному суді ВС, до якого він був призначений.

Про продовження правового зв'язку судді ВС у разі обрання до ВП ВС додатково також свідчить і той факт, що судді до ВП ВС обираються із штатної кількості суддів відповідного касаційного суду ВС, й свою чергу, обрання особи до ВП ВС не утворює вакантної суддівської посади у відповідному касаційному суді ВС. Вказані аргументи спростовують тезу про існування ВП ВС як самостійного судового органу.

Далі, можна проаналізувати статус ВП ВС з точки зору ознак юридичної особи. Відповідно до статті 80 ЦК України юридичною особою є організація, створена та зареєстрована у встановленому законом порядку, яка наділяється цивільною правоздатністю, дієздатністю та можливістю бути позивачем та відповідачем у суді.

Коллектив авторів підручника «Цивільне право України» під керівництвом В.І. Борисової, виділяє наступні чотири кваліфікуючі ознаки, які притаманні юридичній особі: а) організаційна єдність (організація, відповідно цьому критерію повинна складати єдине ціле); б) майнова відокремленість (означає наявність у організації майна на праві власності, або на праві господарського відання, або на праві оперативного управління); в) самостійна майнова відповідальність (засновники, учасники, а також інші особи за загальним правилом не відповідають за борги юридичної особи); г) участь в цивільному обороті від свого імені (організація має можливість від свого ім'я набувати та здійснювати права, нести обов'язки, бути позивачем та відповідачем у суді) [7, с. 114-116].

Співвідносячи вищевказані ознаки із статусом ВП ВС, можна стверджувати, що:

– не має майнової відокремленості, оскільки ВП користується тим майном, яке було передано в оперативне управління Верховного Суду;

– не може нести самостійну майнову відповідальність;

– не може брати участь у цивільному обороті від свого імені (наприклад, ВП ВС не може навіть самостійно замовити канцелярське приладдя).

– ВП не має самостійного рахунку в банку.

Додатково можна звернути увагу, що відповідно до статті 94 Цивільного кодексу України «Особисті немайнові права юридичної особи»

юридична особа має право на недоторканність її ділової репутації, на таємницю кореспонденції, на інформацію та інші особисті немайнові права, які можуть їй належати.

Водночас, аналізуючи питання функціонування ВП ВС навряд чи є можливим, наприклад, захист ділової репутації суто ВП ВС відокремлено від захисту ділової репутації ВС в цілому.

Щодо фінансування судових органів слід підкреслити, що відповідно до Додатку № 3 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 14 листопада 2019 року № 294-IX «Розподіл видатків Державного бюджету України на 2020 рік» [8] для Верховного Суду в межах загального коду програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету 0550000 передбачено лише дві позиції: 0551000 – Апарат Верховного Суду та 0551010 – здійснення правосуддя Верховним Судом. Отже, ВП ВС не має власного фінансування ні щодо суддів, ні щодо апарату, а забезпечення її діяльності та забезпечення суддів здійснюється в межах забезпечення діяльності Верховного Суду в цілому.

Відповідно до статті 130-1 Конституції України для захисту професійних інтересів суддів та вирішення питань внутрішньої діяльності судів відповідно до закону діє суддівське самоврядування, а розвинені положення щодо суддівського самоврядування в Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року, водночас, про збори суддів ВП ВС взагалі в судоустрійному законодавстві не йдеться, а зібрання усіх суддів ВП ВС має значення лише для реалізації повноважень відповідно до вимог процесуального законодавства.

Таким чином, можна зробити узагальнений висновок, що ВП ВС не має *організаційної самостійності як окремого судового органу, що одночасно функціонує з окремими касаційними судами ВС*.

У конституційному поданні від 7 серпня 2020 року (с. 26) вказується на неконституційність делегування Верховною Радою України конституційних повноважень Верховного Суду, як найвищого суду у системі судоустрою України, іншому суду – Великій Палаті ВС з мотивів відповідності вимогам частини третьої статті 125 Конституції України.

При цьому така позиція аргументується посиленням на підпункт 16 пункту 3 мотивувальної частини рішення від 23 грудня 1997 року № 7-зп КСУ, де вказано про неконституційність такого законодавчого врегулювання при при-

йнятті Закону України «Про Рахункову палату», коли Верховна Рада України по суті наділила своїми повноваженнями здійснення парламентського фінансово-економічного контролю створену нею Рахункову палату, що «означало б перерозподіл конституційної компетенції шляхом прийняття Закону, що можливо тільки шляхом внесення змін до Конституції України відповідно до розділу XIII Конституції України».

Автори конституційного подання від 7 серпня 2020 року, цитуючи текст вказаного рішення КСУ, вказують: «Наголошуючи на виключних повноваженнях Верховної Ради України (пункт 14 частини першої статті 85 Конституції України), «які Верховна Рада України має здійснювати самостійно, за допомогою парламентського контролю у межах, визначених Конституцією України» (пункт 33 частини першої статті 85 Конституції України), КСУ у підпункті 18 пункту 3 цього рішення вирішив, що «делегування цих повноважень іншому органу Конституція України не передбачає». А тому, делегування конституційних повноважень, якими наділена Верховна Рада України, Рахунковій палаті – органу який створено Законом, визнано такими, що не відповідають Конституції України».

Водночас слід звернути увагу на наступні обставини. Досліджуючи природу ВС, слід виходити з того, що визначення в Конституції України повноважень, наприклад, Президента України (ст. 106 Конституції України), Верховної Ради України (ст. 85 Конституції України) має вичерпний характер та не допускає розширеного тлумачення, що знайшло відображення в низці рішень КСУ.

Натомість при визначенні кола повноважень самого ВС з точки зору Основного Закону України, слід виходити з того, що повноваження Верховного Суду у тексті Конституції України, не відміну від повноважень Верховної Ради України чи Президента України, не встановлюються, а врегульовані на рівні судоустрійного та процесуального законодавства.

При цьому слід додатково уточнити, що в ході судової реформи, проведеної згідно із Законом України «Про судоустрій і статус судів» від 2 червня 2016 року, було змінено повноваження ВС, що було покликано потребою т.зв. перезавантаження діяльності вищих судових органів в державі, в ході чого було створено ВС як новий судовий орган, на принципово нових засадах було здійснено добір суддівських кадрів, ліквідовано Вищий адміністративний суд України, Вищий господарський суд України,

Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ як судів касаційної інстанції, в складі нового ВС було утворено відповідні касаційні суди та ВП.

Запровадження такої досить складної, з організаційно точки зору, внутрішньої побудови ВС цілком закономірно обумовило запровадження у складі цього судового органу окремої структури, яка б мала приводити до «єдиного знаменника» судову практику. Законодавець саме такі повноваження й поклав на ВП ВС, що слід визнати абсолютно виправданим кроком.

Як вказується у Доповіді «Верховний Суд у цифрах і фактах за 2019 рік», «у 2019 році зберігається тенденція, за якої більше 80 % справ, що розглядає Велика Палата, – це справи, в яких необхідно вирішити питання належної юрисдикції спору. При розгляді такої категорії справ ВП ВС було остаточно сформовано найважливіші системні підходи в критеріях розмежування юрисдикційних спорів, насамперед щодо визначення публічно-правової або ж приватноправової природи конкретних спорів. Сформована судова практика ВП ВС дає змогу ефективно вирішувати питання щодо визначення належної юрисдикції спору як на стадії звернення особи за судовим захистом, так і під час розгляду в судах усіх інстанцій» [9].

**Висновки і пропозиції.** На підставі проведеного дослідження доведено, що ВП ВС не має ознак самостійного судового органу, а є лише складовою частиною ВС, оскільки: Указ Президента щодо суддів, які зараз входять до ВП, стосувався їх призначення саме до ВС; ці судді отримують грошове утримання, передбачене для суддів ВС, правовий зв'язок судді ВС, у разі обрання до ВП із відповідним касаційним судом ВС не переривається, оскільки після закінчення строку виконання повноважень у ВП, суддя повертається до виконання обов'язків у відповідному касаційному суді ВС, до якого він був призначений; судді до ВП ВС обираються із штатної кількості суддів відповідного касаційного суду ВС, й свою чергу, обрання особи до ВП ВС не утворює вакантної суддівської посади у відповідному касаційному суді ВС. Відсутність у ВП ВС самостійного статусу суду також додатково доводиться шляхом співставлення ознак юридичної особи із статусом ВП ВС і можна стверджувати, що вона: не має майнової відокремленості, оскільки ВП користується тим майном, яке було передано в оперативне управління ВС; не може нести самостійну майнову відповідальність; не може самостійно

брати участь у цивільному обороті від свого імені; не має самостійного рахунку в банку, не може самостійно від свого імені виступати позивачем чи відповідачем у суді.

#### Список використаної літератури:

1. Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 1 частини 2 статті 37, статті 45, пункту 12 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII (з подальшими змінами), окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року № 2747-IV (з подальшими змінами), Господарського процесуального кодексу України від 06 листопада 1991 року № 1798-XII (з подальшими змінами), Цивільного процесуального кодексу України від 18 березня 2004 року № 1618-IV (з подальшими змінами), Кримінального процесуального кодексу України від 13.04.2012 року № 4651-VI (з подальшими змінами). Офіційний сайт Конституційного Суду України. URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/3\\_395\\_2020.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/3_395_2020.pdf)
2. Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії імені Г.С.Сковороди; [редкол.: В. І. Шинкарук (голова) та ін.]. Київ: Абрис, 2002. 742 с.
3. Юридична енциклопедія : В 6 т. Редкол. : Ю.С. Шемшученко та ін. К.: Вид-во «Українська енциклопедія», 2002. Т.4. 720 с.
4. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. Учеб. для высш. заведений / Под ред. проф. В.Г.Стрекозова. М.: Изд-во «Интерстиль», «Омега-Л», 2008. 384 с.
5. Теорія держави і права: підруч. Кол. авт.; кер. авт. кол. канд. юрид. наук, проф. Ю.А. Ведерніков. 3-є вид. перероб. і доп. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016; Ліра ЛТД. – 480 с.
6. Про призначення суддів Верховного Суду: Указ Президента України від 7 травня 2019 року №195/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1952019-26714>
7. Цивільне право України: Підручник: У 2-х т. / В.І. Борисова (кер. авт. кол.), Л.М. Баранова, І.В. Жилінкова. та ін.; За заг. ред. В.І. Борисової, І.В. Спасибо-Фатеевої, В.Л.Яроцького. К.: Юрінком Інтер, 2004. Т.1. 480 с.
8. Про Державний бюджет України на 2020 рік: Закон України від 14 листопада 2019 року № 294-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2020. № 5. Ст. 31.
9. Верховний Суд у цифрах і фактах за 2019 рік. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/!Zvit\\_2019.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/!Zvit_2019.pdf)

**Kosiuta M.V., Svyda O.G. Discussion issues of the functioning of the Grand chamber of the Supreme Court**

*The next stage in the development of the judiciary was the adoption on June 2, 2016 of the Law of Ukraine «On the Judiciary and the Status of Judges», according to which the Supreme Court (SC) was formed and created the Grand Chamber of the SC (next – GC of the SC). This resulted in an appeal on August 7, 2020 by 45 people’s deputies of Ukraine with a constitutional petition to the Constitutional Court of Ukraine, which raised the issue of the constitutionality of judicial and procedural legislation on the organization and activities of GC of the SC.*

*The purpose of the article is to study the legal nature of GC of the SC, analysis of current legislation on its organization and activities for its constitutionality.*

*The arguments of the authors of the constitutional submission on recognizing the legislation on the organization and activities of the Grand Chamber of the Supreme Court as not in line with the Constitution of Ukraine are assessed from a critical position. In particular, it has been proven that the Grand Chamber of the Supreme Court does not have the features of an independent judicial body, but is only an integral part of the Supreme Court, since: The Decree of the President regarding the judges who are members of the Grand Chamber concerned their appointment specifically to the Supreme Court; these judges receive the allowance provided for judges of the Supreme Court, the legal relationship of a judge of the Supreme Court, if elected to the Grand Chamber with the relevant court of cassation, is not interrupted, because after the expiration of the term of office in the Grand Chamber, the judge returns to the performance of duties in the relevant court of cassation the SC to which he was assigned; judges to the Grand Chamber of the Supreme Court are elected from the regular number of judges of the relevant cassation court of the Supreme Court, and, in turn, the election of a person to the Grand Chamber of the Supreme Court does not create a vacant judicial position in the corresponding cassation court of the Supreme Court. The fact that the Grand Chamber of the Supreme Court does not have an independent court status is also additionally proved by comparing the characteristics of a legal entity with the status of the Grand Chamber of the Supreme Court and it can be argued that it: does not have property isolation, since the Grand Chamber uses the property that was transferred to the operational management of the Supreme Court ; cannot bear independent property liability; cannot independently participate in civil circulation on its own behalf; does not have an independent bank account, cannot independently act as a plaintiff or defendant in court on his own behalf.*

**Key words:** *Judiciary, Judicial Reform, Supreme Court, Grand Chamber of the Supreme Court, Constitutionality, Constitutional Submission.*



**Я. І. Маслоva**кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного і фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## АНТИКОРУПЦІЙНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ЩОДО ЮРИДИЧНИХ ОСІБ

*Дослідження присвячено проблематиці визначення антикорупційних зобов'язань, які застосовуються до юридичних осіб. Акцентовано увагу на тих зобов'язаннях, які висуваються до юридичної особи в цілому, а не посадових осіб юридичної особи.*

*Виокремлено підстави застосування антикорупційних зобов'язань до юридичних осіб, залежно від їх додаткових ознак, наступним чином: 1) на юридичних осіб незалежно від їх диференційованих ознак застосовуються загальні зобов'язання щодо запобігання корупції; 2) на юридичних осіб, які є державними, комунальними підприємствами, господарськими товариствами та, які відповідають окремим вимогам – зобов'язання щодо прийняття Антикорупційної програми; 3) на юридичних осіб, у яких прийнято Антикорупційну програму – зобов'язання щодо призначення Уповноваженого.*

*Встановлено, що зобов'язання щодо прийняття Антикорупційної програми є примусово-добровільним, тобто для визначених юридичних осіб – це обов'язкова умова функціонування, а для інших – вибір слідування принципам демократичної та правової держави. Зазначено, що юридичні особи, які на добровільній основі виконали зобов'язання щодо прийняття Антикорупційної програми, апriori беруть на себе зобов'язання щодо виокремлення Уповноваженої особи, тому що це невід'ємний елемент Антикорупційної програми.*

*Визначено, що зобов'язання забезпечення розробки та вжиття заходів, які є необхідними та обґрунтованими для запобігання і протидії корупції у діяльності юридичної особи полягає у виконанні таких обов'язків: здійснювати відповідні антикорупційні заходи; здійснювати заходи, які спрямовані на виявлення та усунення корупційних ризиків у діяльності юридичної особи; зобов'язати працівників юридичної особи не вчиняти та не брати участі у вчиненні корупційних правопорушень, пов'язаних з діяльністю юридичної особи; зобов'язати працівників юридичної особи утримуватися від поведінки, яка може бути розціненою як готовність вчинити корупційне правопорушення, пов'язане з діяльністю юридичної особи; зобов'язати працівників юридичної особи невідкладно інформувати про випадки, які можуть сприяти корупції.*

**Ключові слова:** юридичні особи, запобігання корупції, антикорупційні зобов'язання, антикорупційна програма, Уповноважений юридичної особи.

**Постановка проблеми.** Діяльність з запобігання корупції є одним із пріоритетних завдань Української держави. Реформування системи державного управління, з одного боку, та удосконалення чинного законодавства щодо запобігання корупції в частині імплементації стандартів Європейського Союзу – з іншого, зумовили необхідність теоретичного переосмислення ряду наукових положень в сфері запобігання корупції. Запобігання корупції у діяльності юридичних осіб має порівняно коротку практику застосування, але оновлення антикорупційних заходів в частині їх поширення не лише на фізичних осіб, але й юридичних, потребує теоретичного опрацювання та являється нагальним напрямком пізнання в науковому аспекті.

Актуальним є дослідження обов'язків, що встановлюються для юридичних осіб у відповідності з оновленим антикорупційним законодавством.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика запобігання корупції в різних її специфікаціях досліджувалась у роботах вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема, таких як: Д.В. Гудков, О.Р. Дашковська, І.А. Дьомін, С.А. Задорожній, О.В. Клок, Д.Г. Михайленко, В.В. Нонік, Т.В. Хабарова, М.І. Хавронюк, О.П. Хамходера та інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено антикорупційній діяльності, питання впливу антикорупційного законодавства на статус юридичних осіб, потребують уточнення та узагальнення, що обумовлює вибір теми дослідження.

**Мета статті** – дослідити антикорупційні зобов'язання, що застосовуються до юридичних осіб.

**Виклад основного матеріалу.** Перед тим як перейти до аналізу антикорупційних зобов'язань, що встановлені для юридичних осіб, необхідно з'ясувати про яких юридичних осіб йдеться. Вказаний аспект нерозривно корелює з відповідним переліком зобов'язань. Проаналізувавши положення антикорупційного законодавства, приходимо до висновку, що: 1) на юридичних осіб незалежно від їх диференційованих ознак застосовуються вимоги ст. 61 Закону України «Про запобігання корупції»; 2) на юридичних осіб, які є державними, комунальними підприємствами, господарськими товариствами (у яких державна або комунальна частка перевищує 50 відсотків), де середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік перевищує п'ятдесят осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за цей період перевищує сімдесят мільйонів гривень та тих, які виступають учасниками процедури закупівлі відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг), робіт дорівнює або перевищує 20 мільйонів гривень – вимоги ст. 62 Закону України «Про запобігання корупції» (зобов'язання щодо прийняття Антикорупційної програми); 3) на юридичних осіб, у яких прийнято Антикорупційну програму – ст. 64 Закону України «Про запобігання корупції» (зобов'язання щодо призначення Уповноваженого) [1].

Акцентуємо увагу на тому, що у цьому дослідженні зобов'язання, які висувуються до посадових осіб юридичної особи як прирівняних до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не є предметом доктринального аналізу. Йдеться про як про вимоги антикорупційного фінансового контролю, так і про обмеження, що визначені антикорупційним законодавством.

Загалом, відповідно до ч. 1 ст. 62 Закону України «Про запобігання корупції» на юридичних осіб покладено зобов'язання щодо забезпечення розробки та вжиття заходів, які є необхідними та обґрунтованими для запобігання і протидії корупції у діяльності юридичної особи [1].

Вказане зобов'язання полягає у виконанні таких обов'язків: здійснювати відповідні антикорупційні заходи; здійснювати заходи, які спрямовані на виявлення та усунення корупційних ризиків у діяльності юридичної особи (в тому

числі, з залученням незалежних експертів для проведення аудиту); зобов'язати працівників юридичної особи не вчиняти та не брати участі у вчиненні корупційних правопорушень, пов'язаних з діяльністю юридичної особи; зобов'язати працівників юридичної особи утримуватися від поведінки, яка може бути розціненою як готовність вчинити корупційне правопорушення, пов'язане з діяльністю юридичної особи; зобов'язати працівників юридичної особи невідкладно інформувати про: а) випадки підбурення до вчинення корупційного правопорушення, пов'язаного з діяльністю юридичної особи; б) випадки вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень іншими працівниками юридичної особи або іншими особами; в) про виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів.

Однак діючим антикорупційним законом не виділено у положення статті права та обов'язки засновників та працівників юридичної особи. Антикорупційні права вказаних осіб визначені Типової антикорупційною програмою юридичної особи, затвердженою рішенням НАЗК № 75 від 02.03.2017 року [2] (далі – Типова антикорупційна програма). Так, у відповідності до п. 1 розділу V Типової антикорупційної програми засновники (учасники), керівник, працівники та інші особи, що діють від імені юридичної особи, мають право: 1) надавати пропозиції щодо удосконалення Антикорупційної програми; 2) звертатися до Уповноваженого за консультаціями щодо виконання Антикорупційної програми та роз'ясненнями щодо її положень.

Примітним є те, що зобов'язання щодо прийняття Антикорупційної програми є примусово-добровільним. Це означає, що для визначених юридичних осіб – це обов'язкова умова функціонування, а для інших – вибір слідування принципам демократичної та правової держави. При цьому, юридичні особи, які на добровільній основі виконали зобов'язання щодо прийняття Антикорупційної програми, апіорі беруть на себе зобов'язання щодо виокремлення Уповноваженої особи. Це пов'язано з тим, що визначення правового статусу Уповноваженого є невід'ємним елементом Антикорупційної програми.

Зобов'язання про вироблення Антикорупційної програми є елементом трирівневої системи планування запобігання та виявлення корупції. Цю систему становлять:

1) засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія), які визначаються Верховною Радою України;

2) державна програма з виконання Антикорупційної стратегії, яка затверджується Кабінетом Міністрів України;

3) антикорупційні програми, що приймаються в органах влади, публічному та приватному секторах.

Антикорупційна програма є документом, який затверджується у органах державної влади, органах місцевого самоврядування, юридичних особах публічного та приватного права.

На нашу думку, метою Антикорупційної програми є вжиття додаткових і посилення існуючих заходів, спрямованих на ефективне і дієве запобігання проявам корупції в органах та підрозділах юридичної особи, шляхом створення ефективної системи мінімізації виявлених у діяльності юридичної особи корупційних ризиків, впровадження механізмів добросовісності та підвищення рівня довіри громадян до діяльності органів та підрозділів юридичної особи.

Сфера застосування Антикорупційною програмою є обов'язковою для виконання усіма працівниками юридичної особи як публічного, так і приватного права, включаючи посадових осіб усіх рівнів, керівників, засновників (учасників), а також для усіх суб'єктів господарської діяльності (філій, підрозділів, дочірніх підприємств), над якими вона здійснює контроль.

На законодавчому рівні сфера застосування Антикорупційної програми врегульована статтями 19, 62 Закону України «Про запобігання корупції» [1].

Частиною 1 статті 19 Закону України «Про запобігання корупції» встановлено, що Антикорупційні програми приймаються в: Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Генеральній прокуратурі України, Службі безпеки України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, державних цільових фондах – шляхом затвердження їх керівниками; Апараті Ради національної безпеки і оборони України шляхом затвердження Секретарем Ради національної безпеки і оборони України; Національному банку України шляхом затвердження Правлінням банку; Рахунковій палаті, Центральній виборчій комісії, Вищій раді правосуддя, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласних радах,

Київській та Севастопольській міських радах, Раді міністрів Автономної Республіки Крим шляхом затвердження їх рішеннями [1].

Антикорупційний закон не визначає вичерпного переліку органів влади, в яких приймаються антикорупційні програми, водночас включає постійно діючі допоміжні органи, органи виконавчої влади, конституційні органи, органи місцевого самоврядування, юрисдикція яких поширюється на область, та містить формулювання «інші державні органи, юрисдикція яких поширюється всю територію України». До таких органів можна віднести, наприклад, національні комісії, які здійснюють регулювання у певній сфері (енергетики та комунальних послуг, зв'язку та інформатизації, ринків фінансових послуг, цінних паперів, фондового ринку), НАБУ, вищі органи судової влади тощо [3].

Антикорупційна програма затверджується шляхом прийняття відповідного розпорядчого документа (розпорядження, наказ) відповідним органом влади про її затвердження. На самій Антикорупційній програмі зазначається посилання на назву, дату і номер розпорядчого документа, яким її затверджено. Розпорядчий документ підписує керівник органу влади, а якщо розпорядчий документ приймається колегіально – керівник колегіального органу. Антикорупційну програму підписує керівник уповноваженого підрозділу/уповноважена особа (вказується посада особи, яка підписує, прізвище та ініціали, проставляється особистий підпис).

Антикорупційні програми підлягають погодженню НАЗК, а порядок підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до НАЗК та здійснення їх погодження визначаються рішенням НАЗК № 1379 від 08 грудня 2017 року [4].

Антикорупційні програми подаються на погодження НАЗК протягом 3 робочих днів із дня їх затвердження, у двох примірниках (оригінал і завірена в установленому законодавством порядку копія антикорупційної програми (із додатками)).

Процес погодження антикорупційних програм складається з етапів аналізу їх положень щодо відповідності Закону України «Про запобігання корупції» [1], Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затвердженої рішенням НАЗК №126 від 02 грудня 2016 року [5] та Порядку підготовки, подання антикорупційних програм на погодження НАЗК №1379 від 08 грудня 2017 року [4], а також при-

йняття НАЗК рішень щодо погодження антикорупційних програм. Аналіз антикорупційних програм, які надійшли до НАЗК на погодження, здійснює структурний підрозділ апарату НАЗК, до повноважень якого належить організація роботи із запобігання та виявлення корупції.

Можна виокремити такі групи вимог, що висуваються до Антикорупційних програм:

1) загально-змістовного характеру, яких визначено у профільному законодавстві (наприклад, щодо обов'язкових структурних складових);

2) логічно-граматичного характеру (наприклад, щодо зрозумілості та послідовності, однозначності тлумачення);

3) темпорального характеру (наприклад, щодо викладу змісту в теперішньому та майбутньому часі з зазначенням дня та/або місяця року, крім заходів, які здійснюються на постійній чи періодичній основі, під час визначення строків виконання яких вживається формулювання «постійно», «протягом року», «щокварталу» тощо).

В оприлюднених програмах уже спостерігається наявність типової помилки – непогодження Антикорупційної програми з колективом. В окремих випадках у наказ про затвердження Антикорупційної програми навіть написано «ознайомити посадових осіб з положенням Антикорупційної програми в частині, що їх стосується». Програма в обов'язковому порядку має бути погоджена з трудовим колективом. Більш того повний текст Антикорупційної програми повинен перебувати в постійному відкритому доступі для працівників юридичної особи. Положення щодо обов'язковості дотримання Антикорупційної програми включаються до трудових договорів, правил внутрішнього розпорядку юридичної особи, а також можуть включатись до договорів, які укладаються юридичною особою.

Щодо зобов'язання про виокремлення в штаті юридичної особи Уповноваженого визначено статтею 64 Закону України «Про запобігання корупції».

Так, відповідно до частини першої вищезазначеної статті Уповноважений є посадовою особою юридичної особи, що призначається відповідно до законодавства про працю керівником юридичної особи або її учасниками (засновниками) у порядку, передбаченому ухваленною антикорупційною програмою.

З аналізу змісту цієї частини антикорупційного нормативно-правового акту вбачається, що, по-перше, така особа має статус «посадо-

вої особи». Нормативне визначення терміну «посадова особа юридичної особи» закріплено в п. 24 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про ринок природного газу» [6], під нею розуміється фізична особа – голова або член наглядової ради, виконавчого органу (голова та члени колегіального виконавчого органу; особа, яка здійснює повноваження одноосібного виконавчого органу), ревізійної комісії, ревізор, а також голова та члени іншого органу юридичної особи, якщо утворення такого органу передбачено статутом або іншим установчим документом такої юридичної особи.

Крім цього, у багатьох нормативно-правових актах, як законодавчих, так і підзаконних, закріплено термін «посадова особа», «посадові особи», аналіз змісту яких дає підстави для висновку, що в характеристиці цих осіб акцентується на: а) зайнятті керівних посад (або заступників); б) виконанні цими особами організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих, адміністративно-господарських функцій (у тому числі виконання функцій за спеціальними повноваженнями).

По-друге, ця посадова особа (Уповноважений) має працювати:

1) у державному підприємстві;

2) у комунальному підприємстві;

3) державних, комунальних підприємств, господарських товариств (у яких державна або комунальна частка перевищує 50 відсотків), де середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік перевищує п'ятдесят осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за цей період перевищує сімдесят мільйонів гривень;

4) юридичних осіб, які є учасниками попередньої кваліфікації, учасниками процедури закупівлі відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель», якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг), робіт дорівнює або перевищує 20 мільйонів гривень.

По-третє, призначається на посаду Уповноваженого відповідна фізична особа згідно з трудовим законодавством України.

По-четверте, призначатись Уповноважений може лише двома групами суб'єктів: а) керівником однієї з перелічених вище юридичних осіб, на якій працює фізична особа, що призначається як Уповноважений; б) учасниками (засновниками) відповідних юридичних осіб.

По-п'яте, порядок призначення такої особи обов'язково має бути закріплений в ухваленій



в цій юридичній особі антикорупційній програмі. На вказаний недолік у діяльності районних державних адміністрацій зазначається в Інформації щодо утворення (визначення) уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції у відповідних структурах станом на 01 січня 2018 року, який розміщений на офіційному сайті НАЗК.

Вимоги до Уповноваженого встановлюється у ч. 2 ст. 64 Закону України «Про запобігання корупції», відповідно до якого Уповноваженим може бути фізична особа, яка здатна за своїми діловими та моральними якостями, професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні обов'язки.

Крім цього, вважаємо за необхідне звернути увагу, що первісна редакція статті встановлювала також деякі інші вимоги, зокрема віковий та професійний цензи. Однак Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» від 12 лютого 2015 року №198-VIII [7] вказані цензи скасовано.

#### Список використаної літератури:

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. Ст. 156.

2. Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи: Рішення Національного агентства України з питань запобігання корупції № 75 від 02.03.2017 року. URL: (дата звернення: 04.04.2021 р.)
3. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / наук. ред. Хавронюк М.І. Київ: Ваїте, 2018. 472 с.
4. Про затвердження Порядку підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 08.12.2017 № 1379. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/rishennya-08-12-2017-1379-pro-zatverdzhennya-poryadku-tovky-podannya-antykorpustsijnyh-program-na-pogodzhennya-do-natsionalnogo-agentstva-z-pytan-zapobigannya-koruptsiyi-ta-zdijsnennya-yih-pogodzh/> (дата звернення: 04.04.2021 р.)
5. Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: рішення НАЗК №126 від 02 грудня 2016 р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 4. Ст. 811.
6. Про ринок природного газу : Закон України від 09 квітня 2015 року. –URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-19> (дата звернення: 04.04.2021 р.)
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції : Закон України від 12 лютого 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-19> (дата звернення: 04.04.2021 р.)

#### Maslova Ya. I. Anti-corruption obligations regarding legal entities

*The study is devoted to the issue of defining anti-corruption obligations that apply to legal entities. Attention is focused on those obligations that are put forward to the legal entity as a whole, and not to the officials of the legal entity.*

*The grounds for applying anti-corruption obligations to legal entities, depending on their additional features, are distinguished as follows: 1) general obligations to prevent corruption are applied to legal entities regardless of their differentiated features; 2) on legal entities that are state, communal enterprises, business associations and that meet certain requirements - an obligation to adopt the Anti-Corruption Program; 3) for legal entities that have adopted the Anti-corruption program - obligations regarding the appointment of the Commissioner.*

*It was established that the obligation to adopt the Anti-Corruption Program is compulsory and voluntary, that is, for certain legal entities it is a mandatory condition for functioning, and for others it is a choice to follow the principles of a democratic and legal state. It is noted that legal entities that have voluntarily fulfilled their obligations to adopt the Anti-Corruption Program, a priori undertake the obligation to separate the Authorized Person, because this is an integral element of the Anti-Corruption Program.*

*It was determined that the obligation to ensure the development and implementation of measures that are necessary and justified for the prevention and counteraction of corruption in the activity of a legal entity consists in the fulfillment of the following duties: to implement appropriate anti-corruption measures; implement measures aimed at identifying and eliminating corruption risks in the activity of a legal entity; to oblige the employees of the legal entity not to commit and not to participate in the commission of corruption offenses related to the activities of the legal entity; to oblige the employees of the legal entity to refrain from behavior that can be considered as readiness to commit a corruption offense related to the activity of the legal entity; to oblige employees of a legal entity to immediately inform about cases that may contribute to corruption.*

**Key words:** *legal entities, prevention of corruption, anti-corruption obligations, anti-corruption program, Authorized person of a legal entity.*

**П. В. Вовк**Голова Окружного адміністративного суду м. Київ,  
кандидат юридичних наук  
[orsid.org/ 0000-0002-8187-1849](https://orcid.org/0000-0002-8187-1849)

## ІСТОРИОГРАФІЧНИЙ НАРИС СТАНОВЛЕННЯ КОНЦЕПТУ «ПРОЦЕСУАЛЬНА ФОРМА АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА»

У науковій статті відзначається, що методологічний та науково-теоретичний потенціал категорії «адміністративна процесуальна форма» дозволяє говорити, що встановлення її змісту, сутності, надання загально визнаного поняття, дозволить вирішити проблеми гармонізації вітчизняного судочинства із світовими стандартами, оптимізувати структуру судового захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб в адміністративному судочинстві, підвищить доступність та ефективність адміністративного правосуддя. Концепт «адміністративна процесуальна форма» пройшов досить довгий та складний шлях становлення та розвитку, він викристалізувся з поняття «процесуальна форма», яка проходила своє становлення ще в радянській період. Наступним етапом в становленні концепції адміністративної процесуальної форми стали надбання в галузі кримінального та цивільного процесів, завдяки яким було обрано напрямок та підхід подальших наукових досліджень (взький підхід до розуміння судової процесуальної форми) Як наслідок, встановлено, що процесуальна форма адміністративного судочинства як відносно нова категорія юриспруденції увібрала в себе усі надбання різних процесуальних галузей права. Однак, в сухому залишку у науковому дискурсі ми маємо плюралізм думок, підміну понять, особливо це стосується такої тріади як «адміністративна процесуальна форма», «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження», розмивання меж між поняттями процес взагалі та процесуальна форма зокрема. Встановлено, що не дивлячись на досить різноманітні підходи до розуміння адміністративної процесуальної форми, у науковій юридичній літературі досі не має єдиного, загально визнаного визначення процесуальної форми адміністративного судочинства. Не дивлячись на те, що в науці вже робилася спроба виокремити історичні періоди наукової думки щодо розуміння адміністративної процесуальної форми, мінливість та динамічність адміністративного судочинства дозволяють нам доповнити, розширити та вдосконалити запропоновану систематизацію. Визначено, що існує нагальна необхідність визначення процесуальної форми адміністративного судочинства як ключової категорії адміністративного права і процесу як на теоретичному рівні так і в правовому вимірі.

**Ключові слова:** адміністративна процесуальна форма, генеза досліджень адміністративної процесуальної форми, господарська процесуальна форма, кримінальна процесуальна форма, цивільна процесуальна форма, юридична процесуальна форма.

**Постановка проблеми.** Методологічний та науково-теоретичний потенціал категорії «адміністративна процесуальна форма» дозволяє говорити, що встановлення її змісту, сутності, надання загально визнаного поняття, дозволить вирішити проблеми гармонізації вітчизняного судочинства із світовими стандартами, оптимізувати структуру судового захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб в адміністративному судочинстві, підвищить доступність та ефективність адміністративного правосуддя. Саме тому вітчизняна науково-те-

оретична доктрина має бути упорядкована, систематизована з метою створення логічної наукової бази адміністративного судового процесу України.

Питання самостійності та відокремленості адміністративної процесуальної форми як основи адміністративного судочинства обумовлене необхідністю забезпечення захисту порушених або оспорюваних прав громадян і організацій у сфері адміністративних та інших публічних правовідносин. В юридичній науці, не дивлячись на значну кількість розвідок у цьому

напрямі, концепт «процесуальна форма» загалом та «адміністративна процесуальна форма» зокрема ще не має чіткого змістовного наповнення, а запропоновані в спеціальній літературі формулювання є не чіткими та досить часто підміняють собою зміст інших правових явищ.

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

Не дивлячись на те, що юридична процесуальна форма є властивістю будь-якого юридичного процесу, законодавець жодного разу не закріпив її нормативно-правове визначення. Саме тому питання що поняття, розуміння, змісту, ознак викликали та й досі викликають наукову полеміку, причому не тільки в галузі відносно нового адміністративного судочинства, але й у здавалося б сформованих сферах кримінального, цивільного та господарського процесів.

Науковий дискурс щодо процесуальної форми судового процесу розпочався з робіт С.І. Вікторського, Н.В. Давидова, Ю.М. Грошевого, П.С. Елькінда, П.А. Лупинської, П.І. Люблінського, М.С. Мельника, М.М. Михеєнка, А.А. Павлишина, В.А. Случевського, П.Ф. Розіна, П.Ф. Пашкевича, Н.Н. Полянського, Р.Д. Рахунова, М.С. Строговича, Т.В. Трубнікова, І.Я. Фойницького, М.Л. Якуба та ін. Ці дослідження стосуються загальної теорії процесуального права та є важливими й для вітчизняного адміністративного судового процесу. У галузі власне адміністративного процесу слід відзначити праці: В.Б. Авер'янова, А.М. Апарова, Д.М. Бахраха, В.М. Бевзенка, Ю.П. Битяка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янця, О.І. Миколенка, О.В. Музи, Ю.С. Педька, В.Г. Перепелюка, М.М. Тищенко та інших.

Безпосередньо процесуальні форми різновидів адміністративних проваджень стали предметом досліджень І.В. Завальнюка (спрощене провадження), М.М. Аракеяна, О.В. Бачернікова, О.В. Євсікової, О.А. Журавського, В.О. Коваль, І.А. Малярчук, К.В. Мінаєвої, Я.С. Рябченка, Т.М. Савон, М.І. Смоковича, А.В. Шалангінової та інших (особливі провадження), Д.В. Роженка, М.І. Цуркана (письмове провадження), Д.В. Кузнєцова (скорочене провадження), Черникової А.О. (диференціація процесуальної форми в адміністративному судочинстві). Серед монографічних здобутків останніх років, в яких розглядаються, зокрема й питання розвитку адміністративного судочинства в історичній ретроспективі, слід згадати роботи І.О. Богомазової, І.А. Качура, О.І. Корчинського. Однак від-

сутність єдиного, загальноприйнятого підходу до розуміння адміністративної процесуальної форми, що властива адміністративному судочинству, робить цю тему вкрай актуальною.

**Метою статті** є систематизація існуючих точок зору на процесуальну форму судового процесу, та через цю призму дослідження наукового дискурсу щодо адміністративної процесуальної форми.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття «процесуальна форма» має як міжгалузеве, так і загальнотеоретичне значення, оскільки є родовим стосовно видових понять «цивільна процесуальна форма», «кримінально-процесуальна форма» та «адміністративно-процесуальна форма». Проблема процесуальної форми судочинства є предметом наукового пошуку ще з часів судової реформи 1864 року [101, с. 278]. Підходи до розуміння процесуальної форми, як зазначалося вище, були в центрі багатьох досліджень, як в галузі теорії права (концепт «процесуальна форма» розуміється як певна сукупність однорідних вимог до процедури, якої повинні дотримуватися всі учасники процесу, метою якої є досягнення певного визначеного матеріально-правового результату [Цит. За8]), так і у галузях кримінального, цивільного, господарського процесів. Тому при окресленні означеної проблематики не обмежимося суто адміністративно-процесуальним науковим надбанням.

Перші основні вітчизняні дослідження, присвячені юридичній процесуальній формі, проводилися за радянських часів. Так, проблематика процесуальної форми знайшла своє відображення у працях таких учених як С.А. Голунський, С.М. Абрамов, М.С. Строгович, А.Ф. Клейнман, Д.М. Чечот, І.С. Самощенко, Г.І., П.Є. Недбайло, Г.І. Петров, В.Д. Сорокін, В.А. Лорія, В.М. Горшеньов, В.М. Карташов та ін. У роботах зазначених авторів сформувався два основні підходи до розуміння цієї правової категорії – широкий та вузький, які досі розглядаються та обґрунтовуються у сучасній юридичній літературі, переважно кримінального та адміністративного спрямування.

Прихильники широкого підходу, що сформувався у загальній теорії права у 70-х рр. минулого століття (В.М. Горшеньов П.Є. Недбайло, В.І. Тертишніков, Э.А. Пушмин) і був підтриманий більшістю представників адміністративно-правової науки (Н.Г. Саліщева, В.Д. Сорокін, Є.В. Додін, А.Б. Зеленцов, О.А. Ястребов), розглядають процесуальну форму як складову

частину не тільки судової, а й будь-який інший правозастосовної діяльності.

Відповідно до вузького підходу, засновниками якого слід вважати представників радянської юридичної науки процесуального права (С.М. Абрамов, Н.А. Чечіна, І.А. Жеруоліс, К.С. Юдельсон, А.А. Добровольський, А.Л. Рівлін та ін.), процесуальна форма є однією з суттєвих ознак, що відрізняють суд і судову діяльність від інших органів держави та їх діяльності. Зазначимо, що сучасна вітчизняна доктрина адміністративного процесу пішла саме за цим шляхом: адміністративна процесуальна форма розглядається як частина адміністративного судочинства.

Тож можна сказати, що у радянські часи розуміння процесуальної форми традиційно розглядалося в контексті діяльності юрисдикційних органів держави і лише в плані вирішення правових спорів і розгляду справ про правопорушення. Так, С. Голунський відзначав, що, якщо для судів дотримання процесуальних правил є неодмінною умовою їхньої діяльності, то для адміністративних органів будь-які процедурні правила не мають такого суттєвого значення, бо їхня повсякденна діяльність потребує оперативного керівництва, яке конкретизується залежно від обстановки [Цит. за 2]. У свою чергу, М. Гурвіч писав, що цивільне процесуальне право є формою примусового здійснення цивільно-правових обов'язків, формою захисту суб'єктивних прав, коли правописи, що містяться в нормах права, не виконуються зобов'язаними особами добровільно» [Цит. за 12].

Цікавою є позиція С. Алексєєва, який вважав, що об'єднання юридичних процедур діяльності всіх державних органів під «егідою» процесу знекровлює, вихолощує це багате і змістовне поняття і що не всяка врегульована правом процедура вчинення юридичних дій може бути визнана процесом у тому спеціальному юридичному сенсі, який історично склався та прийнятий у законодавстві, на практиці, в науці [Цит. за 5].

Однак на противагу цьому твердженню, слід навести думку В.Г. Горшенєва, який визначав процесуальну форму як сукупність однорідних процедурних вимог, що висувуються до дій учасників процесу і спрямовані на досягнення певного матеріально-правового результату [Цит. за 5]. Він підкреслював, що процесуальна форма має місце в усіх сферах, в яких процесуальні норми регулюють дії суб'єктів суспільного життя. В. Горшенєв також зазначав, що «будь-

яка галузь матеріального права викликає до життя відповідні процесуальні норми, оскільки для реалізації його норм необхідна певна правозастосовна діяльність уповноважених на це суб'єктів» [Цит. за 5]. Для нас це важливо в аспекті поширення категорії «процесуальна форма» як на позовну та і непозовну форми адміністративного судочинства.

Категорія «кримінально-процесуальна форма» також розумілася у широкому та вузькому значеннях. Так, у радянські часи група авторів продемонструвала підхід ототожнення процесуальної форми з кримінально-процесуальним правом. В.М. Шпілев, зауважував, що внутрішня правова форма кримінального процесу (процесуальні відносини) і зовнішня процесуальна форма (форма процесуальної процедури) тісно зв'язані між собою і утворюють щось єдине [Цит. за: 2].

Взагалі, флагманом у розумінні кримінально-процесуальної форми на той час був М.С. Строгович, який вважав, що кримінально-процесуальна форма – це сукупність умов, встановлених процесуальним законом для вчинення органами слідства, прокуратури та суду тих дій, якими вони здійснюють свої функції у галузі розслідування та вирішення, а також для вчинення громадянами, які беруть участь у провадженні у кримінальній справі, тих дій, якими вони здійснюють свої права та виконують обов'язки» [Цит. за: 12]. У свою чергу, Б.А. Галкин зводив сутність процесуальної форми до регламентації застосування державного примусу щодо осіб, які скоїли протиправне діяння [Цит. за: 5]. Видатний науковець М.А. Якуб розглядав процесуальну форму як сукупність встановлених процесуальним законом умов, у яких здійснюється як діяльність загалом, так і кожна окрема процесуальна дія (чи комплекс таких дій) і ухвалюється кожне рішення у справі, яким зазначається зв'язок і послідовність запроваджуваних дій і прийнятих рішень. Процесуальна форма (процесуальний порядок) утворює детально врегульоване стійне юридичне визначення, суворо обов'язковий стабільний правовий режим діловодства [Цит. за: 9].

Досліджуючи поняття процесуальної форми, Мельник С.М. [3, с. 6-7]. визначає її, як визначену кримінально-процесуальним правом та регламентовану законом певну систему процесуальних інститутів і правил, а також послідовність стадій кримінального процесу і сутність процесуальних вимог, що висувуються до учасників кримінального судочинства. У свою чергу,



Л.Н. Лобойко визначає, що кримінально-процесуальна форма являє собою встановлений законом порядок судочинства в цілому, а також порядок окремих процесуальних дій і прийняття окремих процесуальних рішень [2, с. 19].

А.В. Чугаєвська вважає, що кримінальна процесуальна форма – це певний порядок, закріплений та чітко визначений у законі, який стосується змісту юридичних процедур, умов, гарантій, що забезпечують вирішення завдань кримінального судочинства, та якого повинні дотримуватись всі учасники кримінального процесу [12].

З огляду на вище викладені позиції науковців, ми можемо відзначити, що усі вчені, словесно по-різному висловлювали свою думку, але були однотайні в тому, що його обов'язковою ознакою є особлива процесуальна форма, що дозволяє забезпечити реальний захист прав громадян та організацій, залучених до судового процесу, та мінімізувати можливості свавілля з боку держави та її органів, так і його учасників, у тому числі самого суду, шляхом детальної регламентації порядку розгляду та вирішення судових справ, провадження окремих процесуальних дій та певною мірою послідовності їх здійснення, а також вичерпної регламентації процесуальних прав та обов'язків кожного з суб'єктів складних процесуальних відносин.

У свою чергу у юридичній літературі цивільна процесуальна форма визначається як нормативно встановлений порядок відправлення правосуддя у цивільних справах (М.А. Вікут, І.М. Зайцев, М.С. Шакарян, К.С. Юдельсон) та як сукупність правил, умов відправлення правосуддя (Д.М. Чечот, Н.А. Чечина, М.А. Гурвіч, А.В. Ціхоцький).

Зазначимо, що цивільна процесуальна форма як правова категорія не набула чіткого визначення у науковій юридичній літературі. З 70-х років ХХ століття у науковій процесуальній літературі радянського періоду розгорнулася затяжна дискусія про необхідність виділення цивільної процесуальної форми як однієї з базових наукових категорій цивільного процесу. Більше того, ці суперечки набули міждисциплінарний характер, оскільки постало питання про поширення категорії процесуальної форми на відносини, які аж ніяк не пов'язані з розглядом спору в суді. Ці думки втілилися в широкому [Цит. за: 4, с. 246-247;] та вузькому [12, с. 61-86] підходах до розуміння цивільної процесуальної форми.

На теперішній час триває полеміка з приводу розуміння цивільної процесуальної форми, проте в контексті застосування концептуальних засад до поняття адміністративної процесуальної форми можна виокремити такі визначення. Так, О. Єгорова під цивільно-процесуальною формою розуміє встановлений нормами цивільного процесуального права і реалізований у цивільно-процесуальних відносинах згідно з принципами цивільного процесуального права порядок здійснення правосуддя у цивільних справах з метою захисту дійсно порушеного або оспореного суб'єктивного права або охоронюваного законом інтересу, що характеризується системністю і наданням гарантій учасникам процесу [Цит. за: 9]. В. Тertiшніков вважає, що в механізмі регулювання цивільного процесуального права процесуальна форма посідає проміжне становище між нормами права й процесуальною діяльністю [9, с. 9]. Учений зазначає, що цивільна процесуальна форма надає правовий зміст, правове значення поведінці учасників процесу. Він ототожнює цивільну процесуальну форму з моделлю будь-якої цивільної справи.

І. Татулич пропонує розуміти під цивільною процесуальною формою передбачений нормами цивільного процесуального законодавства процесуальний порядок учинення судом, особами, які беруть участь у справі, іншими учасниками цивільного процесу процесуальних дій у процесі розгляду й вирішення цивільної справи, а також оформлення таких дій у процесуальних документах [8, с. 169]. На противагу, Л. Мокроусова відмічає, що «під спеціальною цивільною процесуальною формою як юридичною конструкцією слід розуміти таку процесуальну форму, за посередництвом якої здійснюється оптимальне і раціональне законодавче регулювання процедури правильного і своєчасного розгляду і вирішення непозовних категорій цивільних справ» [Цит. за: 9, с. 16–17].

У свою чергу, О.М. Перунова вважає, що поняття, характер та особливості процесуальної форми, як і будь-якої іншої форми, визначаються тим змістом, який вона приймає. Оскільки процесуальна форма – це форма судової діяльності й відносин, виникаючих із цієї діяльності, її особливості визначаються змістом діяльності суду.

У науці господарського процесу з приводу розуміння господарської процесуальної форми також висловлюються різноманітні міркування. Найбільш поширеною позицією стала думка К.І. Комісарова, який визначив основу уявлення

про ознаки процесуальної форми: нормативність, беззаперечність, системність та універсальність [Цит. за: 9]. Позиція К.І. Комісарова активно підтримується в науці, зокрема аналогічні думки висловили С.В. Васильєв, В.Д. Чернадчук, В.В. Сухонос, В.П. Нагребельний, Д.М. Лук'янець, В.В. Ярков.

На думку А. Латкін, арбітражна процесуальна форма – це складне правове утворення, що є системою вимог, адресованих арбітражному процесу як діяльності з вирішення економічних спорів, яке становить єдність внутрішньої і зовнішньої сторони, реалізується через зміст процесуальних відносин (внутрішня сторона), і єдність арбітражного процесу стосовно інших правових явищ (зовнішня сторона), характеризується динамізмом і мінливістю у рамках видів, стадій і інститутів судочинства [Цит. за: 8]. При цьому правильним є акцент А. Латкіна на тому, що процесуальна форма є мінливою і в аспекті різних проваджень, і в аспекті стадій кожного з таких проваджень.

Слушною є думка С. Щербак, яка відзначила, що процесуальна форма є фундаментальною проблемою юриспруденції й постійним предметом дискусії у правознавстві [13].

Тож процесуальна форма адміністративного судочинства як відносно нова категорія юриспруденції увібрала в себе усі вищенаведені надбання різних процесуальних галузей права. Але не можна говорити про цілком позитивний досвід такого запозичення. В сухому залишку, ми маємо плюралізм думок, підміну понять, особливо це стосується адміністративної процедури та адміністративного провадження, розмивання меж між поняттями процес взагалі та процесуальна форма зокрема.

О.І. Миколенко цілком обґрунтовано виокремив чотири етапи розвитку наукової думки щодо адміністративної процесуальної форми в історичному контексті [4]. Так автор запропонував: перший період з середини 70-х рр. ХХ ст. по 1996 рік, коли про процесуальну форму в наукових працях все частіше згадують при характеристиці адміністративно-юрисдикційних проваджень і діяльності органів державного управління. При цьому процесуальна форма розглядається як одне з основних понять юридичного процесу чи як особлива «наукова юридична конструкція» (В.М. Горшеньов, Ю. І. Мельников, П. Є. Недбайло і ін.); другий період з 1997 по 2005 рр., коли переважна більшість праць з питань адміністративного права і процесу була присвячена обґрунтуванню необхідності

створення в Україні адміністративної юстиції та визначенню переліку тих справ, які адміністративні суди повинні були розглядати після їх створення (Ю. В. Георгієвський, Ю.С. Педько, В.Г. Перепелюк, О.І. Шостенко і ін.); третій період з 2006 по 2010 рр., коли процесуальна форма як категорія адміністративного права і процесу не досліджувалась, а вся науково-дослідна діяльність проводилась за двома напрямками: перший був зосереджений на розкритті змісту поняття «адміністративний процес» та його співвідношенні з поняттям «адміністративна процедура» (А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіда і ін.), а другий, уникаючи ґрунтовних теоретичних розробок, в основному характеризував специфіку практичної діяльності адміністративних судів та практичні аспекти адміністративного процесуального регулювання адміністративного судочинства (О.В. Анпілогов, К.О. Клименко, А.О. Неугодніков і ін.); і нарешті, четвертий етап з 2011 року по 2018 р. (коли власне автором и була запропонована наведена періодизація) – серед науково-дослідних праць з проблем адміністративного судочинства з'явилися роботи з високим рівнем теоретичного обґрунтування, наприклад, присвячені принципам адміністративного судочинства, судовому розсуду в адміністративному судочинстві, примусу та примусовим заходам в межах адміністративного судочинства, інституту доказування в адміністративному судочинстві тощо (С.А. Бондарчук, О.І. Сеньків, О. Р. Трещова і ін.). Серед таких робіт, з'явилися і перші праці, які почали використовувати термін «процесуальна форма» та розкривати його зміст з урахуванням специфіки адміністративного судочинства (наприклад, І. М. Завальнюк, О. І. Миколенко і Ю. Л. Шеренін). Але слід відзначити, що єдиний підхід в межах теорії адміністративного процесу так і не був сформований щодо поняття «процесуальна форма в адміністративному судочинстві» [4, с. 51–52].

Погоджуючись з наведеною періодизацією, вважаємо за можливість доповнити її вже новими роботами, присвяченими адміністративному судочинству взагалі та його процесуальній формі зокрема. Так, слід навести наукові праці таких вчених: Корінний С. О. дисертація к.ю.н. «Впровадження медіації в адміністративний процес України» (2019 р.), Бортнікова А.Г., дисертація к.ю.н. «Правові засади застосування медіації як способу вирішення публічно-правових спорів», Палій Є.А. дисертація к.ю.н. «Спрощені провадження в адміністративному

судочинстві України» (2019 р.), Білоус О. В., дисертація д.ю. н. «Поняття та категорії адміністративного судочинства: людиноцентричні та аксіологічні аспекти тлумачення» (2020 р.); Миколаєць В.А., дисертація д.ю.н. «Концептуальні основи зразкових та типових справ у адміністративному судочинстві» (2020 р.), Мінка Т.П., Палій Є.А. Спрощені провадження в адміністративному судочинстві України (2021 р.), Сорочко Н.В., дисертація к.ю.н. «Способи судового захисту в адміністративному судочинстві України» (2021 р.), Токарева К.С., дисертація д.ю.н. «Адміністративно-правове регулювання медіації: сучасний стан та тенденції розвитку» (2021 р.), Будзик Б.В. дисертація к.ю.н. «Діяльність адміністративних судів України в сучасних умовах: адміністративно-правова характеристика» (2021 р.).

Як зазначалося вище, на теперішній час у науковій юридичній літературі досі не має єдиного, загально визнаного визначення процесуальної форми адміністративного судочинства. Так, О. Миколенко вважає, що «процедурний (процесуальний) порядок» та «процедурна (процесуальна) форма» слід розглядати як тотожні поняття, адже і перше, і друге характеризують статичні явища в юридичній процедурі та юридичному процесі» [5, с. 189]. З огляду на це О. Миколенко робить висновок, що процедурну форму можна визначити як встановлений процедурними нормами порядок (стан, лад), у межах якого здійснюється послідовна діяльність суб'єктів процедури та дії інших учасників процедури.

З точки зору В.Г. Перепелюка [6, с. 18-19] «адміністративно-процесуальна форма» як категорія теоретично найбільш плідна, коли вона розкривається через сукупність рис своєчасності способу зовнішнього прояву окремих вчинків учасника чи лідируючого суб'єкта (організатора) розгляду. Натомість, Е.В. Демський підкреслює, що адміністративна процесуальна форма є невід'ємною стороною адміністративного процесуального права взагалі та адміністративних проваджень, зокрема [1, с. 22-23].

І.О. Розум вважає, що адміністративно – процесуальна форма являє собою єдиний, уніфікований та чітко визначений нормами адміністративно – процесуального права порядок діяльності адміністративних судів та взаємопов'язаної з нею діяльності осіб, які беруть участь в справі та інших учасників адміністративного процесу, щодо розгляду та вирішення публічно – правових спорів, котрий утворює

врегульований особливий правовий режим провадження в адміністративних справах та охоплює гарантії забезпечення першої (адміністративно – процесуальної діяльності), а також процесуальний статус суб'єктів адміністративного процесу [7].

А. Черникова процесуальну форму судочинства розглядає як правову категорію процесуального права, теоретичну абстрактну конструкцію. В адміністративному судочинстві вона передбачає нормативно-правову закріпленість процедур його здійснення (виконання процесуальних дій і прийняття процесуальних рішень) та умов (об'єктивних і суб'єктивних), що сприяють дотриманню цих процедур і вирішенню його завдань [11, с. 62].

Немає сумнівів, що адміністративна процесуальна форма – явище складне. Звідси й такі суттєві відмінності у поглядах, що характеризують її сутність та зміст. Однак, дилема вибору конструктивної основи процесуальної форми полягає у її визначенні або як системи вимог, встановлених нормами процесуального права, або як характеристики фактичної сторони самого адміністративного судового процесу.

**Висновки.** Таким чином, систематизація думок вчених з приводу розуміння адміністративної процесуальної форми демонструє, що: по-перше, не дивлячись досить різноманітні підходи до розуміння адміністративної процесуальної форми, у науковій юридичній літературі досі не має єдиного, загально визнаного визначення процесуальної форми адміністративного судочинства; по-друге, досить багато авторів у своїх визначеннях та формулюваннях підмінюють зміст інших правових явищ (процесу, процедур, проваджень); по-третє, не викликає сумнівів нагальна необхідність визначення процесуальної форми адміністративного судочинства як ключової категорії адміністративного права і процесу. Цілком зрозуміло, що подальші наукові пошуки будуть присвячені визначенню поняття адміністративна процесуальна форма, її змісту, режимові та структурним елементам.

#### Список використаної літератури:

1. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навчальний посібник. К. Юрінком Інтер, 2008. 496 с
2. Лобойко Л.М. Кримінально-процесуальне право: курс лекцій. К.: Істина. 2008. С.19.
3. Мельник С.М. Процесуальна форма у кримінальному судочинстві України: автореф. ... канд, юрид, наук, 12.00.09. Київ. 2001. 20 с.

4. Миколенко О.І. Процесуальна форма в адміністративному судочинстві та проблеми законотворчості в Україні. *Правова держава*. 2018. № 29. С. 50–57
5. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків. Бурун Книга, 2010. 336 с.
6. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес: навчальний посібник. Чернівці: Видавництво «Рута». 2003. 303 с.
7. Розум І.О. Теоретичні проблеми площини визначення адміністративно-процесуальної форми. URL: [https://scholar.google.com.ua/citations?view\\_op=view\\_citation&hl=ru&user=JcLXgBIAAAAJ&citation\\_for\\_view=JcLXgBIAAAAJ:u5HHmVD\\_uO8C](https://scholar.google.com.ua/citations?view_op=view_citation&hl=ru&user=JcLXgBIAAAAJ&citation_for_view=JcLXgBIAAAAJ:u5HHmVD_uO8C)
8. Татулич І.Ю. Особливості застосування цивільної процесуальної форми в наказному провадженні. *Вісник Академії адвокатури України*. 2010. № 2. С. 168-170.
9. Тертишников В.І. Цивільний процес України (лекції): навчальний посібник. Х.: Видавець Вапнярчук Н.М., 2006. 256 с.
10. Трофименко В.Т. Соціально-правова цінність кримінальної процесуальної форми. *Національний юридический журнал: теорія и практика*. 2014. № 12. С. 278–281.
11. Черникова А.О. Проблемні питання диференціації процесуальної форми адміністративного судочинства України та шляхи їх вирішення. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 3. С. 57-63. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru\\_2016\\_3\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2016_3_12)
12. Чугаєвська А. В. Щодо сутності кримінально-процесуальної форми. Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (20 травня 2016 р., м. Одеса) : у 2 т. Т. 2 / відп. ред. М. В. Афанасьєва. Одеса. Юридична література, 2016. С. 311-313.
13. Щербак С.В. Процесуальна форма примусового виконання. *Інституційний репозитарій Української академії банківської справи Національного банку України*. 2014. URL: <http://dspace.uabs.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/9426/1/proc.form.pdf>.

#### **Vovk V. P. Historiographic essay on the formation of the procedural form of administrative proceedings**

*The scientific article notes that the methodological and scientific-theoretical potential of the category "administrative procedural form" allows us to say that establishing its content, essence, providing a universally recognized concept will allow solving the problems of harmonizing the domestic judiciary with world standards, optimizing the structure of judicial protection of the rights and interests of individuals and legal entities in administrative proceedings, will increase the accessibility and effectiveness of administrative justice. The concept of "administrative procedural form" has gone through a rather long and complex path of formation and development, it crystallized from the concept of "procedural form", which was formed back in the Soviet period. The next stage in the formation of the concept of the administrative procedural form was the acquisitions in the field of criminal and civil proceedings, thanks to which the direction and approach of further scientific research was chosen (a narrow approach to understanding the judicial procedural form). As a result, it was established that the procedural form of administrative proceedings as a relatively new category jurisprudence has absorbed all the assets of various procedural branches of law. However, in the dry residue in the scientific discourse, we have a pluralism of opinions, a change of concepts, especially this applies to such a triad as "administrative procedural form, "administrative procedure" and "administrative proceedings", blurring the boundaries between the concepts of process in general and procedural form in particular. It has been established that despite quite diverse approaches to understanding the administrative procedural form, there is still no single, universally recognized definition of the procedural form of administrative proceedings in the scientific legal literature. Despite the fact that science has already made an attempt to single out historical periods of scientific thought regarding the understanding of the administrative procedural form, the variability and dynamism of administrative proceedings allow us to supplement, expand and improve the proposed systematization. It was determined that there is an urgent need to define the procedural form of administrative proceedings as a key category of administrative law and process both at the theoretical level and in the legal dimension.*

**Key words:** *administrative procedural form, genesis of studies of administrative procedural form, economic procedural form, criminal procedural form, civil procedural form, legal procedural form.*



А. С. Вітвіцький

інспектор сектору реагування патрульної поліції відділу поліції № 6  
Запорізького районного управління поліції Головного управління  
Національної поліції в Запорізькій області  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9538-6393>

## ПОЧАТКОВИЙ ЕТАП РОЗСЛІДУВАННЯ ТРАНСНАЦІОНАЛЬНИХ ЗЛОЧИНІВ

*На початковому етапі розслідування злочинів, що вчиняються організованими злочинними групами важливою є оцінка наявної вихідної інформації про вчинення злочину та врахування слідчої ситуації, яка склалася. Слідча ситуація у криміналістиці визначається як сукупність умов у ході розслідування злочину. Вона є основою для планування розслідування, визначення слідчих (розшукових) дій та оперативних заходів, які необхідно провести першочергово та на наступному етапі розслідування, а також побудови, підтвердження або спростування слідчих версій в залежності від отриманої інформації про вчинений злочин.*

*Планування на початковому етапі є тактичною організацією досудового розслідування, яке спрямоване на визначення порядку проведення слідчих (розшукових) дій та оперативно-розшукових заходів, що визначається у відповідності до специфіки вчиненого злочину та характеру отриманої первинної інформації про злочин. Планування розслідування злочинів, що вчиняються транснаціональними організованими злочинними групами, має певні особливості: 1) мисленева діяльність під час планування має складний характер, обумовлений вчиненням групових злочинів, необхідністю встановлення ролі і функцій кожного учасника організованої злочинної групи; 2) у ході планування визначаються напрямки розслідування і здійснюється розділення завдань цілої серії злочинів, вчинених організованим злочинним угрупованням; 3) при плануванні враховується базова злочинна спрямованість злочинного угруповання; 4) планування передбачає наявність чіткої взаємодії слідчих з оперативними підрозділами; 5) ефективним є спільне планування діяльності слідчих і оперативних підрозділів при наявності необхідної координації; 6) єдині планові начала забезпечуються спільними нарадами слідчих і оперативних підрозділів; 7) необхідним є планування серії слідчих (розшукових) дій (наприклад, серії допитів підозрюваних, групових обшуків та ін.); 8) важливе значення має планування провадження тактичних операцій (оптимальних слідчих (розшукових) дій, оперативно-розшукових і організаційних заходів).*

**Ключові слова:** злочин, транснаціональні злочини, планування розслідування, типові слідчі ситуації, типові слідчі версії.

**Постановка проблеми.** На початковому етапі розслідування злочинів, що вчиняються організованими злочинними групами важливою є оцінка наявної вихідної інформації про вчинення злочину та врахування слідчої ситуації, яка склалася. Це є основою для планування розслідування, визначення слідчих (розшукових) дій та оперативних заходів, які необхідно провести першочергово та на наступному етапі розслідування, а також побудови, підтвердження або спростування слідчих версій в залежності від отриманої інформації про вчинений злочин.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання планування досудового розсліду-

вання та типових слідчих ситуацій відображені у наукових працях В.П. Бахіна, В.Д. Берназа, П.Д. Біленчука, Р.І. Благути, А.Ф. Волобуєва, В.А. Журавля, Н.І. Клименка, О.Н. Колесніченка, В.О. Коновалової, В.К. Лисиченка, В.О. Маркуся, Г.А. Матусовського, А.В. Мовчана, В.О. Одерія, М.В. Салтєвського, М.І. Скригонюка, В.В. Тіщенко, В.Ю. Шепітька та ін.

Організація розслідування транснаціональних злочинів та типові слідчі ситуації розглядалися П. Д. Біленчуком, А.П. Гелем, А.В. Кофановим, О.Л. Кобилянським, Є.К. Паніотомим, Г.С. Семановим, В.В. Тіщенком, В.Ю. Шепітьком та ін.

**Виклад основного матеріалу.** У розслідуванні злочинів особливого значення набуває

його початковий етап. Слідча діяльність на початку розслідування характеризується дефіцитом і невизначеністю первинної інформації й водночас необхідністю правильно оцінювати вихідну ситуацію, швидко приймати рішення з проведення невідкладних слідчих (розшукових) дій, спрямованих на з'ясування сутності події, виявлення, фіксацію та зберігання слідів та інших доказів, пошук і виявлення підозрюваних осіб. Виконання вказаних завдань створює основу для подальшого розслідування, одержання необхідних даних для побудови й перевірки всіх необхідних версій, складання розгорнутої програми розслідування, забезпечує успіх у розслідуванні злочину загалом [5, с. 359].

Залежно від слідчих ситуацій, а також з урахуванням криміналістичної характеристики злочинів певного виду в окремих методиках формулюються рекомендації щодо висунення версій та найбільш ефективної послідовності слідчих (розшукових) дій щодо їх перевірки. Тобто, в результаті узагальнення багаторічного досвіду розслідування злочинів окремих видів чи груп у кожній окремій методиці послідовно формуються положення, які можна визначити як ланцюжок «типові слідчі ситуації – типові версії – типові плани розслідування». Отже, у кожній окремій методиці розслідування розробляються своєрідні програми розслідування злочинів окремих видів [6, с. 13].

У криміналістиці слідчу ситуацію розглядають в широкому і вузькому розуміннях. У широкому розумінні слідча ситуація являє собою сукупність усіх умов, що впливають на розслідування і визначають його особливості. Така сукупність найбільш повно характеризує і відображає усе, що впливає і може впливати на розслідування злочину, а відтак, дозволяє вичерпно визначити шляхи і засоби цілеспрямованого впливу на сформовану слідчу ситуацію. Слідча ситуація має динамічний характер. На неї впливають різні чинники, внаслідок чого може відбуватися її зміна. Залежно від обсягу наявної доказової інформації формуються сприятливі або несприятливі ситуації [4, с. 281-282]. Слідча ситуація у криміналістиці визначається як сукупність умов, що склалися у ході розслідування злочину. Слідча ситуація також охоплює наявну інформацію про вчинений злочин, особливості поведінки учасників процесу та їх позицію, наявність або відсутність підозрюваного, потерпілого, свідків злочину, можливість застосування технічних засобів та ін.

Водночас слідчу ситуацію можна визначити як інформаційну модель, яка містить відомості

про стан розслідування на певному етапі, що допомагає оцінювати ступінь вирішеності пізнавальних завдань, визначити напрям, завдання, методи й засоби їх вирішення в слідчій діяльності [5, с. 359]. У ході розслідування злочинів одного виду можуть складатися схожі ситуації, які вчені-криміналісти називають типовими. А.Ф. Волобуєв визначає типові слідчі ситуації як найбільш характерні слідчі ситуації, що відіграють ключову роль у формуванні практичних рекомендацій у кожній окремій методиці розслідування [6, с. 12].

В.В. Тіщенко говорить, що слідча ситуація зумовлює напрям і завдання розслідування тактичного і стратегічного характеру, впливає на прийняття рішення щодо методів і засобів їх вирішення. Слідча ситуація створює об'єктивні передумови для визначення слідчим напрямку і змісту розслідування. Проте правильний вибір завдань, побудова версій, визначення засобів їх вирішення та перевірки залежить від адекватної оцінки слідчим ситуації, що склалася на певний момент розслідування. Оцінюючи ситуацію необхідно зважати на джерела і зміст вихідної інформації на початку розслідування, на ступінь її конкретності, повноти й достовірності, а також на тривалість часу, що минув із моменту вчинення злочину, наявність або відсутність свідків, на поведінку на позицію учасників розслідування [5, с. 359].

Слідча ситуація, яка склалася на початковому етапі розслідування є підґрунтям для визначення напрямку розслідування та його планування. В. О. Коновалова пише, що під плануванням розслідування розуміють визначення шляхів розкриття злочинів, окреслення обставин, які підлягають з'ясуванню, а також встановлення найдоцільніших строків проведення необхідних слідчих дій та оперативно-розшукових заходів [3, с. 207]. А.Ф. Волобуєв говорить про типовий план розслідування як найбільш характерний для слідчої ситуації план, який містить у собі систему типових версій, обставини (питання), що підлягають встановленню, та комплекс слідчо-розшукових дій [6, с. 13].

О. Н. Колісниченко наголошує, що за змістом планування – це пізнавальний процес, який має на меті виявити всі необхідні обставини події, що розслідується, встановити істину в справі. Розкриття кожного злочину породжує необхідність розв'язання не тільки загальних завдань, які випливають з вимог кримінально-процесуального закону і певної кримінально-правової кваліфікації, а й конкретних, що визначаються

характером і обсягом інформації, наявної до початку розслідування і на окремих його етапах [2, с. 178]. В. О. Коновалова вказує, що необхідність планування розслідування впливає з усієї суті діяльності слідчого у розслідуванні злочинів, яка потребує організованості, швидкості. Завданням кожного слідчого є вивчення наукових основ планування та впровадження їх у слідчу практику [3, с. 206-207].

Таким чином, планування на початковому етапі є тактичною організацією досудового розслідування, яке спрямоване на визначення порядку проведення слідчих (розшукових) дій та оперативно-розшукових заходів, що визначається у відповідності до специфіки вчиненого злочину та характеру отриманої первинної інформації про злочин.

У літературних джерелах приділено певну увагу плануванню розслідування злочинів, визначенню принципів планування і техніці складання планів. Водночас проблеми планування розслідування злочинів, що вчиняються транснаціональними організованими злочинними групами, належним чином не досліджувалися в криміналістичній теорії. На сьогодні фактично відсутні розробки стосовно особливостей планування розслідування даної категорії злочинів.

Планування розслідування злочинів, що вчиняються транснаціональними організованими злочинними групами, має певні особливості: 1) мисленева діяльність під час планування має складний характер, обумовлений вчиненням групових злочинів, необхідністю встановлення ролі і функцій кожного учасника організованої злочинної групи; 2) у ході планування визначаються напрямки розслідування і здійснюється розділення завдань цілої серії злочинів, вчинених організованим злочинним угрупованням; 3) при плануванні враховується базова злочинна спрямованість злочинного угруповання; 4) планування передбачає наявність чіткої взаємодії слідчих з оперативними підрозділами; 5) ефективним є спільне планування діяльності слідчих і оперативних підрозділів при наявності необхідної координації; 6) єдині планові начала забезпечуються спільними нарадами слідчих і оперативних підрозділів; 7) необхідним є планування серії слідчих (розшукових) дій (наприклад, серії допитів підозрюваних, групових обшуків та ін.); 8) важливе значення має планування провадження тактичних операцій (оптимальних слідчих (розшукових) дій, оперативно-розшукових і організаційних заходів).

Під час проведення даного дослідження була зроблена спроба з'ясувати найбільш доцільну форму організації розслідування злочинів, що вчиняються організованим злочинним угрупованням. Так, за результатами анкетування слідчих встановлено, що на їх думку найбільш доцільною формою є: проводити розслідування одноосібно слідчим – 12%; здійснювати розслідування слідчим при оперативному супроводженні – 36%; проводити розслідування слідчо-оперативною групою – 42%; проводити розслідування декількома слідчими – 10%.

Участь у слідчо-оперативній групі є формою взаємодії правоохоронних органів. Формування слідчо-оперативної групи щодо злочинів, що вчиняються організованими групами з міжнародними зв'язками, передбачає участь оперативних співробітників спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю. Специфікою планування досудового розслідування є визначення учасників слідчо-оперативної групи та індивідуальних завдань для кожного з них, а також строків виконання. Таким чином, у найкоротші терміни досягається вирішення багатьох завдань щодо отримання доказової інформації та проведення слідчих (розшукових) дій. Завдяки плануванню роботи слідчо-оперативної групи здійснюється оптимізація процесу розслідування і своєчасне вирішення наявних завдань на початковому етапі розслідування.

При розслідуванні злочинів, що вчиняються організованими злочинними групами з міжнародними зв'язками, письмовий план доцільно складати за епізодами. При проведенні розслідування групою слідчих або слідчо-оперативною групою може застосовуватися груповий метод розслідування. При цьому кожному слідчому доручається розслідування певного епізоду, для чого він складає план і узгоджує його з керівником групи. Керівник у міру накопичення матеріалів збирає учасників групи, і вони колективно коригують раніше намічені плани, будують нові версії для вирішення слідчих ситуацій, що складаються [1, с. 227]. Крім того, на нашу думку, важливим є встановлення чітких термінів проведення слідчих (розшукових) дій та оперативних заходів для кожного учасника слідчо-оперативної групи.

У криміналістичній літературі пропонується використання допоміжних планів, до яких можна віднести планування роботи кожного із учасників слідчо-оперативної групи, а також складання схем злочинних зв'язків або матриць участі кожного із учасників організованого зло-

чинного угруповання. Ці плани набувають особливої актуальності при розслідуванні злочинів, що вчиняються транснаціональними організованими групами. Це пов'язане з множинністю епізодів злочинної діяльності і значною кількістю учасників злочину. Тому доцільним є упорядкування матриці участі кожного учасника злочинної групи в тому або іншому епізоді її злочинної діяльності. Дане планування сприяє встановленню індивідуальної ролі кожного учасника злочинного угруповання стосовно конкретного епізоду злочинної діяльності.

У процесі планування розслідування важливого значення набуває побудова слідчих версій. Логіка взаємозв'язку версії і планування простежується головним чином у тому, що всі обставини, які підлягають встановленню при розслідуванні, випливають з тих наслідків, котрі виводяться з побудованого припущення. Виявлені обставини створюють у випадках їх належності до виведених наслідків той ланцюг доказів, який є основою розслідування [8, с. 35].

В. М. Левков зазначає, що інструментом поняття невідомих фактів у процесі розслідування і судового розгляду є версії, які становлять різновид гіпотез. Останні в філософській літературі розділяються на дві великі групи: теоретичні й фактичні. Стосовно пізнання, що здійснюється в галузі кримінального судочинства, версію можна визначити як окремий різновид гіпотези, котра висувається для пояснення одного чи кількох фактів у процесі розслідування або судового розгляду. Вона має особливості, обумовлені сферою її застосування, що визначає її перевірку специфічними методами в суворо обмежені законом строки [7, с. 3]. В. М. Левков пропонує термін «типологічні версії», який фактично охоплює два підвиди: 1) типові версії, в основі яких досвід слідчого, експерта, працівника розшуку чи судді за аналогічним розслідування справи; 2) типові версії, які базуються на виявлених закономірних зв'язках між елементами криміналістичної характеристики злочинів певного виду [7, с. 9].

Слідчі версії можуть утворювати всі обґрунтовані припущення як про злочин в цілому, так і про його деякі ознаки. Це не тільки припущення про характер розслідуваної події, окремі факти і обставини, що мають істотне значення для повного й об'єктивного розслідування кримінального провадження, але і припущення про причини, які обумовили існування певних слідів як на матеріальних предметах, так і у свідомості людей, і про інші зв'язки між окремими фак-

тами, що мають значення для розслідування [9, с. 252].

У криміналістичній літературі робилися спроби дослідження сутності версій, їхньої класифікації, особливостей побудови і перевірки. Водночас, на нашу думку, існує необхідність у визначенні специфіки побудови слідчих версій стосовно розслідування злочинів, що вчиняються організованими злочинними групами з міжнародними зв'язками.

Насамперед необхідно вказати на важливість побудови версії про причетність до злочину організованої групи. Таке припущення може бути висунуте на основі оперативно-розшукової інформації, аналізі повідомлення про злочин, на результатах першочергових слідчих (розшукових) дій. Проведене нами анкетування слідчих показує, що вони будують версії про вчинення злочину організованою злочинною групою, після отримання відомостей про злочин – 12 %; під час огляду місця події – 34 %; після проведення першочергових слідчих дій – 38 %; після отримання висновку судової експертизи – 8 %; у ході складання обвинувального акту – 8 %.

Побудова слідчих версій впливає на весь процес планування розслідування злочинів. Слідчі версії, на наше переконання, це центральний елемент планування, що знаходить свій відбиток у плані розслідування. У зв'язку з цим план не може бути жорстким, він повинен бути динамічним, гнучким.

Для планування розслідування злочинів важливого значення набувають так звані типові версії (їх система). На думку В. М. Левкова призначення типологічних версій [7, с. 9]. – в озброєнні осіб, котрі здійснюють розслідування орієнтованими високого рівня на його початковому етапі. Внаслідок того, що досвід має позитивну чи негативну функцію, котра визначається стереотипністю мислення, найдоцільніше в практичній діяльності використати системи типових версій (порівняно до типових), оскільки вони мають більший ступінь відтворення дійсності, тому що основані на частоті окремих ознак елементів криміналістичної характеристики злочинів певного виду [7, с. 9]. А.Ф. Волобуєв визначає типові слідчі версії як характерні для цієї слідчої ситуації ймовірні пояснення механізму злочину чи окремих його обставин. Висунення типових версій ґрунтується на положеннях криміналістичної характеристики злочинів цього виду [6, с. 13].

Проведене нами анкетування та інтерв'ювання слідчих показує, що на думку практичних



працівників існує необхідність у розробці типових версій про вчинення злочинів організованою злочинною групою («так» відповіли 92% слідчих).

Підставою для побудови слідчих версій про вчинення злочину транснаціональною організованою злочинною групою є дані про груповий характер злочину (наявність не менше трьох учасників); про підготовку і планування дій по вчиненню і приховуванню злочину (невипадковий вибір об'єкта посягання, продуманість діяння за механізмом його вчинення, наявність єдиного плану дій злочинців тощо); про оснащеність або озброєність злочинців (використання сучасних технічних засобів, транспорту, інформаційних технологій, вогнепальної зброї і т. п.); про розподіл функцій між учасниками, про певну рольову диференціацію й узгодженість дій у процесі вчинення злочину та ін.

У процесі розслідування злочинів, що вчиняються транснаціональною організованою злочинною групою, повинна бути побудована ціла система версій, що підлягає подальшій перевірці. До цієї системи можуть бути віднесені припущення: 1) про специфічний суб'єкт злочину – вчинення злочину організованою злочинною групою (або злочинною організацією); 2) про взаємодію організованої злочинної групи з іншими злочинними формуваннями, про конфліктність їхніх стосунків, сутички, входження до злочинної організації, співробітництво з міжнародними злочинними організаціями та ін.; 3) про організаторів (лідерів) злочинного угруповання; 4) про базову спрямованість і причетність до різного роду злочинів; 5) про корупційні зв'язки злочинної групи або їхню відсутність; 6) про тривалість існування злочинної групи; 7) про територіальну поширеність діянь злочинного формування; 8) про наявність або відсутність жорсткої дисципліни всередині організованої злочинної групи; 9) про наявність злочинного «почерку», використання типових способів учинення злочинів; 10) про мотиви вчинення злочинів даною групою; 11) про розподіл рольових обов'язків у групі, чітку ієрархію тощо.

У ході розслідування злочинів, вчинених транснаціональними організованими злочинними групами значення має побудова версій щодо керівників або організаторів таких груп. Підґрунтям для таких версій є вивчення інформації щодо учасників організованої злочинної групи та розділення ролей між ними, взаємовідносин між учасниками такої групи; отримання інформації про особисті якості учасників групи; отримання інформації від свідків і потерпілих щодо їх

взаємодії з учасниками групи та характеру діяльності і функцій, які виконували злочинці.

**Висновки.** Таким чином, організація розслідування транснаціональних злочинів на початковому етапі полягає у вивченні інформації про вчинений злочин, розроблення плану розслідування та побудові слідчих версій в залежності від наявної слідчої ситуації.

Планування на початковому етапі є тактичною організацією досудового розслідування, яке спрямоване на визначення порядку проведення слідчих (розшукових) дій та оперативно-розшукових заходів, що визначається у відповідності до специфіки вчиненого злочину та характеру отриманої первинної інформації про злочин. Планування розслідування злочинів, що вчиняються транснаціональними організованими злочинними групами, має певні особливості: 1) мисленева діяльність під час планування має складний характер, обумовлений вчиненням групових злочинів, необхідністю встановлення ролі і функцій кожного учасника організованої злочинної групи; 2) у ході планування визначаються напрямки розслідування і здійснюється розділення завдань цілої серії злочинів, вчинених організованим злочинним угрупованням; 3) при плануванні враховується базова злочинна спрямованість злочинного угруповання; 4) планування передбачає наявність чіткої взаємодії слідчих з оперативними підрозділами; 5) ефективним є спільне планування діяльності слідчих і оперативних підрозділів при наявності необхідної координації; 6) єдині планові начала забезпечуються спільними нарадами слідчих і оперативних підрозділів; 7) необхідним є планування серії слідчих (розшукових) дій (наприклад, серії допитів підозрюваних, групових обшуків та ін.); 8) важливе значення має планування провадження тактичних операцій (оптимальних слідчих (розшукових) дій, оперативно-розшукових і організаційних заходів).

#### Список використаної літератури:

1. Биленчук П.Д. Учение о криминалистической версии и планировании // Специализированный курс криминалистики : учебник. Киев : НИИРПО КВШ МВД СССР, 1987.
2. Колісниченко О.Н. Планування розслідування і слідчі версії // Радянська криміналістика. Криміналістична техніка і слідча тактика : підручник / За ред. В.П. Колмакова. Київ : Вища школа, 1973.
3. Коновалова В.О. Організація і планування розслідування. Поняття і принципи планування. Техніка планування // Криміналістика : підруч-

- ник / За ред. В.Ю. Шепітька. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2001.
4. Криміналістика : підручник / В. Ю. Шепітько, В. О. Коновалова, В. А. Журавель та ін. / За ред. проф. В. Ю. Шепітька. 4-е вид. Харків : Право, 2010. 464 с.
  5. Криміналістика : підручник / За ред. В.В. Тіщенко. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 556 с.
  6. Криміналістика : підручник : у 2 т. Т. 2 / [А. Ф. Волобуєв, О. В. Одерій, Р. Л. Степанюк та ін.] ; за заг. ред. А. Ф. Волобуєва, Р. Л. Степанюка, В. О. Малярової ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. 312 с.
  7. Левков В.М. Криміналістичні версії : текст лекції. Харків : Юрид. ін-т, 1991.
  8. Расследование хищений государственного или общественного имущества (проблемы тактики и методики) : монография. Харьков: Выща школа, 1987.
  9. Тарасюк І. В. Поняття та роль слідчої (розшукової) версії у процесі пізнання об'єктивної істини в розслідуванні справ кримінального провадження. *Митна справа*. 2013. № 6 (2.2). С. 250–253. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms\\_2013\\_6%282.2%29\\_\\_43](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms_2013_6%282.2%29__43).

### **Vitvitsky A. S. The initial stage of the investigation of transnational crimes**

*Abstract. At the initial stage of the investigation of crimes committed by organized criminal groups, it is important to assess the available initial information about the commission of the crime and take into account the investigative situation that has developed. The investigative situation in criminology is defined as a set of conditions during the investigation of a crime. It is the basis for planning the investigation, determining investigative (search) actions and operational measures that must be carried out as a priority and at the next stage of the investigation, as well as building, confirming or refuting investigative versions depending on the received information about the committed crime.*

*Planning at the initial stage is the tactical organization of a pre-trial investigation, which is aimed at determining the procedure for conducting investigative (search) actions and operative-search measures, which is determined in accordance with the specifics of the committed crime and the nature of the received primary information about the crime. Planning the investigation of crimes committed by transnational organized criminal groups has certain features: 1) mental activity during planning is of a complex nature, due to the commission of group crimes, the need to establish the role and functions of each member of an organized criminal group; 2) in the course of planning, the directions of the investigation are determined and the tasks of a whole series of crimes committed by an organized criminal group are divided; 3) the basic criminal orientation of the criminal group is taken into account during planning; 4) planning involves a clear interaction of investigators with operative units; 5) joint planning of the activities of investigative and operative units is effective in the presence of the necessary coordination; 6) unified planning principles are ensured by joint meetings of investigative and operative units; 7) it is necessary to plan a series of investigative (search) actions (for example, a series of interrogations of suspects, group searches, etc.); 8) planning of tactical operations (optimal investigative (search) actions, operational search and organizational measures) is of great importance.*

**Key words:** *crime, transnational crimes, investigation planning, typical investigative situations, typical investigative versions.*

**М. О. Писаренко**

аспірант кафедри цивільного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»  
<https://orcid.org/0000-0002-4711-5249>

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОБ'ЄКТІВ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

*Стаття присвячена аналізу об'єктів комунальної власності та визначення їх специфіки як особливого об'єкту правочинів відчуження таких об'єктів, аналіз діючого законодавства та наукової думки із зазначених питань.*

*Проаналізовано наукові позиції щодо видів класифікацій комунального майна та встановлено, що яка б класифікація не була обрана, важливим є те, що спільною рисою усіх видів комунального майна є його належність на праві власності територіальній громаді. Органи місцевого самоврядування та їх структури від імені територіальної громади здійснюють права власника відповідно до чинного законодавства.*

*Встановлено, що існує досить широке коло та різноманіття об'єктів комунальної власності, їх різне цільове призначення, вартість тощо. І всі вони мають слугувати на користь відповідній територіальній громаді, задля забезпечення її добробуту, розвитку, зміцнення економіки тощо. Окрему увагу та інтерес викликає аналіз такого об'єкта як земля.*

*Зроблено висновок про те, що провідне місце в структурі матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування посідає комунальна власність. Існуюча нині система управління комунальною власністю (зокрема, як особливим об'єктом) є недостатньо ефективною, що спричинено її безсистемністю, яка зумовлюється низкою причин. Однією з таких причин є те, що терміни не мають універсального характеру, а застосовуються лише для забезпечення цілей окремих законів. Відсутність загально-спеціальної законодавчої бази на рівні держави й достатньої локальної нормативно-правової, методичної та організаційної бази створення, обліку й управління комунальною власністю має певні негативні наслідки. Постає нагальна потреба у прийнятті спеціального нормативно-правового акта, який би комплексно регулював дану сферу та усував неузгодженості й прогалини, які нині мають місце. Відсутність єдиної правової системи, яка б забезпечувала регулювання питань використання й управління комунальною власністю, в тому числі і єдиного регулювання питань щодо об'єктів комунальної власності, свідчить про необхідність подальших теоретичних досліджень питань удосконалення управління об'єктами комунальної власності та підвищення ефективності використання комунального майна.*

**Ключові слова:** комунальна власність, об'єкт комунальної власності, територіальна громада, місцеве самоврядування, майно, земля, децентралізація.

**Постановка проблеми.** Комунальною власністю фактично є власність відповідної територіальної громади на належне їй майно, що використовується з метою задоволення спільних потреб та керується відповідними органами місцевого самоврядування. Об'єктами ж права комунальної власності є те майно, у тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді. Тобто до об'єктів права комунальної власності, належать, зокрема: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи, організації, страхові товариства, пен-

сійні фонди, частки в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування, відумерла спадщина тощо.[9]

Приділення окремої уваги характеристиці об'єктів комунальної власності, визначення їх специфіки в контексті аналізу правочинів відчуження таких об'єктів має важливе наукове та практичне значення, адже надає системне розуміння цих категорій, їх місце в загальній системі правочинів відчуження об'єктів комунальної власності. Додаткової актуально-

сті набувають зазначені питання і в контексті постійних змін та уточнень, які мають місце в законодавстві.

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

Дослідженням питань права власності та комунальної власності, зокрема, займалися такі вчені, як: І. О. Дзера, І. В. Жилінкова, К. Апанасенко, Л. Музика, В. Ігнатенка, С. Сиротенка, О. Первомайський та ін. Дослідженню питань особливості формування і розвитку інституту комунальної власності в Україні, визначенню основних напрямків вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування, зокрема щодо визначення комунальної власності як джерела економічної самостійності місцевого самоврядування приділяли увагу такі науковці, як: Н. Андрєєв, В. Бабаєв, В. Голуб, В. Григор'єв, В. Кравченко, М. Кучерявенко, В. Устименко та ін. Разом з тим, виникає необхідність проведення подальших досліджень підвищення ефективності управління комунальною власністю в сучасних умовах.

**Метою статті** є аналіз об'єктів комунальної власності та визначення їх специфіки як особливого об'єкту правочинів відчуження таких об'єктів, аналіз діючого законодавства та наукової думки із зазначених питань.

**Виклад основного матеріалу.** Об'єктами комунальної власності можуть володіти, користуватися, розпоряджатися, а також «здійснювати управлінські функції». Разом з тим, в останньому випадку мова йде не про об'єкти цивільних прав (права власності), визначені Конституцією України, цивільним законодавством та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [14], що в цілому охоплюються категорією «майно», а про відповідні заклади, установи, підприємства комунальної власності, тобто певні юридичні особи. З даного приводу І.О. Бондаренко вірно зазначає, що «стосовно першої категорії об'єктів комунальної власності (об'єктів цивільних прав) територіальні громади та органи місцевого самоврядування здійснюють правомочності власника; а стосовно другої категорії об'єктів (юридичних осіб) органи місцевого самоврядування є, у першу чергу, органами управління» [5].

Проаналізуємо наукові позиції стосовно тлумачення поняття об'єкту комунальної власності. Так, О.В. Дзера під об'єктом комунальної власності розуміє «будь-яке майно, окрім такого, що є виключно загальнодержавною власністю» [7]. О.О. Первомайський зазначає, що «відповідно до принципу рівності учасників цивільних пра-

вовідносин коло об'єктів комунальної власності є необмеженим» [8]. С.І. Пересунько вважає, що «більш раціональним було б визначити коло об'єктів, які можуть бути лише у державній власності (наприклад, майно Збройних сил України, оборонні об'єкти, інші спеціальні майнові комплекси та системи), а також об'єкти виключної власності народу України (земля, її надра тощо)» [7]. І.О. Бондаренко визначає об'єкти комунальної власності як «матеріальні блага, що перебувають у власності територіальних громад, а також заклади, установи, підприємства (та інші юридичні особи) комунальної власності, які знаходяться у власності територіальних громад та у своїй сукупності становлять матеріальну основу місцевого самоврядування» [5].

Враховуючи велику різноманітність об'єктів комунальної власності, доцільним є їх класифікація. Зокрема, К.І. Апанасенко класифікуючи об'єкти комунальної власності, за основу бере їх функціональне призначення, характер виразу об'єктів (вартісний чи речовий), ступінь їхньої прибутковості, режим функціонування об'єктів [1].

М.О. Баймуратов та В.А. Григор'єв класифікують об'єкти комунальної власності на дві групи: «1) ті, що мають загальногосподарське значення для відповідної території (місцеві засоби сполучення, комунальні дороги, місцеве енерго-, тепло- і водозабезпечення, комунальний житловий фонд, служби, які забезпечують пожежну безпеку, благоустрій і санітарне благополуччя територій тощо); 2) ті, що мають загальносоціальне призначення (соціально-культурні установи, установи з охорони материнства й дитинства, комунальні заклади охорони здоров'я, навчальні заклади тощо)» [2].

Р.Б. Бедрій зазначає, що класифікацію об'єктів права комунальної власності можна здійснювати залежно від прибутковості та виділяє наступні види: «1) майно, яке повністю утримується бюджетом; 2) майно, яке перебуває у користуванні соціальних та освітніх установ міського підпорядкування; 3) майно установ, що підтримуються за рахунок бюджетних коштів; 4) майно підприємств, які одержують дотації з бюджету; 5) майно підприємств, інших суб'єктів господарювання, основною метою діяльності яких є отримання прибутку для поповнення бюджету, вирішення завдань соціально-економічного розвитку території» [3].

В.А. Устименко класифікує все комунальне майно на види залежно від цільового призна-



чення: «1) майно, що забезпечує діяльність органів місцевого самоврядування (відповідні місцеві ради, їх виконавчі органи тощо); 2) майно, що створене в результаті рішення місцевих рад про його об'єднання (спільна власність територіальних громад); 3) майно, закріплене за відповідними підприємствами, установами, організаціями» [18].

Разом з тим, яка б класифікація не була обрана, важливим є те, що спільною рисою усіх видів комунального майна є його належність на праві власності територіальній громаді. Органи місцевого самоврядування та їх структури від імені територіальної громади здійснюють права власника відповідно до чинного законодавства.

Законодавство визначає орієнтовний перелік об'єктів, що можуть перебувати у комунальній власності, ч. 1 ст. 142 Конституції України [8]. Відповідно до цього у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах (комунальній власності) може бути рухоме і нерухоме майно (житлові будинки, інші будівлі та споруди, у т. ч. і виробничого характеру - технологічне обладнання, шляхи, мости, шляхопроводи тощо); доходи місцевих бюджетів (місцеві податки та збори, цінні папери, прибутки від підприємницької діяльності підприємств комунальної власності, кошти, одержані від укладених договорів про відчуження комунального майна та ін.); земля; природні ресурси, що є у власності відповідних територіальних громад (природні й корисні копалини місцевого значення, ліси, водойми); підприємства, установи та організації, у тому числі банки; страхові товариства; пенсійні фонди; частка в майні підприємств; житловий фонд (сукупність житлових квартир у житлових будинках, одноквартирні та багатоквартирні житлові будинки садибного типу); нежитлові приміщення; заклади освіти, культури, спорту охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження.[17, с. 48]

До об'єктів права комунальної власності належать також об'єкти інженерної інфраструктури (споруди і мережі водопровідно-каналізаційного господарства, тепlopостачання, електропостачання, газопостачання, об'єкти зовнішнього благоустрою), житлово-експлуатаційні та ремонтно-будівельні організації, підприємства побутового обслуговування населення, роздрібною торгівлі та громадського харчування

та інші об'єкти, що безпосередньо здійснюють обслуговування споживачів і надають відповідні послуги територіальній громаді, а також прибутки місцевих бюджетів. [17, с. 49]

Підставою для набуття права комунальної власності є передача майна територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку встановленому законом. Основним джерелом формування і набуття права комунальної власності є передача у власність територіальної громади господарських та інших об'єктів, які розташовані на території територіальної громади, але належать державі. Законодавчим актом, який регламентує таку передачу, є Закон України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» [16], який визначає основні засади передачі об'єктів права державної власності у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах або у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, а також об'єктів права комунальної власності у державну власність безоплатно або шляхом обміну. Відповідно до Закону об'єктами передачі є: «цілісні майнові комплекси підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів; нерухоме майно (будівлі, споруди, у тому числі об'єкти незавершеного будівництва, приміщення); інше окреме індивідуально визначене майно підприємств; акції (частки, паї), що належать державі або суб'єктам права комунальної власності у майні господарських товариств; житловий фонд та інші об'єкти соціальної інфраструктури (далі - об'єкти соціальної інфраструктури), які перебувають у повному господарському віданні чи оперативному управлінні державних підприємств, установ, організацій або не увійшли до статутних капіталів господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації), у тому числі не завершене будівництво [16].

Отже, як бачимо, один Закон регулює як питання набуття права комунальної власності, так і окремі випадки відчуження такої власності (зокрема, мова йде про передачу об'єктів права комунальної власності у державну власність безоплатно або шляхом обміну).

Аналіз переліку об'єктів комунальної власності дає можливість стверджувати про досить широке коло та різноманіття таких об'єктів, їх різне цільове призначення, вартість тощо. І всі вони (об'єкти) мають слугувати на користь від-

повідній територіальній громаді, задля забезпечення її добробуту, розвитку, зміцнення економіки тощо. В даному контексті здається обґрунтованим окрему увагу приділити аналізу такого важливого об'єкта комунальної власності, як земля. Адже не секрет, що у всі часи саме земля була (і залишається) одним з найцінніших об'єктів власності. Не є виключенням і право комунальної власності.

В даному контексті звернемо увагу на співвідношення понять «земля» та «нерухомість», адже існують різні точки зору з даного приводу (земля може розглядатися як окреме поняття або ж як вид нерухомості). Так, в статтях 13, 14 Конституція України розглядає термін «земля» в самостійному значенні без будь-якого співвідношення з іншими об'єктами нерухомості, а вже в статті 142 визначено, що «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, а також земля, що є у власності територіальних громад» [8]. В науковій літературі, присвяченій дослідженню категорії «земля» немає єдиного підходу до розуміння землі як нерухомості, в економічному і правовому розумінні земля та інші об'єкти природного походження «не є майном», у зв'язку з чим вони в законодавчому порядку виокремленні з системи майнових відносин [11, с. 16-20]. Отже, безсумнівно земля є різновидом особливого за походженням майна, яке має екологічну, економічну, політичну, соціальну та державну цінність. Одночасно з цим не можна не погодитися, що по своїй суті земля є нерухомістю (незалежно від того, чи розміщено на ній будь-яке нерухоме майно). На відміну від землі інші об'єкти можуть вважатися нерухомістю лише за умови, якщо їх не можна відокремити від землі без заподіяння значної шкоди.

Вітчизняне законодавство вживає поняття «земля» у декількох значеннях, а саме як: 1) об'єкт права власності Українського народу; 2) об'єкт права власності громадян, юридичних осіб і держави; 3) об'єкт права територіальної громади; 4) об'єкт особливої охорони з боку держави (національне багатство).

Аналіз чинного законодавства свідчить про досить широке коло об'єктів комунальної власності, різне призначення такого майна, що перебуває у власності територіальної громади. Зокрема, об'єкти права комунальної власності мають цільовий характер та можуть бути призначені для задоволення житлово-комунальних, соціально-культурних, побутових та інших потреб населення відповідної території. Р. Джа-

браїлов зазначає, що «територіальна громада як власник має право визначати кількісні та якісні показники щодо комунального майна, встановлювати для нього відповідний правовий режим, обмеження щодо його відчуження тощо» [6, с. 224-225].

Також важливо пам'ятати, що перелік об'єктів комунальної власності, що не підлягають приватизації, затверджується виключно на пленарному засіданні місцевої ради (п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [14]). До таких об'єктів, зокрема, можуть бути віднесені: «природні ресурси місцевого значення, крім земель, стосовно яких є дозвіл на продаж; кладовища; звалища та місця захоронення відходів; вулиці, переїзди, дороги, парки, сквери, ботанічні та зоологічні сади; дендрарії, заповідники, заказники, природні ландшафти; місцеві оздоровлювально-лікувальні території та зони; місцеві пам'ятники історії та архітектури; енергетичні системи місцевого значення; соціальне та службове житло зі складу житлового фонду територіальної громади тощо». [3]

Такі переліки не є вичерпними, а слугують лиш орієнтиром. На підставі рішення місцевої ради до об'єктів виключної власності територіальної громади можуть бути віднесені ті чи інші об'єкти комунальної власності, які не підлягають передачі іншим власникам (як державним, так і приватним) чи будь-якому відчуженню. Разом з тим, такі об'єкти можуть перейти у власність іншої територіальної громади (наприклад, внаслідок об'єднання кількох територіальних громад чи зміни кордонів адміністративно-територіальної одиниці).

Об'єкти ж які не є характерними для комунальної форми власності, мають бути приватизовані, бажано, шляхом продажу на аукціонах. Крім привабливості даних об'єктів для приватних інвесторів важливим також є те, що нові власники мають бути зацікавлені в ефективній роботі «оновленого» підприємства, підвищенні його конкурентоспроможності та якості продукції, яка випускається.

**Висновки і пропозиції.** Провідне місце в структурі матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування посідає комунальна власність. Існуюча нині система управління комунальною власністю (зокрема, як особливим об'єктом) є недостатньо ефективною, що спричинено її безсистемністю, яка зумовлюється низкою причин. Зокрема, однією з таких причин є те, що терміни не мають універсального

характеру, а застосовуються лише для забезпечення цілей окремих законів (як, наприклад, терміни «рухоме майно» та «нерухоме майно»). Відсутність загально-спеціальної законодавчої бази на рівні держави й достатньої локальної нормативно-правової, методичної та організаційної бази створення, обліку й управління комунальною власністю має певні негативні наслідки. Тому вважаємо, що зазначені проблеми можна вирішити прийнявши спеціальний нормативно-правовий акт, який би комплексно регулював дану сферу та усував неузгодженості й прогалини, які нині мають місце.

Отже, нині відсутня єдина правова система, що забезпечує регулювання питань використання й управління комунальною власністю, в тому числі і єдиного регулювання питань щодо об'єктів комунальної власності, свідчить про необхідність подальших теоретичних досліджень питань удосконалення управління об'єктами комунальної власності та підвищення ефективності використання комунального майна.

#### Список використаної літератури:

1. Апанасенко К.І. Правовий режим майна, що є в комунальній власності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Київ, 2006. 248 с.
2. Баймуратов М.А., Григорьев В.А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине: монография. О.: Юрид. л-ра, 2003. 248 с.
3. Бедрій Р.Б. Об'єкти комунальної власності в Україні: конституційно-правовий аспект. *Науковий вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ.* 2015. № 4. С. 75–83.
4. Бобко Т. В. Зміст і форма правочину в цивільному праві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Харків, 2011. 20 с.
5. Бондаренко І.О. Комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2013. 205 с.
6. Борисова В.І. Договір купівлі-продажу. *Договір як універсальна правова конструкція*: монографія; за ред. А. П. Гетьмана, В. І. Борисової. Х.: Право, 2012. С. 26-56.
7. Джабраїлов Р.А. Господарська правосуб'єктність міста: теорія і практика: моногр. Донецьк: Ноулідж, 2010. 455 с.
8. Дзера О.В. Деякі теоретичні та практичні питання права власності в Україні. *Збірник рішень та арбітражної практики Вищого господарського суду України.* 1996. № 1. С. 203–210.
9. Комунальна власність. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0\\_%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D1%81%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0_%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D1%81%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C) Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. № 254к. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-вр>
10. Костів І.Я. Договір контрактації сільськогосподарської продукції: дис. ... д-ра філософії. Івано-Франківськ, 2021. 207 с.
11. Крих Т.Я. Незаконна приватизація державного, комунального майна за кримінальним правом України: юридичний аналіз складу злочину: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Львів, 2010. 239 с.
12. Мірошниченко А.М. Земельне право України: підручн. 2е вид., допов. І переробл. К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. 678 с.
13. Первомайський О.О. Питання участі у відносинах власності територіальних громад районів у містах. *Економіка, фінанси, право.* 2001. № 6. С. 18–21.
14. Пересунько С.І. Право державної власності в Україні (історія, сучасність, перспективи). Кіровоград, 1998. 297 с.
15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
16. Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 10.04.1992 р. № 2269. (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2270-12>
17. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України від 03.03.1998 р. № 147. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147/98-вр>
18. Управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування та розвитку міжмуниципального співробітництва: навчал. посібн. За ред. Шкільняка М.М., Толкованова В.В., Журавля Т.В. Київ. 2019. 345 с.
19. Устименко В.А. Городская собственность и городское хозяйство. НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. Донецк: Юго-Восток, Лтд, 2006. 352с.

#### **Pysarenko M. O. General characteristics of communal property objects**

*The article is devoted to the analysis of objects of communal property and the determination of their specificity as a special object of deeds of alienation of such objects, the analysis of current legislation and scientific opinion on the specified issues.*

*The scientific positions on the types of classifications of communal property were analyzed and it was established that no matter which classification was chosen, it is important that the common*

*feature of all types of communal property is its ownership by the territorial community. Local self-government bodies and their structures exercise the rights of the owner in accordance with the current legislation on behalf of the territorial community.*

*It has been established that there is a fairly wide range and diversity of communal property objects, their different purpose, cost, etc. And all of them should serve for the benefit of the respective territorial community, to ensure its well-being, development, strengthening of the economy, etc. The analysis of such an object as land attracts special attention and interest.*

*It was concluded that the leading place in the structure of the material and financial foundations of local self-government is occupied by communal property. The existing system of managing communal property (in particular, as a special object) is not efficient enough, which is caused by its unsystematic nature, which is caused by a number of reasons. One such reason is that the terms are not universal in nature, but apply only to serve the purposes of particular laws. The absence of a general and special legislative framework at the state level and a sufficient local regulatory, methodological and organizational framework for the creation, accounting and management of communal property has certain negative consequences. There is an urgent need for the adoption of a special legal act that would comprehensively regulate this area and eliminate the inconsistencies and gaps that currently exist. The absence of a unified legal system that would ensure the regulation of issues of use and management of communal property, including the unified regulation of issues related to communal property objects, indicates the need for further theoretical research on the issues of improving the management of communal property objects and increasing the efficiency of the use of communal property .*

**Key words:** *communal property, object of communal property, territorial community, local self-government, property, land, decentralization.*



О. К. Коломоєць

аспірант Університету митної справи та фінансів

## НАЦІОНАЛЬНА ОЦІНКА РИЗИКІВ В СИСТЕМІ ЗАВДАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ : ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Стаття присвячена дослідженню одного з завдань Державної служби фінансового моніторингу (далі – Держфінмоніторинг) – національної оцінки ризиків на теоретичному та практичному рівнях. Надано визначення поняття «національна оцінка ризиків». Визначено, що спеціально уповноважений орган у сфері запобігання та протидії і центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у цій сфері є одним і тим самим органом – Держфінмоніторингом. Зосереджено увагу на секторальній оцінці ризиків, як складової діяльності на національному рівні.

Встановлено, що одним із основних органів є Національний банк України (як СДФМ), банківські установи (як СПФМ) щодо здійснення фінансових операцій та статистики отримання кількості таких підозрілих операцій. Запропоновано характеристику основних ознак національної оцінки ризиків. Проаналізовано механізм здійснення такої оцінки, з урахуванням наявної методики, яка розроблена Держфінмоніторингом. Виокремлено критерії оцінок здійснення фінансових операцій.

Визначено основні внутрішні та зовнішні загрози здійснення фінансового моніторингу в Україні, серед яких: низький рівень нормативно – правового регулювання; необхідність координації та тісної взаємодії між суб'єктами фінансового моніторингу на державному та первинному рівнях; проблематика діяльності правоохоронних та судових органів влади тощо. В загальному запропоновано шляхи вирішення встановлених під час дослідження антагоністичних процесів та проблемних питань, а саме: необхідність удосконалення національного законодавства; підвищення ступеню відповідальності відповідальних працівників; удосконалення взаємодії Держфінмоніторингу з учасниками національної оцінки ризиків.

Крім того, з урахуванням чинної періодичності проведення національної оцінки ризиків надано пропозицію про зміну строків, з метою поліпшення стану функціонування і виконання цього завдання Службою, а також імплементації міжнародного законодавства (через призму відповідності національному) для інтеграції передових розробок, методів, типологічних досліджень. Аналіз цього питання може бути підставою для подальшого теоретичного та практичного розвитку Держфінмоніторингу.

**Ключові слова:** фінансовий моніторинг, секторальна оцінка ризиків, фінансова операція, відмивання коштів, фінансування тероризму, СДФМ, СПФМ.

**Постановка проблеми.** Функціонування на території України спеціально уповноваженого органу в особі Державної служби фінансового моніторингу, що у відповідності до п. 55 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 06.12.2019 № 361-IX: «центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії» є вкрай важливим для позиціонування держави на міжнародній арені [1]. У зв'язку з цим, через наявні загрози у світі

суб'єкти (учасники) міжнародних відносин регулярно, відповідно до принципів територіальності/екстериторіальності розробляють нормативно – правові акти, пункти яких зобов'язані виконувати суб'єкти відповідних міжнародних організацій. Питання полягає в тому, наскільки кожна держава, зокрема Україна як на теоретичному рівні, так і практично їх реалізують. Одним з цих пунктів є національна оцінка ризиків, що на думку автора впливає на протидію і запобігання, проведення фінансового моніторингу, розробку Типологічних досліджень, взаємодії з суб'єктами державного та первинного фінансового моніторингу.

**Аналіз останніх статей та публікацій.**

Стану національної оцінки ризиків в діяльності Держфінмоніторингу значно не приділено уваги. Однак, загальній тематиці, результати містяться у працях: О.Д. Вовчак, Н.М. Внукової, С.Б. Єгоричева. Але тема дослідження є вкрай важливою для України, тому потребує вивчення.

**Мета статті** – дослідити здійснення Держфінмоніторингом національної оцінки ризиків в двох аспектах: теоретичному та практичному, з урахуванням проведеного аналізу зробити висновки та надати пропозиції з цього питання.

**Виклад основного матеріалу.** Єгоричева С.Б. приділяє увагу щодо оцінювання загального ризику діяльності фінансової установи доцільно проводити за двома напрямками: визначення рівня внутрішньо притаманних їй ризиків у сфері протидії відмивання коштів, фінансуванні тероризму, фінансуванні зброї масового знищення (далі – ВК/ФТ/ФЗМЗ) та оцінка якості системи ризик-менеджменту [4]. Інші дослідники також характеризують фінансовий моніторинг (розвідку), однак наукових праць саме з питання національної оцінки ризиків обмаль. Наявні дослідження в аспекті застосування ризик – орієнтовного підходу, динаміки інформування Держфінмоніторингу про фінансові операції, тощо. Такі процеси є складовими та поетапними для в т.ч. національної оцінки ризиків. На думку автора цього не є достатнім для розуміння самого завдання Держфінмоніторингу та його реалізації.

В системі завдань передбачених чинним законодавством України (п. 5 ч. 1 ст. 25 Закону України від 06.12.2019 № 361- IX) передбачено, що завданням спеціально уповноваженого органу є проведення національної оцінки ризиків [1]. Слід звернути увагу на те, що в іншому нормативно – правовому акті: Положення про Держфінмоніторинг міститься визначення, про те, що цей орган: «є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [2]. Це дає підстави вважати, що хоча в різних нормативно – правових актах наявне визначення «спеціально уповноважений орган» та визначення Держфінмоніторингу, як «центрального органу виконавчої влади» – це є одним і тим самим органом. Тому з метою

унікнення такої юридичної колізії слід використовувати єдине визначення.

Крім того, за цим Законом передбачено цілий Розділ VI щодо національної оцінки ризиків. На думку автора слід проаналізувати це поняття для розкриття його сутності. Відповідно до п. 36 ч. 1 ст. 1 Закону, національна оцінка ризиків (належить до завдань Держфінмоніторингу) – система заходів, що вживаються суб'єктами державного фінансового моніторингу, уповноваженими органами державної влади із залученням інших суб'єктів (за потреби) з метою визначення (виявлення) ризиків (загроз) легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму, їх аналізу, оцінка та розроблення заходів, спрямованих на запобігання виникненню та/або зменшення негативних наслідків [1]. З огляду на це, автор пропонує визначити основні ознаки національної оцінки ризиків (через призму законодавчого визначення):

1) систематичність – проведення не рідше одного разу на три роки<sup>4</sup>

2) суб'єктність – спеціально уповноважений орган (Держфінмоніторинг), інші державні органи;

3) міжнародність – врахування рекомендацій та документів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), положень звітів та рекомендацій з питань оцінки ризиків відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму Європейської комісії, інших міжнародних аналітичних оглядів, звітів та рекомендацій з питань, пов'язаних з проведенням національної оцінки ризиків;

4) аналітична робота – збір, обробка і аналіз інформації щодо результатів діяльності суб'єктів фінансового моніторингу, інших державних органів, що беруть участь у роботі системи запобігання та протидії;

5) публічність – оприлюднення результатів національної оцінки ризиків;

6) забезпечення – здійснення заходів за результатом збору, обробки і аналізу інформації (постанова Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 05.08.2020 № 690);

7) відповідальність – покладається на Держфінмоніторинг [1; 3].

На думку автора джерела для проведення національної оцінки ризиків можна поділити на основні та додаткові. Основним є комплексна адміністративна звітність у сфері запобігання та протидії; аналітичними огляди та довідки

учасників національної оцінки ризиків. До додаткових належать: відповіді учасників національної оцінки ризиків на запитальники спеціально уповноваженого органу, результати вибіркового аналізу судових рішень у кримінальних справах, результати наукових досліджень, результати вивчення громадської думки, а також звіти Європейської Комісії із визначенням, аналізом та оцінкою ризиків легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та/або фінансування тероризму на рівні Європейського Союзу та рекомендації Європейської Комісії щодо заходів, прийнятних для усунення визначених ризиків [1].

Механізм національної оцінки ризиків характеризується такими елементами як: 1) збір інформації (з вимогою щодо дотримання захисту інформації, яка належить до інформації з обмеженим доступом); 2) методологічне забезпечення (підготовлена методика Держфінмоніторингом, узгодженою з відповідними органами; рекомендацій FATF, Європейської комісії з питань оцінки ризиків відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму; міжнародних аналітичних оглядів, звітів з цього питання); 3) закріплення уповноваженого працівника учасника; 4) строків та інформування про вжиті заходи; 5) уніфікація поданої інформації; 6) підготовка звіту Держфінмоніторингом; 7) підготовка пропозицій Держфінмоніторингом щодо схвалення звіту; 8) погодження з Міністерством фінансів України; 9) отримання позиції Мінфіну щодо звіту; 10) зауваження Мінфіном щодо звіту (шляхом відправлення листа, а у випадку відсутності – відправлення завізованого проєкту звіту Держфінмоніторингу); 11) часткове або повне обмеження доступу до інформації, яка міститься в звіті; 12) затвердження звіту на засідання Ради з питань запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення; 13) оприлюднення Держфінмоніторингом затвердженого звіту; 14) підготовка Держфінмоніторингом узагальнених пропозицій Кабінету Міністрів України щодо здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню та/або зменшення негативних наслідків виявлених ризиків [3].

В контексті постанови КМУ і НБУ від 05.08.2020 № 690, учасниками національної оцінки ризиків є Держфінмоніторинг, інші державні органи, що провадять діяльність у сфері

запобігання та протидії, із залученням (у разі потреби) заінтересованих громадських організацій та наукових установ [3]. Такий перелік не є дуже коректним з огляду на наступне. Суб'єкти державного фінансового моніторингу здійснюють нагляд за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу. Наприклад, НБУ за банківськими установами (відповідно до постанови правління НБУ від 19.05.2020 № 65 «Про затвердження Положення про здійснення банками фінансового моніторингу»), яким регламентовано взаємодію суб'єкта первинного фінансового моніторингу та НБУ [5]. Принципово підпорядкування банків НБУ (як СДФМ) є логічним та коректним. Вважаю, що коло учасників національної оцінки ризиків необхідно розширити та включити туди представників СПФМ, оскільки останні безпосередньо співпрацюють з клієнтами, виявляють підозрілі операції на підставі норм чинного законодавства України, рекомендацій Держфінмоніторингу, тобто можуть володіти більшим обсягом інформації про клієнта ніж СДФМ. Це відображається не тільки у взаємовідносинах між СДФМ та СПФМ, а і володінні інформацією/відомостями про ФО, клієнта. Тому перелік СПФМ (які і так залучаються до національної оцінки ризиків) можна переглянути для охоплення якомога більшої сфери суспільних відносин. В той же час, посилення контролю СДФМ над СПФМ є вкрай важливим, через наявність можливого ігнорування, бездіяльності уповноваженої особи підозр про клієнта та їх приховування, що може становити склад кримінального чи іншого виду правопорушення, з обов'язковим настанням відповідальності в т.ч. і предикатних діянь.

Перша національна оцінка ризиків проводилась у 2016 році. Найсвіжіші дані щодо цього питання пов'язані з 2019 роком, враховуючи те, що національна оцінка ризиків здійснюється один раз на три роки. Знов таки, такий період є дуже тривалим, і його необхідно скоротити.

Відповідно до звіту Держфінмоніторингу (2019 рік), основними причинами проведення національної оцінки ризиків є низький рівень доходів населення; прояви тероризму та сепаратизму; незаконна економічна діяльність (у тому числі фіктивне підприємництво (декриміналізовано згідно з Законом України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України і Кримінального процесуального кодексу України відносно зменшення тиску на бізнес» від 18.09.2019 № 101-IX); шахрайство та ухилення від сплати податків; зростання

організованої злочинності; високий обіг готівки; використання неприбуткових організацій з метою ВК/ФТ/ФЗМЗ; інші [6; 7]. Одна з ключових причин – готівкові кошти, які використовуються в схемах при легалізації (відмиванні) «брудних» коштів. На думку автора, запровадження дієвого інструмента у вигляді проведення безготівкових фінансових операцій, обмеження в користуванні готівковими коштами, контроль за фінансовими операціями відіграє вагомую роль у протидії ВК/ФТ/ФЗМЗ, а також зможе забезпечити виходу економіки з тіні, що дозволить підвищити рівень наповненості бюджету України, а також підвищити рівень правосвідомості громадян, через розуміння такого співвідношення як «контроль – поповнення коштів – відповідальність держави (в особі органів державної влади, суб'єктів делегованих повноважень тощо). В абзц. 2 ст. 67 Конституції України, хоч і зазначено: «усі громадяни щорічно подають до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом», однак в т.ч. через правовий нігілізм не всі громадяни дотримуються такого обов'язку [8]. У цьому аспекті, мова не може вестись про порушення чогось права, а про дотримання принципу зв'язку обов'язку, права, санкцій за недотримання, що є однієї з основ політичного режиму – демократія.

Головним документом для проведення національної оцінки ризиків є його методика. Для проведення національної оцінки ризиків діє Робоча група з проведення секторальної оцінки ризиків в системі ПВК/ФТ/ФЗМЗ [9]. Основними завданнями робочої групи є: 1) аналіз інформації щодо результатів діяльності суб'єктів фінансового моніторингу, державних органів, що беруть участь у роботі системи ПВК/ФТ; 2) вирішення проблемних питань, які виникають під час визначення (виявлення) ризиків (загроз) ВК/ФТ; 3) проведення аналізу, оцінки та розроблення заходів, спрямованих на запобігання виникненню та/або зменшення негативних наслідків; 4) розгляд пропозицій щодо удосконалення методики проведення національної оцінки ризиків; 5) дослідження впливу ВК/ФТ на суспільство, суспільні відносини та фінансову систему з метою визначення відповідних заходів запобігання та протидії актуальним загрозам; 6) обговорення питань щодо формування комплексної адміністративної звітності у сфері ПВК/ФТ [9]. На думку автора, вказані завдання слід розглядати через призму

таких етапів: 1) збір інформації; 2) аналіз та її систематизація; 3) консультування та пропозиції; 4) розгляд у практичній площині впливу ВК/ФТ/ФЗМЗ. Секторальна оцінка ризиків є складовою національної оцінки ризиків, і основою для застосування в т.ч. рекомендацій та методики при її проведенні.

Вказана позиція підтверджується і тим фактом, що згідно звіту Служби, за результатами рекомендацій за наслідками 5-го раунду взаємної оцінки України Комітетом MONEYVAL, відповідно до Міжнародних стандартів та на основі кращих практик проведення національної оцінки ризиків у провідних країнах світу, Службою оновлено згадувану Методику, за якою оцінка ризиків (оновлена) здійснюється через попередній етап (збору і узагальнення інформації); етап виявлення (ідентифікації) ризиків; аналіз ризиків; оцінка ризиків та управління ними [7].

Як вже зазначалось, найбільш важливим в національній оцінці ризиків є проведення секторальної оцінки ризиків. Це важлива ланка у наданні пропозицій до Кабінету Міністрів України для поліпшення механізмів реалізації фінансового моніторингу (розвідки), протидії ВК/ФТ/ФЗМЗ. Секторально найбільшій уваги заслуговує банківська сфера, де СДФМ є Національний банк України. Протягом 2016 – 2018 років спостерігалось збільшення кількості інформації з ознаками фінансового моніторингу, яка подається банками до Держфінмоніторингу з 6 260 727 повідомлень (2016 рік) до 9 871 608 (2018 рік) [7]. Збільшення такого показника означає наявність в проблематиці протидії та вжитті відповідних заходів. Тому для ефективного проведення секторальної оцінки ризиків, суб'єкти повинні дотримуватися Методики, що (в цьому контексті) складається з (в т.ч. частково запропонованих складових автором), які наявні в Методиці (для секторальної оцінки ризиків), а саме: збір інформації (узагальнення даних та динаміки кількісних оціночних критеріїв СДФМ, правоохоронних органів, судової системи); врахування в звіті національної оцінки ризиків положень секторальної оцінки з включенням: загального огляду внутрішніх та зовнішніх загроз; огляд національних секторів (шляхом ієрархізації СДФМ та їх превалюванням (в аспекті нагляду) над СПФМ; оцінка та огляд дієвості правоохоронних та судових органів (з використання шаблону адміністративної звітності); а також огляд, оцінка діяльності юридичних осіб різної організаційно – правової форми, які функціонують на території України [9].



При секторальній оцінці ризиків застосовується 21 фактор ризику з розрахунку трьох категорій: природи загрози від злочинності; вразливості та наслідки, при цьому кожен фактор оцінюється за шкалою від 1 до 9, з призначенням рейтингу від низького, середнього і до високого [9]. Держфінмоніторинг у розробленій методиці наводить виключно шаблонні (базові) оціночні критерії. Суб'єкти фінансового моніторингу повинні всебічно аналізувати безпосереднього клієнта на предмет здійснення підозрілих фінансових операцій.

Якщо секторальна оцінка ризиків відповідає за певний вид діяльності, залежно від належності СПФМ та СДФМ (як органів, які здійснюють нагляд), то національна оцінка ризиків характеризується кількісним показником взаємодії з СДФМ. На підставі аналізу загрози національної системи ВК/ФТ/ФЗМЗ слід розподілити на зовнішні: 1) високий рівень корупції; 2) нестабільна безпекова ситуація в Україні; 3) високий рівень офшоризації та тінізації національної економіки; та внутрішні: 1) використання новітніх технологій у сфері фінансового моніторингу; 2) недостатність нормативного забезпечення системи фінансової розвідки; 3) неефективні розслідування кримінальних правопорушень; 4) неефективний судовий розгляд у цій сфері; 5) недостатній рівень навчання учасників фінансового моніторингу; 6) здійснення ВК/ФТ/ФЗМЗ через неприбуткові організації; 7) недостатнє нормативне врегулювання СПФМ [7]. Фактично, сам Держфінмоніторинг стверджує зазначає про наявність вищеперерахованих загроз, що становлять проблематику для функціонування національної системи фінансового моніторингу (розвідки). Кожна ланка в системі задіяних учасників є важливою, і за відсутності або неефективній реалізації повноважень результативність у цій сфері значно погіршується, що впливає на позиціонування України в т.ч. і на міжнародній арені.

**Висновки і пропозиції.** За результатами дослідження проведення національної оцінки ризиків, слід звернути увагу, що вирішення виокремлених проблемних питань потребують здійснення наступних етапів: 1) безпосередні: 1.1.) перегляд чинного законодавства; 1.2.) розробка та удосконалення нормативно – правової бази; 1.3.) запровадження дієвих інструментів спільної координації з учасниками такої оцінки; 1.4.) розроблення методологічної бази та проходження навчання; 2) загальні: 2.1.) підвищення рівня досудового розсліду-

вання правоохоронними органами з отриманих узагальнених (додаткових узагальнених) матеріалів; 2.2.) перегляд кримінального законодавства на предмет збільшення санкцій відповідних статей КК України, а також питання підслідності тощо.

Такий поділ є відносним, і означає проведення не тільки вузько направленої роботи щодо діяльності Держфінмоніторингу, а і загалом комплексний підхід у змінах повноважень та чинного стану фінансового моніторингу (розвідки) дотичних, а також взаємопов'язаних до цього питання органах державної влади і учасників національної оцінки ризиків.

### Список використаної літератури:

1. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 06.12.2019 № 361-ІХ. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2020, № 25, ст. 171.
2. Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2015 № 537. Вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення : 20.08.2021).
3. Про затвердження Порядку збору, обробки і аналізу інформації щодо результатів діяльності суб'єктів фінансового моніторингу, інших державних органів, що беруть участь у роботі системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, схвалення та оприлюднення результатів національної оцінки ризиків та здійснення заходів за її результатами : постанова КМУ і НБУ від 05.08.2020 № 690. Вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/690-2020-%D0%BF#n9> (дата звернення : 21.08.2021).
4. Єгоричева С.Б. Ризик орієнтований нагляд у системі фінансового моніторингу. Фінанси, банківська справа та страхування. *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. Серія «Економічні науки»*. 2016. № 3 (75). Вебсайт. URL: <http://dSPACE.puet.edu.ua/bitstream/123456789/5390/1/Єгоричева.pdf> (дата звернення : 23.08.2021).
5. Про затвердження Положення про здійснення банками фінансового моніторингу : постанова правління Національного банку України від 19.05.2020 № 65. Вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0065500-20#Text> (дата звернення : 25.08.2021).

6. Про внесення змін до Кримінального кодексу України і Кримінального процесуального кодексу України відносно зменшення тиску на бізнес : Закон України від 18.09.2019 № 101-IX. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2019, № 40, ст. 219.
7. Звіт про проведення національної оцінки ризиків у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму. 2019. Вебсайт. URL: <https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/310/НОР/Документи/Zvit.pdf> (дата звернення : 26.08.2021).
8. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96 – ВР. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.
9. Методика національної оцінки ризиків відмивання коштів та фінансування тероризму в Україні (оновлена). Вебсайт. URL: <https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/310/НОР/Документи/Methodology.pdf> (дата звернення: 27.08.2021).

### **Kolomoiets O. K. The national assessment of risks in the system of tasks of the State Financial Monitoring Service of Ukraine: issues of theory and practice**

*The article is devoted to the study of one of the tasks of the State Financial Monitoring Service of Ukraine (hereinafter – State Financial Monitoring) – national risk assessment at the theoretical and practical levels. The concept of “national risk assessment” is defined. It was determined that the specially authorized authority in the field of prevention and countermeasures and the central authority of the executive power, which implements state policy in this field, is one and the same authority – the State Financial Monitoring. Attention is focused on sectoral risk assessment as a component of activity at the national level.*

*It was established that one of the main bodies is the National Bank of Ukraine, banking institutions regarding the implementation of financial transactions and statistics on the number of such suspicious transactions. A description of the main features of the national risk assessment is offered. The mechanism for carrying out such an assessment was analyzed, taking into account the existing methodology developed by the State Financial Monitoring Service. Criteria for evaluations of financial operations are singled out.*

*The main internal and external threats to financial monitoring in Ukraine have been identified, including: low level of regulatory and legal regulation; the need for coordination and close interaction between authorities of financial monitoring at the state and primary levels; issues of law enforcement and judicial authorities, etc. In general, ways of solving the antagonistic processes and problematic issues established during the research are proposed, namely: the need to improve national legislation; increasing the degree of responsibility of responsible employees; improving the interaction of the State Financial Monitoring Service with participants in the national risk assessment.*

*In addition, taking into account the current periodicity of the national risk assessment, a proposal was made to change the terms, in order to improve the state of functioning and performance of this task by the Service, as well as the implementation of international legislation (through the prism of national compliance) for the integration of advanced developments, methods, and typological studies. The analysis of this issue can be the basis for further theoretical and practical development of state financial monitoring.*

**Key words:** *financial monitoring, sectoral risk assessment, financial transaction, money laundering, terrorist financing.*

О. В. Кучер

Голова Державної регуляторної служби України

ORCID : <https://orcid.org/0000-0003-3742-2154>

## МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ

*Актуальність статті полягає в тому, що забезпечення режиму законності та правопорядку у трудовій галузі є фактично неможливим без здійснення ефективного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю. Саме останні дві категорії виступають яскравими прикладами активних юридично значущих дій, які передбачають реалізацію низки заходів організаційного, управлінського, правового характеру, тощо. Разом із тим, здійснення нагляду і контролю не є явищем хаотичним, адже він реалізується із певною метою, досягненню якої має передувати вирішення певних завдань та реалізації відповідних функцій. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, охарактеризовано мету нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Здійснено розмежування понять мета та завдання. Відповідно до окресленої мети, у статті сформульовано перелік ключових завдань нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Безпосередньо функції нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю, на наше переконання, мають спільний зміст, адже в обох випадках характеризують засновані на нормах трудового законодавства України напрямки реалізації контрольної-наглядової діяльності, яким притаманна окрема група методів, засобів та способів. Водночас, перелік таких функцій буде принципово протилежним, адже обумовлюється змістом, метою і завданнями окремо контрольної та окремо наглядової діяльності. Зроблено висновок, що мета, завдання та функції контролю та нагляду за дотриманням законодавства про працю показують багатовекторність та складність юридичних інститутів. В першу чергу, вони мають високе теоретичне значення, адже, по-перше, показують особливість та специфіку регулювання праці з боку держави; по-друге, викривають прогалини у правовому регулюванні праці та надають можливість їх вирішення та вдосконалення; по-третє, визначають вектори із підвищення рівня захищеності та гарантованості прав та законних інтересів суб'єктів трудових правовідносин. З іншого боку, мета, завдання та функції контролю та нагляду за дотриманням законодавства про працю виділяють позитивне практичне значення цих інститутів, показуючи, що вони спрямовані не тільки на пошук та покарання винних у вчиненні порушень трудового законодавства суб'єктів, але й на вдосконалення та розвиток національного сектору праці та формування правового поля, котре не допускає негативних проявів.*

**Ключові слова:** контроль, нагляд, дотримання законодавства про працю, трудова сфера, трудове право.

**Постановка проблеми.** Забезпечення режиму законності та правопорядку у трудовій галузі є фактично неможливим без здійснення ефективного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю. Саме останні дві категорії виступають яскравими прикладами активних юридично значущих дій, які передбачають реалізацію низки заходів організаційного, управлінського, правового характеру, тощо. Разом із тим, здійснення нагляду і контролю не є явищем хаотичним, адже він реалізується із певною метою, досягненню якої має передувати вирішення певних завдань та реалізації

відповідних функцій. Саме дослідженню останніх і буде присвячено представлене наукове дослідження.

**Стан дослідження проблеми.** В умовах сьогодення проблематика здійснення нагляду та контролю у різних сферах суспільного життя, досліджувалась у роботах: Д.М. Бахраха, Н.В. Богданова, Г.О. Замченко, П.М. Каркача, О.І. Лисяка, І.Є. Марочкіна, Л.М. Москвича, О.В. Прилуцького, С.С. Студенікіна, В.Г. Татаряна, В.І. Чечерського та багато інших. Втім, незважаючи на значні теоретичні здобутки, вчені досить поверхнево розглядали питання

саме нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю.

**Саме тому метою статті є** встановити мету, завдання та функції нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю.

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи наукове дослідження, варто відзначити, що поняття «мета» та «завдання» є взаємодоповнюючими категоріями. Так, слово «мета» тлумачиться, як: 1) те, до чого прагнуть, що необхідно здійснити; 2) кінцеве бажання, прагнення, намір, те чого хтось намагається досягти [1, с. 136]. Завдання – це також цілі, втім вони є значно меншими за обсягом та більш чітко визначеними. Так, якщо мета (цілі) мають стратегічний характер, то завдання – тактичний, оскільки саме завдання впливають на обрання форм, способів та методів дії (поведінки) суб'єктів, що їх виконують. Слідуючи такою логікою, можна констатувати, що кожне окреме завдання може слугувати проміжною метою, для досягнення якої вибудовується власна система завдань. Тобто завдання завжди є похідними від мети, а мета задається суб'єктивно, виходячи із соціальних потреб [2, с. 98; 3, с. 35-36].

З визначеного можна зробити висновок, що мета – це комплексна кінцева, заздалегідь визначена ціль, «main event» до якої рухається певний процес, його кінцева, завершальна точка. Завдання є складовою частиною мети – її поточні цілі, які необхідно виконати, заради кінцевого результату. В науці, як правило, мета і завдання контролю та нагляду визначаються з урахуванням сфери застосування цих різновидів діяльності. О.І. Лисяк оцінюючи особливості контрольної-наглядової діяльності професійних спілок дійшла висновку, що мета їх наглядової діяльності – це усунення виявлених порушень законності та вживання заходів для їх недопущення у майбутньому [4, с. 12].

Аналізуючи конституційно-правовий статус органів прокуратури в Словаччині, Польщі, Чехії та Україні, В.І. Чечерський визначив, що метою прокурорського нагляду є сприяння законному виконанню кримінального рішення; контролювати, щоби визначені засоби впливу діяли за своїм призначенням; забезпечити координацію та уніфікацію практики різних органів, які беруть участь у виконанні покарань та інших примусових заходів, що обмежують особисту свободу особи [6, с. 138].

Аналізуючи контроль саме в сфері трудового права, С.М. Бортник, К.Ю. Мельник, Л.В. Могілевський та Є.Ю. Подорожній наголошують на

тому, що метою контролю є перевірка дій роботодавця не лише з точки зору їх відповідності трудовому законодавству, а й їх оцінки з позиції доцільності та ефективності, з урахування передового досвіду організації роботи у галузі, в даній місцевості. Дана мета включає в себе цілий ряд завдань, до яких відноситься: отримання фактичних даних про стан об'єктів контролю; вжиття на підставі отриманих даних заходів із запобігання правопорушенням; надання допомоги у поновленні законності й дисципліни; встановлення причин та умов, які сприяють порушенню вимог правових приписів; вжиття заходів щодо притягнення до юридичної відповідальності винних осіб [6, с. 331].

Таким чином, метою нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю є забезпечення дотримання режиму законності всіма учасниками трудових та тісно пов'язаних із ними правовідносин. Відповідно до норм Конституції, належний рівень функціонування трудової сфери та царювання в ній режиму, коли кожен суб'єкт неухильно дотримується вимог законодавства про працю і не порушує їх, є обов'язком держави, яка за допомогою доступних їй механізмів регулює суспільну сферу та забезпечує ключові людські права. З цього приводу існує ще одна конституційна норма, а саме стаття 3 Основного Закону де вказано: «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» [7].

Зважаючи на вищевикладене, законність в трудовій сфері та неухильне дотримання законодавства про працю залежить від якості виконання, у першу чергу, державою своїх обов'язків із забезпечення трудових прав та інтересів людей, а також можливості повно і безперешкодно реалізовувати конституційно гарантовану можливість заробляти на життя, а вже після цього від правомірної поведінки безпосередньо суб'єктів правовідносин за даним напрямом.

Концентруючи увагу на цьому, завданнями нагляду за дотриманням законодавства про працю України, на наш погляд, є: 1) забезпечення правильності та відповідності положенням законодавства України роботи суб'єктів державної влади із забезпечення та захисту прав і законних інтересів суб'єктів трудових правовідносин; 2) виявлення порушень законодавства України в цілому та трудового законо-



давства, зокрема, в роботі суб'єктів державної влади із забезпечення та захисту прав і законних інтересів суб'єктів трудових правовідносин; 3) координація піднаглядних об'єктів, виправлення допущених у їх роботі прогалин, що призвели до порушення норм та вимог трудового законодавства; 4) модернізація та вдосконалення діяльності суб'єктів державної влади із забезпечення та захисту прав і законних інтересів суб'єктів трудових правовідносин.

В свою чергу мета контролю полягає у забезпеченні відповідності роботи підприємств, установ та організацій, що використовують найману працю, вимогам трудового законодавства, а також її ефективності і доцільності з огляду на технічні, економічні, соціальні та інші особливості конкретного типу трудової діяльності. Складовими частинами даної мети виступають наступні завдання (цілі) контролю за дотриманням трудового законодавства: 1) проведення систематичного аналізу діяльності підконтрольного об'єкту, а також оцінки ефективності у досягненні ним функціональних цілей; 2) виявлення та припинення порушень трудового законодавства в роботі підприємств, установ та організацій, що використовують найману працю, а також під час реалізації трудових прав та обов'язків працівниками та роботодавцями; 3) притягнення винних у вчиненні порушень трудового законодавства суб'єктів до юридичної відповідальності та забезпечення виправлення негативних наслідків цих порушень; 4) формування та надання пропозицій щодо удосконалення діяльності підконтрольних підприємств, установ та організацій, а також забезпечення таких умов їх роботи за яких порушення трудового законодавства матимуть мінімальний характер.

Наявність вказаних завдань, обумовлює спеціальний набір функцій нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю. Так, слово «функція» походить від латинського терміну «functio», яким позначалося кілька понять: виконання, службовий обов'язок, сплата податків [8, с.272]. Таким чином, поняття «функція» несе в собі значення вектору цілеспрямованої дії, який визначає набір методів та засобів реалізації якоїсь діяльності. На прикладі правової сфери функція – це напрям дії права на суспільно-правові відносини, якому притаманна власна методологія правового регулювання.

Безпосередньо функції нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю, на наше переконання, мають спільний зміст, адже в обох

випадках характеризують засновані на нормах трудового законодавства України напрямки реалізації контрольно-наглядової діяльності, яким притаманна окрема група методів, засобів та способів. Водночас, перелік таких функцій буде принципово протилежним, адже обумовлюється змістом, метою і завданнями окремо контрольною та окремо наглядовою діяльністю.

Отже, нагляду за дотриманням законодавства про працю притаманні наступні функції:

1) правоохоронна. Напрямок діяльності уповноважених державних органів в рамках якого вони реалізують надані їм владні повноваження, а також засоби, заходи та методи для виявлення та реакції на порушення трудового законодавства, прав та інтересів суб'єктів трудових правовідносин, а також належної роботи державного апарату із забезпечення трудового сектору в цілому;

2) регулятивна функція. В процесі здійснення нагляду за дотриманням законодавства про працю відбувається вираження державної волі відносно фактів порушення законодавства про працю, або питань організації та вдосконалення роботи державних органів за цим напрямом. Вираження державної волі має форму нормативно-правового документу із відповідним ступенем юридичної сили, який несе в собі вимоги щодо піднаглядного об'єкту з питань допущених порушень або вдосконалення його діяльності;

3) інформаційна функція. Останньою функцією нагляду за дотриманням законодавства про працю на яку слід звернути увагу, є інформаційна, сутність якої полягає у формуванні уповноваженими наглядовими органами якісного інформаційного поля про належну та законну поведінку суб'єктів трудових правовідносин, неможливість порушення останніми положень законодавства про працю, а також міри відповідальності за подібні порушення. Створення цього поля відбувається крізь поточну роботу наглядових установ, які видають нормативно-правові акти та здійснюють публічну реакцію на порушення законності в сфері праці.

В свою чергу, функції контролю за дотриманням законодавства про працю включають в себе:

1) виховну функцію. Як діяльність, спрямована на перевірку відповідності роботи підприємств, установ та організацій, що використовуються найману працю, нормам трудового законодавства, контроль сприяє удосконаленню внутрішньо-управлінських процесів та форму-

ванню у суб'єктів трудових відносин стійких переконань про недопустимість порушення правових норм в процесі своєї діяльності;

2) інноваційна функція. Зазначений функціональний напрям поєднує в собі аналітично-інформаційні методи, які націлені на: по-перше, детальне вивчення отриманої під час здійснення контрольної діяльності інформації про зміст, особливості, специфіку функціонування підконтрольного об'єкту, а також причини допущених порушень; по-друге, формування висновків про організаційно-управлінські шляхи подолання прогалин у роботі підконтрольного об'єкта з метою її вдосконалення;

3) захисна функція. В рамках даного напрямку використовуються заходи, засоби та способи націлені на безпосереднє виявлення порушень норм трудового законодавства та техніко-правових вимог щодо конкретних видів праці, припинення цих порушень та притягнення винних у їх вчиненні суб'єктів до юридичної відповідальності;

4) управлінська функція. В трудовій діяльності також має місце управління, яке виникає не тільки між працівником та роботодавцем, але й суб'єктами контролю та підприємствами, установами та організаціями, що використовують найману працю. За таких умов контроль отримує характер інструмента, що допомагає тримати управлінську систему в «тонусі», стимулюючи логічність та правильність діяльності всіх учасників трудових правовідносин, її відповідності вимогам трудового законодавства та нормативам певного різновиду праці. Через це, управлінська функція контролю за дотриманням законодавства про працю виражена в тім, що наслідком його здійснення є надання підконтрольному суб'єкту вказівок щодо удосконалення відповідних аспектів його діяльності з метою виправлення порушень, а також перевірка якості та повноти їх виконання.

**Висновки.** У підсумку проведеного наукового аналізу варто зазначити, що мета, завдання та функції контролю та нагляду за дотриманням законодавства про працю показують багатовекторність та складність юридичних інститутів. В першу чергу, вони мають високе теоретичне значення, адже, по-перше, показують особливість та специфіку регулю-

вання праці з боку держави; по-друге, викривають прогалини у правовому регулюванні праці та надають можливість їх вирішення та вдосконалення; по-третє, визначають вектори із підвищення рівня захищеності та гарантованості прав та законних інтересів суб'єктів трудових правовідносин. З іншого боку, мета, завдання та функції контролю та нагляду за дотриманням законодавства про працю виділяють позитивне практичне значення цих інститутів, показуючи, що вони спрямовані не тільки на пошук та покарання винних у вчиненні порушень трудового законодавства суб'єктів, але й на вдосконалення та розвиток національного сектору праці та формування правового поля, котре не допускає негативних проявів.

#### Список використаної літератури:

1. Конопльов В.В. Організаційно-правові механізми підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ: дисертація. Харків: Кримський юридичний інститут ХНУВС. 2006. 413 с.
2. Шилов В. В. Цілі та завдання профілактичного напрямку діяльності органів прокуратури. *Наше право*. 2014. № 8. С. 94-99.
3. Фелик В.І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України: дисертація. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2017. 479 с.
4. Лисяк О.І. Правові форми участі профспілок у регулюванні трудових відносин: автореферат. Харків: Національний університет внутрішніх справ. 2004. 20 с.
5. Чечерський В.І. Конституційно-правовий статус органів прокуратури в Словаччині, Польщі, Чехії та Україні (порівняльно-правове дослідження): дисертація. Ужгород: Ужгородський національний університет. 2006. 206 с.
6. Трудове право України : підручник / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; [С. М. Бортник, К. Ю. Мельник, Л. В. Могілевський та ін.]. Харків, 2019. 408 с.
7. Конституція України: закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР // *Офіційний вісник України*. 2010. №72/1. Ст.2598.
8. Гриценко С. П. Латинська мова й основи римського права : навч. посіб. К. : Центр навчал. літератури, 2005. 336 с.

#### **Kucher O. V. The purpose, tasks, and functions of supervision and control over compliance with labor legislation**

*The relevance of the article lies in the fact that ensuring the regime of legality and law and order in the labor sector is actually impossible without effective supervision and control over compliance with labor legislation. It is the last two categories that are vivid examples of active legally significant*

actions, which involve the implementation of a number of measures of an organizational, managerial, legal nature, etc. At the same time, the implementation of supervision and control is not a chaotic phenomenon, because it is implemented with a certain goal, the achievement of which must be preceded by the solution of certain tasks and the implementation of the corresponding functions. The article, based on the analysis of scientific views of scientists, describes the purpose of supervision and control over compliance with labor legislation. A distinction has been made between the concepts of goal and task. In accordance with the outlined goal, the article formulates a list of key tasks of supervision and control over compliance with labor legislation. Directly, the functions of supervision and control over compliance with labor legislation, in our opinion, have a common meaning, because in both cases they characterize the directions of implementation of control and supervision activities based on the norms of the labor legislation of Ukraine, which are characterized by a separate group of methods, means and ways. At the same time, the list of such functions will be fundamentally opposite, because it is determined by the content, purpose and tasks of separate control and separate supervisory activities. It was concluded that the purpose, tasks and functions of control and supervision of compliance with labor legislation show the multi-vector nature and complexity of legal institutions. First of all, they have a high theoretical value, because, firstly, they show the peculiarity and specificity of labor regulation by the state; secondly, they expose gaps in the legal regulation of labor and provide an opportunity to solve and improve them; thirdly, determine the vectors for increasing the level of protection and guarantee of the rights and legitimate interests of the subjects of labor relations. On the other hand, the purpose, tasks and functions of control and supervision of compliance with labor legislation highlight the positive practical significance of these institutions, showing that they are aimed not only at finding and punishing subjects guilty of violations of labor legislation, but also at improving and the development of the national labor sector and the formation of a legal field that does not allow negative manifestations.

**Key words:** control, supervision, compliance with labor legislation, labor sphere, labor law.

**В. В. Повидиш**

кандидат юридичних наук,  
здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук  
Науково-дослідного інституту публічного права  
ORCID: 0000-0002-3908-6409

## ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУЛЮВАННЯ ЗМІСТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ОБОРОННОГО ЗАМОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ

*Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного та військового права, норм національного законодавства та новітніх позицій вчених, розкрити теоретичні підходи до формулювання змісту адміністративних правовідносин щодо забезпечення та реалізації державного оборонного замовлення в Україні. У статті сформувано основні ознаки адміністративних правовідносин щодо забезпечення та реалізації державного оборонного замовлення в Україні, до яких віднесено: 1) Специфічний предмет; 2) Суб'єкти; 3) Спеціальне нормативно-правове регулювання; 4) Особливості контролю та нагляду; 5) Залежність від стратегічних планів; 6) Юридична відповідальність. Формулювання змісту та особливостей адміністративних правовідносин щодо забезпечення та реалізації державного оборонного замовлення в Україні необхідно навести та врахувати приклад трактувань адміністративних відносин інших сфер правового регулювання, зокрема, правові відносини, що виникають у сфері адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері праці, в цілому характеризуються спільним для галузі адміністративного права сукупністю особливостей правовідносин, скорегованою на специфіку явища відповідальності та правопорушень в сфері трудових відносин. У статті визначено, що зміст адміністративних правовідносин щодо забезпечення та реалізації державного оборонного замовлення в Україні являє собою взаємодію між державними органами, підприємствами оборонно-промислового комплексу, науковими установами, а також іншими суб'єктами, яка спрямована на забезпечення ефективної реалізації стратегічних завдань у сфері оборони України. Така взаємодія (зміст) охоплює: – визначення обсягів та номенклатури продукції, робіт і послуг, що закуповуються за державним оборонним замовленням; – визначення виконавців державного оборонного замовлення; – укладення договорів про державний оборонний замовлення; – виконання договорів про державний оборонний замовлення; – контроль за виконанням договорів про державний оборонний замовлення; – несення відповідальності за порушення встановлених правил та умов.*

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, адміністративні правовідносини, адміністративно-правове забезпечення, державне оборонне замовлення, інформаційно-аналітичне забезпечення, методи, повноваження, примус, публічний інтерес, суб'єкт, форми.

**Актуальність теми.** Перед Україною після набуття незалежності постала нагальна проблема трансформації адміністративної системи, успадкованої від радянських часів, у якісно нову систему, що ґрунтується на принципах правової, соціально орієнтованої демократичної держави. Багато складових елементів механізму державного управління в Україні характеризуються на сьогодні як такі, що гальмують суспільний розвиток, організуючий вплив

яких на суспільні процеси не задовольняє потреб динамічного розвитку громадянського суспільства [2, с. 3].

Оскільки адміністративне право є однією з основних галузей вітчизняного права, втіленням права публічного на національному рівні, що несе головне навантаження публічно-правового регулювання управлінської діяльності, воно водночас виступає основним засобом юридичного супроводження процесу адміні-



стративної реформи. Разом із тим, сучасне адміністративне право України також потребує зміни його теоретичного підґрунтя, формування нової доктрини, яка відповідала б вимогам становлення й розвитку демократичної правової держави. Таким чином, на протигагу колишній доктринальній традиції, сучасне адміністративне право має стати галуззю законодавства, спрямованою на забезпечення й захист прав людини. Тому виникає нагальна необхідність теоретичного опрацювання відповідних проблем адміністративного права, створення сучасного теоретичного підґрунтя розвитку цієї галузі, уточнення системи та структури адміністративно-правових відносин, підстав їх виникнення тощо [2, с. 3].

**Огляд останніх досліджень.** Сучасні правові питання забезпечення державного оборонного замовлення в Україні, крізь призму адміністративного права, розкривали у своїх роботах такі вчені як М. Баюк, Ю. Битяк, С. Галака, О. Гришуткін, Д. В. Журавльов, І. Залюбовська, О. Зубко, А. Колодій, Є. Красников, Ю. Кучинський, В. Пахомов, М. Перепелиця, О. Усаченко, С. Стеценко, В. Теремецький, С. Чумаченко, Є. Ярусевич та інші.

Однак, враховуючи складні політичні, економічні та соціальні умови, сучасне адміністративно-правове забезпечення державного замовлення для обороноздатності України є актуальним науковим питанням, що в свою чергу, зумовлює необхідність нових наукових досліджень в межах симбіотичного поєднання адміністративного та військового права.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного та військового права, норм національного законодавства та новітніх позицій вчених, розкрити теоретичні підходи до формулювання змісту адміністративних правовідносин щодо забезпечення та реалізації державного оборонного замовлення в Україні.

**Виклад основних положень.** Новітні тенденції науки адміністративного права, демонструють, що предметом галузі є власне не тільки відносини державно-владного управління (згідно радянської правотворчої та правозастосовної традиції), а й людино-орієнтована діяльність публічної адміністрації, зокрема по забезпеченню інтересів і потреб осіб, надання сервісних послуг, інших адміністративних зобов'язань публічної адміністрації перед суспільством; відповідальність влади перед соціумом за бездіяльність чи порушення прав приватних суб'єктів. Зазначені тенденції в повній

мірі стосуються і окремих інститутів та підінститутів адміністративного права [5, с. 189–195].

Найхарактернішими ознаками правовідносин як особливого виду суспільних відносин є те, що: 1) це суспільні відносини, які виникають тільки між людьми та їх об'єднаннями і безпосередньо пов'язані з їх діяльністю та поведінкою. Власник майна може реалізувати свою правомочність тільки у відносинах з іншими людьми. Він може продати, подарувати, віддати майно у володіння іншої особи, а також вимагати додержання свого права власності від людей і організацій; 2) це ідеологічні відносини, оскільки до свого виникнення вони проходять крізь свідомість людей, в якій складається модель майбутніх стосунків з огляду на існуючі загальнолюдські цінності і суспільні пріоритети; 3) вони виступають юридичним виразом економічних, політичних, сімейних та інших відносин, впливають на суспільні відносини, що склалися на їх ґрунті. Так, існують економічні відносини і правовідносини, що склалися у зв'язку з правовим регулюванням господарської діяльності суб'єктів права, які неминуче впливають на економічні відносини; 4) вони виникають, припиняються або змінюються на основі правових норм, які впливають на поведінку людей і через неї реалізуються; 5) суб'єкти правовідносин пов'язані між собою суб'єктивними правами і юридичними обов'язками. Сторони в правовідносинах виступають як уповноважені і зобов'язані особи, де права та інтереси одних осіб можуть бути реалізовані через виконання обов'язків іншими; 6) взаємна поведінка учасників правовідносин індивідуалізована і чітко визначена. Суб'єкти правовідносин (державні органи, фізичні або юридичні особи), як правило, відомі заздалегідь, їх дії скоординовані ще до початку цих відносин, чого немає в інших суспільних відносинах; 7) вольовий характер правовідносин обумовлений тим, що вони виникають і реалізуються на основі волевиявлення хоча б одного з їх учасників, обов'язково проходячи крізь їх свідомість і виражаючи їх волю. Для виникнення окремих правовідносин необхідне волевиявлення всіх учасників (наприклад, укладання шлюбу, оренда майна, субпідрядні роботи), існують також правовідносини, для виникнення яких достатньо волевиявлення однієї особи (наприклад, порушення кримінальної справи уповноваженою особою). Вольовий характер правовідносин проявляється і в тому, що вони відображають зміст правового припису, реалізацію якого вони забезпечують;

8) охороняються державою, як і право в цілому, інші суспільні відносини такого забезпечення не мають. Гарантування умов законності і правопорядку означає, що держава охороняє усі правовідносини, які є в суспільстві. До складу правовідносин включають суб'єктів і об'єкти правовідносин та їх юридичний зміст (сукупність прав і обов'язків сторін) [2, с. 335–337].

Адміністративно-правові відносини, як і будь-які інші правові відносини, мають низку характерних рис (ознак, особливостей), пов'язаних з юридичним механізмом їх регулювання; при цьому ряд управлінських характеристик додатково відображає специфіку адміністративного права, відмінну від інших галузей права [5, с. 189–195].

Що стосується основних ознак адміністративних правовідносин щодо забезпечення та реалізації державного оборонного замовлення в Україні, то такими ознаками, на нашу думку, є: 1) Специфічний предмет (адміністративні правовідносини в галузі забезпечення та реалізації державного оборонного замовлення в Україні охоплюють відносини, пов'язані з розробленням, виробництвом, закупівлею та постачанням військової техніки, зброї та інших оборонних засобів); 2) Суб'єкти (учасниками таких правовідносин є державні органи, підприємства оборонно-промислового комплексу, а також науково-дослідні установи); 3) Спеціальне нормативно-правове регулювання (адміністративні правовідносини визначаються рядом нормативно-правових актів, зокрема законів, постанов, розпоряджень, які визначають порядок формування та виконання державного оборонного замовлення); 4) Особливості контролю та нагляду (адміністративні правовідносини включають механізми контролю за використанням бюджетних коштів, виконанням угод, а також забезпечують стеження за якістю та технічними характеристиками оборонної продукції); 5) Залежність від стратегічних планів (ці правовідносини тісно пов'язані зі стратегічними документами та планами розвитку оборонної галузі, враховуючи стратегічні вимоги та потреби національної безпеки); 6) Юридична відповідальність (у разі порушень або невиконання зобов'язань, що впливають із цих правовідносин, передбачена відповідальність, що може включати штрафи або інші види санкцій, передбачені законодавством).

Цікавою є думка Е. Шевченко, який визначаючи особливості адміністративно-правових відносин, акцентує увагу на пріоритетному

значенні та ролі в них суб'єкта адміністративного права та робить наступні висновки: – за своєю сутністю вони є взаємовідносинами (взаємозв'язками) між органами державного управління та іншими суб'єктами адміністративного права; – в залежності від об'єкта регулювання ці відносини відображують структуру механізму державного управління (механізм забезпечення потреб особи, механізм діяльності держави; механізм охорони та захисту прав особи); – правовідносини мають рівні реалізації, що сприяє виявленню їх специфіки та особливості методу, який переважає в регулюванні відповідного рівня адміністративно-правових відносин: публічно-сервісного – потреба-забезпечення (відносини особи та держави), організаційно-розпорядчого – влада-підпорядкування (відносини між органами державного управління), рівня охорони та захисту – арбітральний (змагальний) (відносини між органами державного управління та приватними особами); – адміністративно-правові відносини характеризують діяльність адміністративних судів як явище, що реалізується через упорядковану систему взаємозв'язків між їх учасниками, де ці відносини мають власну правову форму існування (здійснення адміністративного судочинства); – у зв'язку з функціонуванням адміністративних судів слід виділяти дві підгрупи адміністративно-правових відносин (змістовні та організаційні), які відображують аспекти діяльності цього судового органу [3, с. 1116–1122].

Однак, для формулювання змісту та особливостей адміністративних правовідносин щодо забезпечення та реалізації державного оборонного замовлення в Україні необхідно навести та врахувати приклад трактувань адміністративних відносин інших сфер правового регулювання, зокрема, правові відносини, що виникають у сфері адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері праці, в цілому характеризуються спільним для галузі адміністративного права сукупністю особливостей правовідносин, скорегованою на специфіку явища відповідальності та правопорушень в сфері трудових відносин. До числа цих особливостей Ю. Кліменко відносить: 1) виникають в сфері публічного управління відносинами праці та зайнятості населення; 2) забезпечені можливістю застосування заходів державного примусу; 3) однією зі сторін обов'язково є орган влади з управлінськими повноваженнями (органи Державної служби України з питань праці, Держаної служби з питань надзвичайних

ситуацій, Фонд соціального захисту інвалідів та його відділення, виконавчі органи місцевих рад, суди адміністративної юрисдикції); 4) виникають з підстав та умов, визначених адміністративно-правовими нормами, при чому частина цих норм характеризується подвійною правовою природою (адміністративне та трудове право); 5) спори за участі фізичних осіб (працівників, посадових осіб) вирішуються в судовому порядку; за участі юридичних осіб як роботодавців – в адміністративному та судовому порядку; 6) наявність конкретного суспільного зв'язку у сфері праці та зайнятості громадян, що врегульований адміністративно-правовою нормою; 7) виникають за ініціативи суб'єкта управлінської діяльності, адміністративні повноваження якого одночасно є його публічними обов'язками та зобов'язаннями; 8) протиправна поведінка зумовлює відповідальність порушника перед державою; 9) основною підставою виникнення є протиправна поведінка фізичної або юридичної особи; 10) характеризуються юридичною нерівністю сторін [5, с. 189–195].

Адміністративні правовідносини, що складаються та відбуваються у судовій системі характеризував О. Литовченко, який визначає, що вони володіють тими ж ознаками, що й будь-які інші адміністративно-правові відносини а саме: а) вони є різновидом правовідносин, а отже їм притаманні усі основні властивості останніх; б) мають державно-владну природу, яка проявляється у двох аспектах: по-перше, у тому, що як мінімум одна із сторін є суб'єктом державно-владної діяльності; по-друге, пов'язані із реалізацією владних повноважень; в) їм властивий управлінський характер; г) можуть виникати з ініціативи лише воднієї сторони і без згоди на це іншої; в) як правило сторони перебувають у нерівному правовому становищі. До специфічних властивостей досліджуваних адміністративно-правових відносин вчений відносить хіба що те, що однією зі сторін у них завжди виступає суд, а отже вони пов'язані або із відправленням судочинства, або із здійсненням судовими органами організаційно-управлінських функцій, спрямованих на забезпечення нормальної діяльності судової системи, як взагалі, так і її окремих ланок [4, с. 73–78].

Таким чином, аналізуючи погляди вчених, в нас є можливість визначити зміст адміністративних правовідносин щодо забезпечення та реалізації державного оборонного замовлення в Україні. Так, під змістом адміністративних правовідносин щодо забезпечення та реалізації державного оборонного замовлення в Україні необхідно розуміти взаємодію між державними органами, підприємствами оборонно-промислового комплексу, науковими установами, а також іншими суб'єктами, яка спрямована на забезпечення ефективної реалізації стратегічних завдань у сфері оборони України. Така взаємодія (зміст) охоплює: – визначення обсягів та номенклатури продукції, робіт і послуг, що закуповуються за державним оборонним замовленням; – визначення виконавців державного оборонного замовлення; – укладення договорів про державний оборонний замовлення; – виконання договорів про державний оборонний замовлення; – контроль за виконанням договорів про державний оборонний замовлення; – несення відповідальності за порушення встановлених правил та умов.

#### Список використаної літератури:

1. Про оборонні закупівлі: Закон України від 17.07.2020 № 808-ІХ. *Голос України*. 2020. № 144.
2. Цвік М. В., Петришин О. В., Авраменко Л. В. та ін. Загальна теорія держави і права: Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів. Харків: Право, 2009. 584 с.
3. Шевченко Е. Визначення поняття адміністративно-правових відносин з урахуванням пріоритетного значення та ролі в них суб'єкта адміністративного права (на прикладі адміністративного суду). *Форум права*. 2011. № 1. С. 1116–1122.
4. Литовченко О. В. Поняття та види адміністративно-правових відносин, які виникають у судовій системі. *Право.ua*. 2015. № 3. С. 73-78.
5. Кліменко Ю.Ю. Поняття та особливості правових відносин, що виникають у сфері адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері праці. *Актуальні проблеми права: теорія і практика* №1 (35), 2018. С. 189–195.
6. Харитонова О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07; Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса. 2004. 36 с.

#### **Povydysh V. V. Theoretical approaches to the formulation of the content of administrative legal relations regarding the security and implementation of the state defense order in Ukraine**

*The purpose of the article is to reveal theoretical approaches to the formulation of the content of administrative legal relations regarding the provision and implementation of the state defense order in Ukraine, based on the theory of administrative and military law, norms of national legislation*

and the latest positions of scientists. The article outlines the main features of administrative legal relations regarding the provision and implementation of a state defense order in Ukraine, which include: 1) Specific subject; 2) Subjects; 3) Special legal regulation; 4) Features of control and supervision; 5) Dependence on strategic plans; 6) Legal responsibility. The formulation of the content and features of administrative legal relations regarding the provision and implementation of a state defense order in Ukraine must be cited and taken into account as an example of interpretations of administrative relations in other spheres of legal regulation, in particular, legal relations arising in the sphere of administrative responsibility for offenses in the sphere of labor are generally characterized by common the field of administrative law by the set of features of legal relations, adjusted for the specifics of the phenomenon of responsibility and offenses in the field of labor relations. The article defines that the content of administrative legal relations regarding the provision and implementation of a state defense order in Ukraine is an interaction between state bodies, enterprises of the defense-industrial complex, scientific institutions, as well as other subjects, which is aimed at ensuring the effective implementation of strategic tasks in the field defense of Ukraine. Such interaction (content) covers: – determination of volumes and nomenclature of products, works and services procured under the state defense order; – determination of executors of the state defense order; – conclusion of contracts on the state defense order; – execution of contracts on the state defense order; – control over the execution of contracts on the state defense order; – bearing responsibility for violation of established rules and conditions.

**Key words:** administrative responsibility, administrative legal relations, administrative and legal support, state defense order, information and analytical support, methods, powers, coercion, public interest, subject, forms.



**В. А. Карастельов**

аспірант

Науково-дослідного інституту публічного права

## ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ЧИННИКІВ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ЯКІСТЬ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

*Мета статті полягає у встановленні чинників, які впливають на якість кадрового забезпечення Служби безпеки України. З'ясовано, що головними особливостями категорії «кадрове забезпечення», які полягають у наступному: по-перше, кадрове забезпечення передбачає виникнення суспільно-правових відносин з питань трудової діяльності персоналу підприємства, установи чи організації, а саме: відбору, навчання, звільнення кадрів, їх переміщення та морально-психологічної підтримки і таке інше; по-друге, кадрове забезпечення виражає процес управління персоналом підприємства, установи чи організації, який здійснюється керівництвом безпосередньо, або делегується спеціально уповноваженим суб'єктам; по-третє, кадрове забезпечення полягає у проведенні організаційних і документальних заходів та процедур, спрямованих на: задоволення трудових прав і свобод кадрового складу, а також інтересів підприємства, установи чи організації; формування ефективного та законного трудового процесу; вдосконалення структури кадрового складу, рівня його професіоналізму, управлінської систем в цілому. Наголошено, що організація професійної світи та наявність спеціальних структурних підрозділів, які її провадять, дозволяють забезпечити побудову високо професіонального кадрового складу Служби безпеки України, який володіє всіма необхідними практичними навичками, ґрунтовними теоретичними знаннями та моральними якостями, що в перспективі полегшує процес кадрового забезпечення та дозволяє зосереджуватись не тільки на питаннях виховання нових працівників, але й удосконалення службової діяльності вже працюючих. Визначено, формалізм кадрової політики виступає обов'язковим фактором, проте, далеко не завжди його виражено у конкретних загальнодержавних або локальних нормативних документах. Його важливість полягає у тому, що він безпосередньо вказує на вектори, реалізація яких дозволить удосконалити кадрове забезпечення у певній сфері професійної діяльності. Зроблено висновок, що кадрове забезпечення Служби безпеки України – це регульовані законодавством України дії, заходи, засоби та процедури управління кадровим складом Служби безпеки України, що спрямовані на: побудову та розвиток кадрового складу; задоволення трудових прав і свобод працівників; забезпечення законності трудового процесу; визначення шляхів удосконалення механізму управління персоналом.*

**Ключові слова:** чинники, якість, кадрове забезпечення, Служба безпеки України.

**Постановка проблеми.** Служба безпеки України – це спеціальний, правоохоронний орган із законодавчо встановленою структурою, що протидіє злочинам, вчинення яких загрожує українській державності та національній безпеці, та робота в структурних підрозділах якого вимагає наявності спеціальних професійних і морально-ділових якостей, а також покладає на особу додаткові обмеження та міру юридичної відповідальності. Внаслідок даних аспектів формування кадрового складу СБУ ускладнено, адже передбачає пошук нових кандидатів серед вузького кола осіб, які потенційно можуть бути придатними для служби, а також

читко визначеного процесу відбору, який залежить від законодавчих та структурних обмежень. Окрім того, існують й інші чинники, які як позитивно, так і негативно можуть впливати на якість кадрового забезпечення Служби безпеки України. Дослідженню останніх і буде присвячено дане наукове дослідження.

**Стан дослідження проблеми.** Окремі проблемні аспекти, пов'язані із кадровим забезпеченням різних правоохоронних органів державної влади, досліджувались у наукових працях: Р.В. Войтовича, О.А. Воронько, Т.Є. Кагановського, М.Г. Мельника, В.М. Олуйко, О.Я. Моздіра та багатьох інших. Втім, незважаючи на

значну кількість теоретичних здобутків, проблема кадрового забезпечення Служби безпеки України, а також чинників, які впливають на його якість, на сьогоднішній день ґрунтовно науковцями не розроблялись.

**Саме тому метою статті є:** встановити та охарактеризувати чинники, які впливають на якість кадрового забезпечення Служби безпеки України.

**Виклад основного матеріалу.** Етимологія поняття «кадрове забезпечення» сформовано навколо слова «забезпечення» або «забезпечувати». У Великому тлумачному словнику сучасної української мови за редакцією В.Т. Бусела терміни «забезпечувати», «забезпечити» розкриваються, як: постачати щось у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у якихось потребах; надавати кому-небудь достатні матеріальні засоби до існування; створювати надійні умови для здійснення чого-небудь, гарантувати щось; захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки [1, с.375]. Саме у розумінні активного комплексу дій або процесу науковцями найчастіше розкривається кадрове забезпечення. Наприклад, на думку Р.З. Дарміця та Г.П. Горішної, кадрове забезпечення – це комплекс дій, спрямованих на пошук, оцінювання і встановлення заздалегідь передбачених стосунків з робочою силою як в самій компанії для подальшого просування кар'єрною драбиною, так і поза її межами для нового найму тимчасових або постійних робітників [2, с. 32; 3, с. 248]. С.М. Серьогін та В.М. Сорока доводять, що кадрове забезпечення – це здійснювана в процесі управління діяльність, змістом якої є забезпечення органів, установ, їх підрозділів необхідним контингентом осіб, які відповідають певним вимогам, інформацією про них, а також впровадження науково-обґрунтованих методів добору, розстановки, професійного навчання, підготовки та перепідготовки кадрів, стимулювання їхньої роботи, правового регулювання трудової діяльності та надання правового захисту працевлаштованим [4].

В свою чергу, О.П. Ковальова пише: «Кадрове забезпечення – процес у вигляді ланцюга «пошук» – «відбір» – «залучення» необхідного кількісного та якісного складу працівників з метою проведення інтелектуальної праці для оптимального збалансування інтересів всіх зацікавлених осіб, здійснення стратегічного планування, мінімізації різноманітних ризиків з метою прибуткової діяльності підприємства та залучення інвестиційних коштів» [5, с.90;

6]. Л. Гасюк розглядає кадрове забезпечення як складову кадрової політики та наголошує, що це поліфункціональне поняття, яке визначає зміст правового, організаційного, змістового, діяльнісного компонентів системи базової фахової підготовки спеціалістів відповідної галузі за напрямками, системи післядипломної освіти, підвищення кваліфікації, як умови перманентного удосконалення фахової компетенції працівників [7, с.98].

На думку Ю.П. Битяка, кадрове забезпечення найбільш повно розкривається через систему притаманних категорії завдань до яких відноситься: планування та прогнозування потреби в персоналі; профорієнтаційна робота; добір персоналу; кар'єрний розвиток персоналу; мотивація та стимулювання персоналу; атестація та соціальний захист персоналу, облік персоналу, ведення кадрової документації; контроль трудової дисципліни та інше. [8, с.364]. Тієї ж думки дотримується О.М. Бандурка, який до завдань кадрового забезпечення відносить: визначення кількості працівників і структуру кадрового складу, з'ясування категорій посад і рівня професійної підготовки, роботу з кадрами, а також підготовку кадрів, стимулювання їхньої трудової активності, виховання тощо [9, с. 192–193; 10, с. 166].

Вищенаведені наукові концепції дають можливість виділити головні особливості категорії «кадрове забезпечення», які полягають у наступному: по-перше, кадрове забезпечення передбачає виникнення суспільно-правових відносин з питань трудової діяльності персоналу підприємства, установи чи організації, а саме: відбору, навчання, звільнення кадрів, їх переміщення та морально-психологічної підтримки і таке інше; по-друге, кадрове забезпечення виражає процес управління персоналом підприємства, установи чи організації, який здійснюється керівництвом безпосередньо, або делегується спеціально уповноваженим суб'єктам; по-третє, кадрове забезпечення полягає у проведенні організаційних і документальних заходів та процедур, спрямованих на: задоволення трудових прав і свобод кадрового складу, а також інтересів підприємства, установи чи організації; формування ефективного та законного трудового процесу; вдосконалення структури кадрового складу, рівня його професіоналізму, управлінської систем в цілому.

Тож, на нашу думку, кадрове забезпечення Служби безпеки України – це регульовані законодавством України дії, заходи, засоби та процедури

управління кадровим складом Служби безпеки України, що спрямовані на: побудову та розвиток кадрового складу; задоволення трудових прав і свобод працівників; забезпечення законності трудового процесу; визначення шляхів удосконалення механізму управління персоналом.

Варто відмітити, що кадрове забезпечення залежить від багатьох зовнішніх чинників, що впливають на його якість. Першим серед таких чинників є кадрова політика. Остання є системою забезпечених засобами публічного управління правил, умов та закономірностей взаємодії підприємств, установ, організацій із їх персоналом в окремо взятих сферах суспільної діяльності. Формалізм кадрової політики виступає обов'язковим фактором, проте, далеко не завжди його виражено у конкретних загальнодержавних або локальних нормативних документах. Його важливість полягає у тому, що він безпосередньо вказує на вектори, реалізація яких дозволить удосконалити кадрове забезпечення у певній сфері професійної діяльності.

В сфері кадрового забезпечення Служби безпеки України існує декілька нормативних актів, положення яких спрямовані на регулювання кадрової політики цього відомства. Першим є Стратегічний оборонний бюлетень України затверджений Указом Президента України від 17.09.2021 №473/2021. Бюлетень визначає: основні напрями реалізації воєнної політики України в контексті всеохоплюючої оборони України; перспективну модель Збройних Сил України та інших складових сил оборони і вимоги до її побудови, місію та візію сил оборони зразка 2030 року; основні спроможності сил оборони, яких необхідно досягти; стратегічні цілі розвитку сил оборони на період до 2025 року, основні завдання та очікувані результати їх досягнення. До «сил оборони» документ відносить не тільки військові формування, але й інші правоохоронні та спеціальні органи, які приймають безпосередню участь в захисті держави, у тому числі Службу безпеки України [11].

Перспективна модель побудови сил оборони України відповідно до положень документа передбачає оновлення військової кадрової політики в силах оборони, яка повинна орієнтуватись на людину, ґрунтуватись на принципах і стандартах держав – членів НАТО та вітчизняному досвіді, отриманому насамперед у бойових діях, а також забезпечити гарантоване комплектування сил оборони професійним особовим складом відповідно до поточних та прогнозних потреб. Констатовано, що досягнення

успіху та визначених цілей потребує наявності: а) професійно підготовлених працівників складових сил оборони, які довіряють один одному та поділяють спільні цінності, що ґрунтуються на відданості, гідності, мужності, професіоналізмі і добросовісності; б) компетентних та досвідчених лідерів із числа осіб офіцерського, сержантського і старшинського складу, які мають високий моральний і професійний авторитет, здатні до самовдосконалення та забезпечення готовності підпорядкованого особового складу до виконання завдань за призначенням. Трансформація системи кадрового менеджменту, включаючи рекрутинг, відбір, утримання та управління кар'єрою військовослужбовців Збройних Сил України та інших складових сил оборони, у перспективі підтримуватиметься шляхом: упровадження принципів прозорості, неупередженості та меритократичного підходу, який передбачає застосування чітко визначених критеріїв просування по службі, що ґрунтуються на знаннях, уміннях, цінностях, досвіді і добросовісності; забезпечення принципу гендерної рівності, який комплексно інтегровано в нормативно-правові акти, охоплює всі рівні системи управління кар'єрою та відображає гендерні політики, прийняті у державах - членах НАТО; створення дієвої системи мотиваційних чинників щодо проходження військової служби та служби у військовому резерві тощо [11].

Іншим документом, норми якого формують кадрову політику в сфері роботи Служби безпеки України є антикорупційна програма відомства. В класичному розумінні це документ, виконання якого сприяє виробленню негативного ставлення працівників державних органів та юридичних осіб до корупції. Він визначає правила, стандарти і процедури щодо виявлення, протидії та запобігання корупції [12;13].

Незважаючи на свій спеціальний статус та конкретне антикорупційне призначення, програма часто містить положення з питань удосконалення та покращення кадрового забезпечення в СБУ. Зокрема, Антикорупційна програма Служби безпеки України на 2021 – 2024 роки затверджена Наказом Центрального управління СБУ від 19.04.2021 №126 передбачає проведення таких заходів: контроль за неухильним здійсненням спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад із підвищеним корупційним ризиком в органах і підрозділах СБУ; система-

тичне та за необхідності додаткове інформування особового складу органів та підрозділів про антикорупційні обмеження та механізми їх фінансового контролю; виявлення та попередження тиску з боку третіх осіб на співробітників СБУ тощо [14].

Наступним чинником, який прямо впливає на якість кадрового забезпечення в СБУ є існування централізованої системи кадрових підрозділів. В структурі Служби безпеки України кадрові підрозділи передбачені Указом Президента України «Питання Служби безпеки України» від 27.12.2005 №1860/2005. Згідно із документом вони передбачають централізовану структуру підпорядковану Управлінню роботи з особовим складом (далі – УРОС) [15]. Такий підхід до організації кадрового забезпечення характеризується цілою низкою переваг: по-перше, завдяки централізованості досягається одноманітність моделі кадрового забезпечення у рамках кожного елемента Служби безпеки України, як цілісної структури органів та підрозділів; по-друге, формується ефективний та дієвий механізм контролю стану кадрового забезпечення; по-третє, значно ширшим є процес удосконалення кадрової роботи та управлінської системи СБУ.

Позитивно на якість кадрового забезпечення Служби безпеки України впливає професійна освіта. В даному випадку йде мова про фахове навчання – виховання особи, як представника відповідної сфери діяльності із наявністю всіх необхідних навичок та вмій. В СБУ дане питання передбачено у відомчому законодавстві. Зокрема, в статті 22 Закону України «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 №2229-III вказано: «Підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації спеціалістів для Служби безпеки України здійснюється відповідно до Закону України «Про освіту» та інших актів законодавства. Для забезпечення професійної освіти кадрів Служба безпеки України створює відповідні навчальні заклади» [16].

Організація професійної світи та наявність спеціальних структурних підрозділів, які її провадять, дозволяють забезпечити побудову високо професіонального кадрового складу Служби безпеки України, який володіє всіма необхідними практичними навичками, ґрунтовними теоретичними знаннями та моральними якостями, що в перспективі полегшує процес кадрового забезпечення та дозволяє зосереджуватись не тільки на питаннях виховання нових працівників, але й удосконалення служ-

бової діяльності вже працюючих.

І останнім моментом, що впливає на якість кадрового забезпечення СБУ, є ефективний механізм адміністративно-правового регулювання відбору кадрів. Складність та дієвість кадрового забезпечення в кінцевому випадку перетинається із питанням прийняття на службу до СБУ найбільш підходящих до цього осіб. Існування закладів фахової освіти, безперечно, є в цьому аспекті позитивним фактором, але не головним. Адже недосконалість нормативної основи регулювання відносин процесу відбору спричиняє проникнення до лав служби немотивованих, незрілих, психологічно нестійких осіб, діяльність яких може призвести до несприятливих або небезпечних наслідків.

**Висновки.** Таким чином, саме так, на нашу думку, виглядає перелік чинників, що впливають на якість кадрового забезпечення Служби безпеки України. В своїй сукупності вони позитивно впливають на роботу із персоналом Служби та зумовлюють покращення процесу управління ним, а також його загальну професійну якість. А відтак, законодавцю та вітчизняним науковцям потрібно постійно працювати за напрямом покращення окреслених нами чинників, що впливають на якість кадрового забезпечення Служби безпеки України.

#### Список використаної літератури:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) Уклад, і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005 1728 с.
2. Дарміць Р. З. Кадрове забезпечення діяльності підприємства в умовах розвитку міжнародної конкурентоспроможності. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку.* 2013. № 778. С. 26-34.
3. Фелик В.І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України: дисертація. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2017. 479 с.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 6 : Державна служба наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін, В. М. Сороко та ін. Київ : НАДУ, 2011. 524 с.
5. Ковальова О. П. Значення кадрового забезпечення для попередження дисфункціональності Наглядних рад підприємств. *Економіка транспортного комплексу.* 2019. Вип. 34. С. 86 – 98.
6. Мішина С.В., Мішин О.Ю. Формування кадрового забезпечення міжнародної контрак-



- тної діяльності. Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка». 2020. №9. URL: [http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/9\\_2020/59.pdf](http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/9_2020/59.pdf).
7. Радиш Я.Ф., Поживілова О.В., Васюк Н.О. Кадрове забезпечення охорони здоров'я України: сутність поняття. Економіка та держава. 2012. №1. С.97-101.
  8. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2013. 656 с.
  9. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник. за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків : ХНУВС, 2017. 242 с.
  10. Ізбаш К.С. Сучасний стан кадрового забезпечення персоналу органів і підрозділів Національної поліції України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. №1. С.165-168.
  11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року "Про Стратегічний оборонний бюлетень України": указ від 17.09.2021 №473/2021. Офіційний вісник Президента України. 2021. №24. Ст.1088.
  12. Антикоруційні програми: стаття. Офіційний веб-портал Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/pravove-zabezpechennya/>.
  13. Про запобігання корупції: закон від 14.10.2014 №1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. №49. Ст.2056.
  14. Антикоруційна програма Служби безпеки України на 2021-2024 роки: наказ Центрального управління СБУ від 19.04.2021 №126. Офіційний веб-портал Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/ANTYKORUPTSIIJNA-PROGRAMA-SBU-2021-2024.pdf>.
  15. Питання Служби безпеки України: указ, структура від 27.12.2005 №1860/2005. *Офіційний вісник України*. 2005. №52. Ст.3264.
  16. Про Службу безпеки України: закон від 25.03.1992 №2229-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. №27. Ст.382.

#### **Karstelov V. A. To characterize the factors affecting the quality of staffing of the security service of Ukraine**

*The purpose of the article is to identify the factors that affect the quality of staffing of the Security Service of Ukraine. It has been found that the main features of the category "personnel support" are as follows: firstly, personnel support involves the emergence of social and legal relations regarding the labor activities of personnel of an enterprise, institution or organization, namely: selection, training, dismissal of personnel, their relocation and moral and psychological support, etc.; secondly, personnel support expresses the process of personnel management of an enterprise, institution or organization, which is carried out by the management directly or delegated to specially authorized subjects; thirdly, personnel support consists in carrying out organizational and documentary measures and procedures aimed at: satisfying the labor rights and freedoms of personnel, as well as the interests of the enterprise, institution or organization; formation of an effective and legal labor process; improvement of the personnel structure, the level of its professionalism, management systems as a whole. It was emphasized that the organization of the professional world and the presence of special structural units that conduct it allow to ensure the construction of a highly professional staff of the Security Service of Ukraine, which possesses all the necessary practical skills, thorough theoretical knowledge and moral qualities, which in the long run facilitates the process of staffing and allows to focus not only on the issues of training new employees, but also on improving the service activities of those already working. It has been determined that the formalism of personnel policy is a mandatory factor, however, it is not always expressed in specific national or local regulatory documents. Its importance lies in the fact that it directly points to the vectors, the implementation of which will allow to improve personnel support in a certain field of professional activity. It was concluded that the personnel support of the Security Service of Ukraine is the actions, measures, means and procedures of personnel management of the Security Service of Ukraine regulated by the legislation of Ukraine, which are aimed at: construction and development of personnel; satisfaction of labor rights and freedoms of employees; ensuring the legality of the labor process; determination of ways to improve the personnel management mechanism.*

**Key words:** factors, quality, human resources, Security Service of Ukraine.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2021.4.33>

О. О. Кабиш

аспірант

Науково-дослідного інституту публічного права

## СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КІБЕРЗЛОЧИННОСТІ

*Актуальність статті полягає в тому, що на тлі розвитку комп'ютерів та цифрової революції в цілому, з'являються окремі особи та групи, що намагаються за допомогою новітніх технічних інструментів порушити права та свободи інших людей шляхом: незаконного заволодіння їх особистими даними; викрадення грошових коштів, які знаходяться на електронних рахунках; втягнення людей у різноманітні шахрайські схеми, наприклад, пов'язані із продажем неіснуючих товарів і таке інше. Мета статті полягає у наданні оцінки стану дослідження проблеми правового регулювання взаємодії суб'єктів протидії кіберзлочинності. У статті здійснено аналіз теоретичних здобутків науковців – представників різних галузей права, які у своїх роботах досліджували різні теоретичні аспекти протидії кіберзлочинності в Україні. Доведено, що чітко сформульованого підходу до розкриття та оцінки правового регулювання взаємодії суб'єктів протидії кіберзлочинності на сьогодні немає. Констатовано необхідність проведення подальшого, більш глибокого та ширшого дослідження у вказаній сфері. Зроблено висновок, що незважаючи на чималу кількість наукових робіт, чітко сформульованого підходу до розкриття та оцінки правового регулювання взаємодії суб'єктів протидії кіберзлочинності на сьогодні немає. Поверхнево вказане питання розглядалось в межах багатьох галузевих наук. Так, представники кримінального права та кримінології акцентують увагу лише на тому, що взаємодія є необхідним організаційним заходом подолання негативного явища кіберзлочинності. В свою чергу представники кримінального процесуального права та криміналістики обмежують свої дослідження виключено рамками існуючих процесуальних механізмів та порядком здійснення відповідних слідчих дій та заходів, вважаючи взаємодію виключно моделлю розвитку процесуальних відносин. Міжнародники переймаються лише світовою співпрацею в сфері боротьби з кіберзлочинами та її юридичним оформленням. Теоретики права розглядають взаємодію у контексті дослідження і розкриття особливостей змісту кіберзлочинності загалом і таке інше. Ні в якому разі не можна применшувати значення згаданих в статті наукових робіт. Проте, відсутність єдиного сформульованого комплексного бачення природи, змісту, особливостей організації, векторів здійснення та інших аспектів правового регулювання взаємодії суб'єктів протидії кіберзлочинності, ускладнює вироблення її нової концепції та визначення напрямів удосконалення.*

**Ключові слова:** кіберзлочинність, протидія кіберзлочинності, взаємодія, наукові розробки, стан дослідження проблеми.

**Постановка проблеми.** Якщо у XX столітті цифрові технології лише почали своє зародження та розповсюдження на всі сфери життєдіяльності людства, то у XXI кожен з нас не може уявити свій день без використання електронного гаджету підключеного до всесвітньої мережі Інтернет. Дана ситуація має дві сторони. З одного боку, технології суттєво полегшують життя суспільства, адже надають більш широкі можливості у процесі віддаленої комунікації різноманітних суб'єктів, соціального управління,

автоматизації певних функціональних процесів виробничого характеру і таке інше. Разом із тим, на тлі розвитку комп'ютерів та цифрової революції в цілому, з'являються окремі особи та групи, що намагаються за допомогою новітніх технічних інструментів порушити права та свободи інших людей шляхом: незаконного заволодіння їх особистими даними; викрадення грошових коштів, які знаходяться на електронних рахунках; втягнення людей у різноманітні шахрайські схеми, наприклад, пов'язані

із продажом неіснуючих товарів і таке інше. Все перелічене в сукупності сформувало серйозну проблему кіберзлочинності, яка постійно перебуває у полі зору правоохоронних органів та міжнародної спільноти.

**Стан дослідження проблеми.** В останні роки проблема кіберзлочинності набуває все більшої актуальності, що обумовлює високий рівень зацікавленості до неї з боку науковців. Так, даному питанню приділяли увагу: Ю.М. Бтурін, С.А. Буяджи, В.Б. Дзюндзюк, І.М. Забара, А.С. Мацко, О.О. Мережко, А.В. Пазюк, В.В. Сабадаш та багато інших. Вказані вище науковці досить ґрунтовно дослідили поняття, зміст, особливості кіберзлочинності, засади та процедури протидії цьому явищу, специфіку міжнародного співробітництва в даній сфері, тощо. Втім, незважаючи на це, поза увагою вчених залишилось багато інших проблемних питань взаємодії суб'єктів протидії кіберзлочинності.

**Саме тому мета статті** полягає у тому, щоб надати оцінку стану дослідження проблеми правового регулювання взаємодії суб'єктів протидії кіберзлочинності.

**Виклад основного матеріалу.** Кіберзлочинність в цілому, як самостійна сфера суспільних відносин та деструктивний соціальний інститут, неодноразово ставала предметом комплексних вчених робіт. Наприклад, В.С. Цимбалюк, В.Д. Гавловський, В.В. Гриценко, М.Я. Швець, Р.А. Калюжний та П.В. Мельник розглянули проблему кіберзлочинів через призму інформаційного права та механізмів забезпечення безпеки інформації. В роботі науковців наголошується, що масове впровадження нових технічних засобів, на основі яких здійснюється інформатизація у всьому світі, робить прозорими державні кордони і формує нові геополітичні парадигми у розумінні глобальних соціо-технічних систем. Міжнародна інформаційна сфера стає не тільки однією з важливих сфер співробітництва, а й середовищем конкуренції між окремими особами, державами, міждержавними політичними та економічними угрупованнями. Електронно-комунікаційна інфраструктура, як і інші інформаційні ресурси, стає об'єктом міждержавної боротьби за світове лідерство або об'єктом недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності чи інших суспільних інформаційних відносин. На думку вчених, ключове значення у механізмі організації безпеки інформації становить організація законного використання комп'ютерних систем, що попередить користування ними не за цільо-

вим призначенням та порушення за допомогою них існуючих соціальних та політичних засад. Враховуючи викладене вчені пишуть: «Загальний аналіз проблем організування захисту інформації в автоматизованих комп'ютерних системах дає можливість визначити три агреговані організаційні моделі заходів: 1) організація запобіжних заходів; 2) організація блокування (протидії) реальним загрозам, що реалізуються; 3) організація подолання наслідків загроз, які не вдалося блокувати або запобігти їм». Крім того науковці доводять, що в основі організації захисту інформації та протидії порушенням, знаходиться тісна модель співпраці одночасно представників як публічної влади, так і приватного сектору і, навіть, окремих громадян» [1].

Різноманітні аспекти змісту кіберзлочинності, а також взаємодії суб'єктів протидії цьому негативному явищу розкривались в рамках монографій та дисертацій у царині різних юридичних галузей. Так, Д.С. Азаров присвятив своє кримінально-правове дослідження встановленню сутності злочинів у сфері комп'ютерної інформації. В його монографії досліджуються проблеми кримінальної відповідальності за злочини у сфері комп'ютерної інформації, пов'язані зі ступенем і характером суспільної небезпеки цих посягань та їх міжнародним характером, ознаками складів цих злочинів, а також санкціями, передбаченими за їх вчинення. Узагальнюється зарубіжний та міжнародний досвід кримінально-правової протидії «комп'ютерним» злочинам. Вченим розроблено доктринальна модель системи норм про кримінальну відповідальність за аналізовані злочини, для втілення якої пропонується проект Закону України «Про внесення змін і доповнень до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за злочини у сфері комп'ютерної інформації» [2].

З точки зору кримінального процесу та криміналістики протидію кіберзлочинності та взаємодію в рамках даного питання дослідила Л.В. Борисова у дисертації: «Транснаціональні комп'ютерні злочини як об'єкт криміналістичного дослідження». Мета дослідження полягала в тому, щоб на основі сучасних концепцій науки криміналістики розробити тактичні й процесуальні основи криміналістичного дослідження транснаціональних комп'ютерних злочинів. Для досягнення поставленої мети було сформульовано такі взаємопов'язані між собою завдання: 1) розкрити поняття комп'ютерної інформації як предмета правового захисту та визначити криміналістично значущі вихідні дані про транснаціо-

нальні комп'ютерні злочини; 2) визначити зміст поняття «транснаціональний комп'ютерний злочин»; 3) розкрити сутність основних елементів криміналістичної характеристики транснаціональних комп'ютерних злочинів та взаємозв'язків між ними; 4) типізувати слідчі ситуації початкового етапу розслідування транснаціональних комп'ютерних злочинів; 5) розкрити особливості виявлення і закріплення слідів транснаціональних комп'ютерних злочинів; 6) охарактеризувати місце та особливості застосування спеціальних знань у ході розслідування транснаціональних комп'ютерних злочинів; 7) розробити систему рекомендацій, спрямованих на запобігання, протидії та розслідування транснаціональних комп'ютерних злочинів [3, с.9].

Цікавою є праця С.А. Буяджи, який розглянув правове регулювання боротьби з кіберзлочинністю у теоретико-правовому аспекті. Його робота націлювалась на розробку концептуального розуміння специфіки генезису та тенденцій розвитку і механізму правового регулювання боротьби із кіберзлочинністю. Для досягнення зазначеної мети вчений поставив такі задачі: 1) визначити правову природу боротьби із кіберзлочинністю; 2) дослідити генезис правового регулювання боротьби із кіберзлочинністю; 3) охарактеризувати структуру механізму правового регулювання боротьби з кіберзлочинністю; 4) розкрити та конкретизувати досвід міжнародно-правового регулювання боротьби з кіберзлочинністю; 5) з'ясувати специфіку національного правового регулювання боротьби з кіберзлочинністю; 6) виокремити тенденції розвитку правового регулювання боротьби з кіберзлочинністю в Україні; 7) виділити особливості правового регулювання боротьби з кіберзлочинністю у зарубіжних країнах. Окрім цього, в дисертації науковець детально проаналізував особливості міжнародного співробітництва в сфері боротьби з кіберзлочинністю, визначивши, що остання здійснюється в наступних напрямках: 1) прийняття міжнародно-правових механізмів регулювання та взаємодії правоохоронних органів у питаннях боротьби із кіберзлочинністю; 2) гармонізація національних законодавств із міжнародним законодавством; 3) безпосередня співпраця, як офіційна, так і неофіційна; 4) узгодження повноважень при здійсненні боротьби із кіберзлочинністю [4].

Варто наголосити, що переважна більшість наукових опрацювань питання взаємодії суб'єктів протидії кіберзлочинності та правового регулювання даної проблеми, проводились у фор-

маті наукових статей. Багато подібних робіт написано теоретиками міжнародного права. Так, А.В. Войціховський відмічає: широке використання сучасних інформаційних технологій у державних і недержавних структурах, а також у суспільстві в цілому висуває вирішення проблем інформаційної безпеки в число основних. Окрім прямої шкоди від можливих випадків несанкціонованого доступу до інформації, її модифікації або знищення, інформатизація може перетворитися на джерело серйозної загрози державній безпеці і правам людини. Актуальність даної теми праці вказаного науковця обумовлена саме тим, що зростання інформаційних технологій зумовлює не тільки прогресивні зміни в економіці, але й негативні тенденції розвитку злочинного світу, появу нових форм і видів злочинних посягань. Це виявляється в тім, що зловмисники активно використовують у своїй злочинній діяльності новітні комп'ютерні засоби і нові інформаційні технології. Розповсюдження комп'ютерних вірусів і дитячої порнографії, шахрайство з пластиковими платіжними картками, розкрадання грошових коштів з банківських рахунків, комп'ютерний тероризм – це далеко не повний перелік злочинів, сукупність яких отримала широковживану назву «кіберзлочинність». Метою його статті стало комплексне вивчення проблем, пов'язаних із міжнародною співпрацею правоохоронних органів у боротьбі з кіберзлочинністю і на базі цього розроблення пропозицій щодо підвищення ефективності протистояння даним злочинам [5, с.107].

В.В. Марковим досліджено особливості злочинів у сфері інформаційно-телекомунікаційних технологій, звертається увага на основні проблеми щодо їх виявлення, розкриття та розслідування. Висвітлено напрямки міжнародної взаємодії у сфері протидії кіберзлочинності, що базуються на міжнародних нормативно-правових актах. Наголошено на необхідності вивчення досвіду зарубіжних країн щодо організації діяльності підрозділів боротьби з кіберзлочинністю. Проаналізовано досвід діяльності поліції Канади в цьому напрямку. Виділено рівні взаємодії оперативних нашої держави з метою оперативного документування злочинів у сфері інформаційно-телекомунікаційних технологій та види їх співробітництва з правоохоронними органами інших держав. В статті науковця зауважено, що удосконалення адміністративно-правового забезпечення протидії кіберзлочинності в Україні має відбуватися з урахуван-



ням національних особливостей на підставі детального наукового аналізу міжнародного законодавства та досвіду інших країн [6].

У статті М.Ю. Якимчук розглянуто основні аспекти правового регулювання кіберзлочинності в національному праві через призму міжнародного. Наголошено, що у сучасному світі країни розробляють нові методи боротьби з такими злочинами. Зазначено: «США сформувала так звані «NIST Cyber security Framework» – стандарти з безпеки, які дозволяють виявляти, реагувати і навіть запобігати кіберзлочинам, а також Акт про повідомлення щодо порушення правил безпеки «Notice of Security Breach Act», згідно з яким компанії мають право вільно вибрати для себе спосіб забезпечення приватності своїх систем; Європейський Союз прийняв Директиву щодо мережевої та інформаційної безпеки «NIS Directive on security of network and information systems», що визначив важливе значення надійності й безпеки мережевих та інформаційних систем для економічної та суспільної діяльності; Україна створила підрозділ «CERT-UA», який у межах своїх повноважень проводить аналіз та накопичення даних про кіберінциденти, веде державний їх реєстр» [7].

**Висновки.** Отже, спираючись на проведений у статті аналіз можемо стверджувати, що, незважаючи на чималу кількість наукових робіт, чітко сформульованого підходу до розкриття та оцінки правового регулювання взаємодії суб'єктів протидії кіберзлочинності на сьогодні немає. Поверхнево вказане питання розглядалось в межах багатьох галузевих наук. Так, представники кримінального права та кримінології акцентують увагу лише на тому, що взаємодія є необхідним організаційним заходом подолання негативного явища кіберзлочинності. В свою чергу представники кримінального процесуального права та криміналістики обмежують свої дослідження виключено рамками існуючих процесуальних механізмів та порядком здійснення відповід-

них слідчих дій та заходів, вважаючи взаємодію виключно моделлю розвитку процесуальних відносин. Міжнародники переймаються лише світовою співпрацею в сфері боротьби з кіберзлочинами та її юридичним оформленням. Теоретики права розглядають взаємодію у контексті дослідження і розкриття особливостей змісту кіберзлочинності загалом і таке інше. Ні в якому разі не можна применшувати значення згаданих в статті наукових робіт. Проте, відсутність єдиного сформульованого комплексного бачення природи, змісту, особливостей організації, векторів здійснення та інших аспектів правового регулювання взаємодії суб'єктів протидії кіберзлочинності, ускладнює вироблення її нової концепції та визначення напрямів удосконалення.

#### Список використаної літератури:

1. Основи інформаційного права України: Навч. посіб. В.С. Цимбалюк, В.Д. Гавловський, В.В. Гриценко та ін.; За ред. М.Я. Швеця, Р.А. Калюжного та П.В. Мельника. К.: Знання, 2004. 274 с.
2. Азаров Д.С. Злочини у сфері комп'ютерної інформації (кримінально-правове дослідження): монографія. Київ: Атіка, 2007. 304 с.
3. Борисова Л.В. Транснаціональні комп'ютерні злочини як об'єкт криміналістичного дослідження: дисертація. Київ: Київський національний університет внутрішніх справ. 2007. 217 с.
4. Буюджи С.А. Правове регулювання боротьби з кіберзлочинністю: теоретико-правовий аспект: дисертація. Київ: ПВНЗ Університет Короля Данила. 2018. 203 с.
5. Войциховський А.В. Міжнародне співробітництво в боротьбі з кіберзлочинністю. Право і безпека 2011. №4(41). С.107-112.
6. Марков В.В. До питання щодо зарубіжного досвіду протидії кіберзлочинності. Право і безпека. 2015. №2(57). С.107-113.
7. Якимчук М.Ю. Особливості правового регулювання протидії кіберзлочинності в Україні: порівняльно-правовий аспект. Нове українське право. 2021. Вип.4. С.182-186.

#### **Kabysh O. O. The state of research on the problem of legal regulation of the interaction of actors in the fight against cybercrime**

*The relevance of the article lies in the fact that against the background of the development of computers and the digital revolution in general, there are individuals and groups that try to use the latest technical tools to violate the rights and freedoms of other people by: illegally taking possession of their personal data; theft of funds that are in electronic accounts; involving people in various fraudulent schemes, for example, related to the sale of non-existent goods and so on. The purpose of the article is to provide an assessment of the state of research on the problem of legal regulation of the interaction of actors in the fight against cybercrime. The article analyzes the theoretical achievements of scientists - representatives of various branches of law, who in their works investigated various theoretical aspects of countering cybercrime in Ukraine. It has been*

*proven that there is currently no clearly formulated approach to the disclosure and assessment of legal regulation of the interaction of cybercrime combating entities. The need for further, more in-depth and broader research in the specified area was established. It was concluded that despite a considerable number of scientific works, there is currently no clearly formulated approach to the disclosure and evaluation of the legal regulation of the interaction of actors in the fight against cybercrime. The superficially indicated question was considered within the limits of many branches of science. Thus, representatives of criminal law and criminology emphasize only that interaction is a necessary organizational measure to overcome the negative phenomenon of cybercrime. In turn, representatives of criminal procedural law and criminology limit their research exclusively to the framework of existing procedural mechanisms and the order of implementation of relevant investigative actions and measures, considering interaction exclusively as a model of the development of procedural relations. Internationalists are concerned only with global cooperation in the field of combating cybercrime and its legal implementation. Legal theorists consider the interaction in the context of research and disclosure of the specifics of the content of cybercrime in general and so on. In no case should one belittle the significance of the scientific works mentioned in the article. However, the lack of a single formulated comprehensive vision of the nature, content, features of the organization, vectors of implementation and other aspects of legal regulation of the interaction of subjects in the fight against cybercrime complicates the development of its new concept and the determination of improvement directions.*

**Key words:** *cybercrime, combating cybercrime, interaction, scientific developments, the state of problem research.*

**В. О. Матвійчук**аспірант кафедри кримінального процесу Національної академії внутрішніх справ  
ORCID ID: 0009-0008-1127-947X

## ГЕНЕЗА ІНСТИТУТУ ДІЗНАННЯ В УКРАЇНІ

У статті наголошено, що на сучасному етапі значно підвищилися вимоги до якості розслідування кримінальних правопорушень органами досудового розслідування. Розвиток інституту дізнання відбувався у національному законодавстві поступово, а у різні історичні періоди розвитку законодавства інститут дізнання означав різноманітну за своєю сутністю діяльність – від встановлення ознак правопорушення до форми розслідування. Автором виокремлені такі періоди розвитку інституту дізнання у кримінальному процесі України, зокрема: звичаєвий – рецепція римського та церковного права на території Київської Русі, утвердження правоохоронних органів і спрощеного правосуддя (XI ст. – II пол. XV ст.); козацький – розвиток спрощеного провадження у рамках розшукової форми кримінального судочинства (польське, литовське, російське законодавство) (1529 р. – II пол. XVII ст.); імперський – нормативно-правове закріплення підрозділів дізнавачів та їх кримінальні процесуальні задачі й функції (1864–1917 рр.); радянський – ліквідація інституту дізнання як незалежної форми досудового слідства (1917–1960 рр.); перехідний (1960–2012 рр.) – відновлення інституту дізнавачів у кримінально-процесуальному законодавстві, його нормативно-правова регламентація; наділення самостійними процесуальними функціями та повноваженнями; сучасний (2012 р. – по т.ч.) – трансформація форм досудового розслідування, запровадження інституту дізнання у кримінальному процесі шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» (2018 р). Тому, в умовах сьогодення, відповідно до КПК України, досудове розслідування кримінальних правопорушень здійснюється у формі досудового слідства, а кримінальних проступків – у формі дізнання. Запровадження інституту дізнання (спрощеного досудового розслідування) є одним з найбільш раціональних кроків на шляху до посилення ефективності (зокрема збільшення коефіцієнта корисної дії одного працівника) функціонування органів досудового розслідування, адже спрощення окремих кримінальних процесуальних процедур, особливостей структурної організації та форм взаємодії не тільки дає змогу суттєво пришвидшити досудове розслідування цієї категорії кримінальних правопорушень, а й запобігти вчиненню злочинів.

**Ключові слова:** дізнавач, дізнання, досудове слідство, генеза, становлення, розвиток, кримінальне провадження.

Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України) [1]. В умовах формування України як правової держави, одним з найважливіших питань, що потребує невідкладного вирішення при проведенні судово-правової реформи, є забезпечення ефективності та вдосконалення провадження досудового розслідування в кримінальних провадженнях, яке згідно з чинним законодавством здійснюється в двох формах: дізнання та досудового слідства.

Уявляється, що сутність функції розслідування, яка виконується дізнавачем у кримінальних провадженнях, полягає у виявленні і дослідженні всіх обставин, перевірки версій за

матеріалами слідства щодо суті та характеру вчиненого кримінального проступку, про його мотиви, а також встановленні осіб, які його вчинили. Необхідним елементом функції розслідування є обвинувачення, яке формулюється у таких процесуальних рішеннях дізнавача. З метою всебічного й об'єктивного дослідження проблем, пов'язаних з визначенням процесуальних особливостей функціонування інституту дізнавачів, його місця в системі кримінального процесу, важливо звернутися до передумов його виникнення, визначити етапи розвитку. Тому необхідно зупинитися на історичному аналізі і визначенні його місця у різні періоди формування вітчизняного законодавства та розвитку кримінального судочинства. Однак,

переходячи до безпосереднього аналізу генези нормативно-правового забезпечення функціонування інституту дізнання, слід зауважити, що органами правопорядку в різні історичні періоди могли бути, серед іншого, окремі особи, які здійснювали розгляд учинених протиправних діянь, зокрема кримінальних, та приймали рішення за результатами розглянутих аргументів і відомих обставин.

Досліджуючи історичний розвиток кримінального провадження, В. Т. Маляренко виокремлює наступні періоди його розвитку: становлення кримінальних процесуальних норм у перші століття української державності за часів Київської Русі та в період феодальної роздробленості (XII ст. – середина XIV ст.); кримінальні процесуальні норми, що діяли на українських землях за часів їх перебування у складі Литви, Польщі, Речі Посполитої (XIV ст. – середина XVII ст.); кримінальне процесуальне право в Україні в період визвольної війни 1648–1654 рр. та за часів автономії України у складі Росії (II-га половина XVII ст. – XVIII ст.); кримінальне процесуальне право в Україні під час її перебування у складі Російської та Австрійської (Австро-Угорської) імперій; кримінальне судочинство в період відродження і розбудови української державності (1917–1920 рр.); кримінальне процесуальне право в УСРР (УРСР) у радянський період; 7) кримінальний процес України в період побудови правової держави [2, с. 4]. Така періодизація висвітлює розвиток кримінального процесу України загалом, однак не відображає особливості окремих інститутів, в тому числі інституту дізнання.

У свою чергу, залежно від етапу розвитку суспільства та держави історію становлення категорії проступку в кримінально-правовій доктрині М. М. Дмитрук розділяє на такі етапи: з часів Київської Русі до початку XIX ст.; з початку XIX ст. до 1917 р.; з часів радянської кримінально-правової доктрини; з часів незалежної України [3, с. 45]. Загалом відображаючи розвиток кримінального проступку як інституту кримінального права, у такій періодизації, водночас, не враховані процесуальні особливості генези досліджуваного інституту.

Враховуючи вищевикладене, розглянемо історико-правові передумови становлення та розвитку інституту дізнання в Україні.

Перший етап, який варто виокремити – *звичайний (спрощене правосуддя Київської Русі)*. Історія появи такого суб'єкта, як дізнавач, бере свій початок із тих часів, коли почав формуватися

інститут держави. Будь-який уряд потребував довірених людей, які б займалися таємним розшуком на благо держави. Упродовж усього часу, починаючи з часів Римської імперії і становлення Римського права, виникала необхідність у ґрунтовному доведенні вини підозрюваного. Збір фактів у справі, їх систематизація та подання на судовий розгляд – першочергові обов'язки й завдання слідчого. Згодом відбулося становлення юридичної науки та її похідних – кримінального й кримінального процесуального права [4, с. 49].

Зародження інституту дізнання в Україні, точніше окремі його ознаки, можна спостерігати ще в Київській Русі. Хоча навіть за часів общинного устрою з'являються елементи так званого общинного дізнання, коли особу, яка не зізнавалася у проступку, що досліджувався, допитували колеги старійшин або священників. Так, інститут дізнання в кримінально-процесуальному законодавстві України має давню історію [5, с. 32].

За часів «Руської правди» кримінальний процес будувався на засадах змагальності, ініціатором процесу здебільшого виступав потерпілий, на якого і покладався тягар доказування. Інститутів дізнання і досудового слідства в класичному вигляді правова система тих часів ще не знала, хоча певні його елементи мали місце. Наприклад, ще в короткій редакції «Руської правди» йдеться про допити та очні ставки. Окремі риси дізнання вбачаються і в такій формі здобуття доказів, як гоніння по сліду [5, с. 32].

*Козацький* (XVI–XVII ст.). Організаційні та процесуальні засади функціонування дізнання як інституту права та спрощеної форми досудового розслідування розпочали своє поступове утвердження за часів козацтва та в подальшому трансформувались в інші форми, набуваючи дедалі більше значущості в умовах становлення демократичних цінностей як засад функціонування суспільства [6, с. 556].

У 1649 році приймається Судебник Івана III, відповідно до норм якого, нарівні зі змагальним процесом, що виникав за позовом потерпілого, широко запроваджується розшукова форма процесу з притаманною їй стадією досудового розслідування. Соборне укладення 1649 року для свого часу було фундаментальним законодавчим актом, у якому втілювалися норми існуючих до цього правових актів Московії, здобутки правових систем Візантії та інших держав. У 1731 році за часів царювання Петра I було створено Канцелярію таємних розшукових



справ, яка займалася боротьбою з політичними злочинами. Взагалі в Російській імперії процесуальні повноваження були невід'ємною частиною компетенції регулярної поліції, створеної за Петра I. Повноваження поліції на проведення слідчих дій і дізнання були закріплені в Статуті благочинності, або поліцейському 1782 року, Статуті кримінального судочинства 1864 року, Законі «Про порядок» [5, с. 33; 6, с. 556].

*Імперський* – перша безпосередня згадка про підрозділи дізнання як про орган, окреслення його завдань та функцій у зв'язку з переходом від розшукової форми кримінального процесу до змішаної, зміцнення ролі правоохоронної системи, розвиток змагальних засад судочинства та гарантій слідчої діяльності й закріпленням їх у Судових Статутах, а також реалізації їх у правозастосовній діяльності (1864–1917 рр.).

Досліджуючи організаційні та процесуальні проблеми вдосконалення діяльності органів дізнання, В. Б. Мазан аналізує позиції окремих дореволюційних учених-процесуалістів, положення Статуту кримінального судочинства 1864 р., законодавство часів Гетьманщини та Директорії. На підставі цього автор зазначає, що дізнання в Україні пройшло еволюцію від діяльності непроцесуального, в основному розшукового характеру, результати якої не мали доказового значення в суді, до однієї із самостійних форм досудового розслідування кримінальних справ [7, с. 26]. Таким чином, автор досліджує ретроспективний розвиток інституту дізнання в кримінальному провадженні, який хоч і перетинається з інститутом кримінальних проступків, проте не тотожний йому.

Судова реформа 1864 року вперше встановила три послідовні стадії слідства: дізнання, попереднє слідство і судове слідство. Дізнання проводилося здебільшого поліцією, попереднє слідство – судовими слідчими, судове слідство – суддями. Характерні риси дізнання по Статутах кримінального судочинства полягали у тому, що воно мало публічний характер; не передбачало участі сторін; було діяльністю не обвинувача, а урядових органів, на які було покладено обов'язок щодо припинення і попередження злочинів; закінчувалося тієї миті, коли справа переходила в стадію попереднього слідства; від розшуку відрізнялося тим, що під час дізнання виконувалися дії, які входили до компетенції слідчого; провадилося у двох випадках: 1) коли поліція застала злочин, який було тільки-но скоєно, і є надія, що по гарячих слідах можна багато чого з'ясувати; 2) коли до прибуття слід-

чого сліди злочину могли зникнути [5, с. 32].

Для досудового провадження того періоду була властива відсутність чіткого законодавчого визначення дізнання і слідства. Не існувало нормативного визначення змісту дізнання, його цілей і призначення; термін «дізнання» використовувався виключно для розмежування за зовнішніми ознаками діяльності поліції від судової діяльності, для розмежування формальних і неформальних дій [8, с. 42]. Дізнання мало позапроцесуальний характер, а його метою було з'ясування злочинного характеру події і встановлення умов для провадження у справі.

*При радянському періоді* прийнято новий Кримінальний-процесуальний кодекс (КПК) 1922 р., а в подальшому у 1927 р. фактично в ідентичній редакції прийнято новий Кримінальний-процесуальний кодекс, зокрема яким передбачено, щодо до органів дізнання відносяться: органи міліції та карного розшуку, органи Державного Політичного Управління та органи податної, продовольчої, санітарної, технічної, торгової інспекції та інспекції труда у справах, віднесених до їх відання; урядові установи і посадові особи, у справах про проступки, що підлягають дисциплінарному стягненню [9–10].

У 1960 р. було прийнято новий КПК УРСР, який переніс значні зміни з тих пір, але протримався до нашого часу й досі являється фундаментом вітчизняного кримінального процесу. Прийняття 28 грудня 1960 року Верховною Радою УРСР КПК ознаменував початок *перехідного* періоду, основною новелою якого було встановлення самостійності дізнання як форми досудового розслідування дрібних злочинів [11], а також вичерпного переліку суб'єктів, що реалізовували відповідні процеси.

Ключовим став факт прийняття рішення про інституціональне відокремлення підрозділів дізнання. Рішення про створення окремих підрозділів і введення посад штатних працівників було прийнято в наказі МВС СРСР від 05 серпня 1982 року № 254 «Про створення спеціалізованих підрозділів дізнання в органах внутрішніх справ та затвердження Типового положення про них». Крім того, було введено в дію Інструкцію з організації та провадження дізнання в органах внутрішніх справ.

Кримінально-процесуальне законодавство, що регламентує провадження дізнання, яке розроблялося й приймалося в 50-60 роках, починаючи з 1993 р., зазнало суттєвих змін: з'явилися нові органи дізнання (податкова міліція, митні органи та ін.); істотно змінилася

й процедура провадження дізнання, зокрема: дізнання у справах про тяжкі злочини; дізнання у справах про злочини, які не є тяжкими. Відповідно до Закону України № 3351-XII (3351-12) від 30.06.1993 «Про внесення в деякі законодавчі акти України змін та доповнень по вдосконаленню попереднього розслідування» було внесено зміни до КПК України 1960 року, зокрема ч. 3 ст. 103 КПК України 1960 року була виключена. Вказаний закон визначав дізнання як процесуальну діяльність, яка проводилася лише на початковому етапі досудового розслідування суб'єктами, передбаченими у ст. 101 КПК України 1960 р. У Кодексі зазначалося, що на органи дізнання покладається вживання необхідних оперативно-розшукових заходів із метою виявлення ознак злочину й осіб, які його вчинили [12, с. 81]. Дізнання проводилося впродовж 10 днів, після чого кримінальне провадження передавалося до слідчого підрозділу, який розпочинав досудове слідство. Зазначеним законом не передбачалося дізнання, що проводилося з винесенням кінцевого рішення для стадії досудового розслідування. Проведення дізнання за КПК України 1960 р. після змін, закінчувалося складанням постанови про передання справи слідчому, яка затверджувалася прокурором [5, с. 35].

На території незалежної України однією зі спеціальних нормативних підстав функціонування підрозділів дізнання як цілісної інституційної структури, що забезпечувала дізнання в справах про кримінальні правопорушення (а іноді й попереднє слідство за тяжкими злочинами), був наказ МВС України від 29 грудня 1995 року № 880 «Про невідкладні заходи щодо вдосконалення структури і організації діяльності штатних підрозділів дізнання органів внутрішніх справ України» [13], а також наказу МВС України від 02 вересня 2008 року № 422 «Про вдосконалення діяльності підрозділів дізнання органів внутрішніх справ України» (на заміну наказу МВС України від 26 жовтня 2006 року № 1066 «Про нормативне забезпечення вдосконалення діяльності штатних підрозділів дізнання МВС України»), яким було затверджено також Положення про підрозділи дізнання в органах внутрішніх справ України [14]. Вказаний нормативно-правовий акт визначав організаційні засади функціонування підрозділів дізнання органів внутрішніх справ, регулював засади організаційно-штатної структури, кадрової політики, окремих особливостей несення служби дізнавачами, оскільки останні,

як і сьогодні, одночасно мали права й обов'язки міліціонерів (поліцейських).

На цьому етапі розпочався сучасний розвиток інституту дізнання шляхом Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженої Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008 [15], в якій передбачено реформування кримінального, адміністративного та кримінального процесуального законодавства. шляхом поділу кримінальних правопорушень на злочини та кримінальні проступки. Відповідно до Концепції до кримінальних (підсудних) проступків віднесено: 1) окремі діяння, що за чинним КК України відносяться до злочинів невеликої тяжкості, які відповідно до політики гуманізації кримінального законодавства визначатимуться законодавцем такими, що не мають значного ступеня суспільної небезпеки; 2) передбачені чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення діяння, які мають судову юрисдикцію і не є управлінськими (адміністративними) за своєю суттю (дрібне хуліганство, дрібне викрадення чужого майна тощо). У зазначеній Концепції також вказано, що кримінальні проступки мають бути об'єднані в новий Кодекс України про кримінальні проступки [15].

*Сучасний.* Прийняття чинного КПК України, який передбачив таку форму досудового розслідування, як дізнання, проте з урахуванням застосування трансформованого європейського підходу. Особливості досудового розслідування кримінальних проступків регламентуються окремою главою 25 КПК України та містять норми щодо загальних положень досудового розслідування кримінальних проступків, застосування запобіжних заходів, проведення слідчих (розшукових) дій, а також закінчення досудового розслідування кримінальних проступків. Принциповим слід вважати положення про те, що розслідування кримінальних проступків (дізнання) здійснюється згідно із загальними правилами досудового розслідування, з урахуванням положень даної глави. Ці положення відносилися до несуттєвих моментів пов'язаних з запобіжними заходами (не допускався домашній арешт, застава та тримання під вартою) (ст. 299), заборонаю проводити НСРД (ст. 300) та особливостями закінчення дізнання (ст. 301). Таким чином, саме у КПК України фактично закріплений інститут кримінальних проступків у чинному законодавстві [16].

У цей період такий нормативно-правовий акт фактично визначив загальні засади функціонування підрозділів дізнання як форми спрощеного

досудового розслідування, проте фрагментарні норми щодо основних елементів відповідного механізму в Кодексі були відсутні, як були відсутні й положення щодо змісту та кількості кримінальних проступків у КК України.

Кримінальний проступок є одним із видів кримінального правопорушення, діяння (дія чи бездіяльність), передбачене Кримінальним кодексом України, за вчинення якого призначається основне покарання у виді штрафу в розмірі не більше трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або інше покарання, не пов'язане з позбавленням волі. З метою ефективного функціонування інституту дізнання, до кримінального процесуального законодавства України були внесені зміни та доповнення, що стосуються процедури кримінального провадження щодо кримінальних проступків. Так, відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» (2018) [17], в Україні з 1 липня 2020 року запроваджено інститут кримінальних проступків. У зв'язку з цим, в умовах сьогодення, відповідно до КПК України, досудове розслідування кримінальних правопорушень здійснюється у формі досудового слідства, а кримінальних проступків – у формі дізнання. Необхідність запровадження спрощеної процедури, зазначає Б. Задорожний, обґрунтовується великою кількістю легких правопорушень, що призводить до переважаності правоохоронців, унаслідок чого затягується розслідування тяжких та особливо тяжких злочинів [18].

Варто зауважити, що у процесі проведення дізнання недооцінюється складність розслідування в умовах очевидності, недотримуються загальні правила досудового розслідування та процесуальний порядок передбачений главою 25 КПК України. На додачу, всебічному, повному і неупередженому дослідженню обставин кримінального провадження перешкоджають прогалини та колізії законодавства, проблеми процесуального порядку доказування, що призводить до зниження активності дізнавачів, неналежному збиранні доказів і проведенні слідчих (розшукових) дій, допускаються процесуальні помилки й приймаються необґрунтовані рішення. І хоча кількість кримінальних правопорушень, які тепер розслідуються за прискореною процедурою у формі дізнання, є суттєвою, що дозволяє помітно розвантажити слідчі підрозділи поліції, варто наголосити, що

менша половина матеріалів кримінального провадження щодо кримінальних проступків з обвинувальним актом направляються до суду.

На сьогодні, діюча в Україні система дізнання уособлює собою не повний цикл спрощення процесу притягнення до кримінальної відповідальності осіб, оскільки дізнавач уповноважений провести всі необхідні процесуальні дії у межах компетенції та передати провадження до суду, тим самим виявляючи та запобігаючи вчиненню нових кримінальних правопорушень. Тобто фактично виконуючи завдання визначені ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» [19].

Таким чином, виокремлені й проаналізовані головні етапи розвитку інституту дізнання з часів Київської Русі і донині дозволили засвідчити спробу диференціації кримінального провадження з початку функціонування кримінальної процесуальної форми, й обумовлювалися окремими завданнями на різних етапах розвитку кримінального процесуального законодавства. Звернення до витоків вітчизняного інституту дізнання свідчить, що на території України була низка нормативно-правових актів, які не тільки визначали певну специфіку спрощеного провадження та розслідування, а й диференціювали кримінальні протиправні діяння.

Розвиток інституту дізнання відбувався у національному законодавстві поступово, однак найбільшого піднесення зазнав під час судової реформи 60-х рр. XIX ст. та кримінальних процесуальних реформ з прийняттям КПК України 1960 та 2012 рр.

Таким чином, на підставі вищевикладеного, варто виокремити такі періоди розвитку інституту дізнання у кримінальному процесі України, зокрема: I) *звичаєвий* – рецепція римського та церковного права на території Київської Русі, утвердження правоохоронних органів і спрощеного правосуддя (XI ст. – II пол. XV ст.); II) *козацький* – розвиток спрощеного провадження у рамках розшукової форми кримінального судочинства (польське, литовське, російське законодавство) (1529 р. – II пол. XVII ст.); III) *імперський* – нормативно-правове закріплення підрозділів дізнавачів та їх кримінальні процесуальні задачі й функції (1864–1917 рр.); IV) *радянський* – ліквідація інституту дізнання як незалежної форми досудового слідства (1917–1960 рр.); V) *перехідний* (1960–2012 рр.) – відновлення інституту дізнавачів у кримінально-процесуальному законодавстві, його нормативно-правова регламентація; наділення

самостійними процесуальними функціями та повноваженнями; VI) *сучасний* (2012 р. – по т.ч.) – трансформація форм досудового розслідування, запровадження інституту дізнання у кримінальному процесі шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» (2018 р). Тому, в умовах сьогодення, відповідно до КПК України, досудове розслідування кримінальних правопорушень здійснюється у формі досудового слідства, а кримінальних проступків – у формі дізнання.

### Список використаної літератури:

1. Конституція України: Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Маляренко В. Т. Перебудова кримінального процесу України в контексті європейських стандартів: монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 512 с.
3. Дмитрук М. М. Кримінальний проступок: правова природа та ознаки: монографія. Одеса: Юрид. літ., 2014. 224 с.
4. Лисецький О. О. Слідчий як суб'єкт кримінального провадження: дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2018. 230 с.
5. Мельник А. В. Розвиток інституту дізнання в Україні. *Держава та регіони*. 2021. № 1 (71). С. 32–36.
6. Сорока С. О., Римарчук Г. С. Кримінальний процес в Україні: історія та сучасність. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2016. № 850. С. 553–562.
7. Кримінальний процес: підручник / [О.В. Капліна, О. Г. Шило, В. М. Трофименко та ін.] ; за заг. ред. О. В. Капліної, О. Г. Шило. Харків : Право, 2018. 584 с.
8. Погорецький М. А. Кримінально-процесуальні правовідносини: структура і система: монографія. Харків : Арсіс ЛТД, 2002. С. 40-58.
9. Кримінально-процесуальний кодекс УРСР від 13 вересня 1922 р., затверджений ВУ ЦВК. Боротьба зі злочинністю в УРСР : авторські нариси та збірник документів професора П. П. Михайленко. – К., 1966. Т. 1 1917–1925 рр. 831 с.
10. Кримінально-процесуальний кодекс УРСР від 20 липня 1927 р., затверджений ВУ ЦВК (введений в дію з 15 вересня 1927 р.). Боротьба зі злочинністю в УРСР : авторські нариси та збірник документів професора П. П. Михайленко. К., 1967. Т. 2 : 1926–1967 рр. 929 с.
11. Кримінальний кодекс України : затв. Законом УРСР від 28.12.1960 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2002-05>
12. Вапнярчук В. В. Процесуальне становище особи, яка проводить дізнання : дис... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2000. 199 с.
13. Про невідкладні заходи щодо вдосконалення структури і організації діяльності штатних підрозділів дізнання ОВС України : наказ МВС України від 29 груд. 1995 р. № 880
14. Про вдосконалення діяльності підрозділів дізнання органів внутрішніх справ України : наказ МВС України від 2 верес. 2008 р. № 422. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0422320-08#Text>
15. Концепція реформування кримінальної юстиції України, затверджена Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008>
16. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень : Закон України від 22 листоп. 2018 р. № 2617-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2617-19>
18. Задорожний Б. Кримінальні проступки: швидке розслідування без реального захисту. Законодавча влада. *Закон і бізнес*. В.,–43 (1445) 02.11–08.11.2019. URL: [https://zib.com.ua/ua/139881-kriminalni\\_prostupki\\_shvidke\\_rozsliduvannyaabez\\_realnogo\\_zah.html](https://zib.com.ua/ua/139881-kriminalni_prostupki_shvidke_rozsliduvannyaabez_realnogo_zah.html)
19. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

### Matviichuk V. O. Genesis of the institute of study in Ukraine

*The article emphasizes that at the current stage, requirements for the quality of investigation of criminal offenses by pre-trial investigation bodies have significantly increased. The development of the institution of inquiry took place in the national legislation gradually, and in different historical periods of the development of the legislation, the institution of inquiry meant a diverse activity in its essence - from establishing signs of a crime to a form of investigation. The author singles out the following periods of the development of the institution of inquiry in the criminal process of Ukraine, in particular: customary - the reception of Roman and church law on the territory of Kyivan Rus, the establishment of law enforcement agencies and simplified justice (XI century - II half of XV century);*



*Cossack - the development of simplified proceedings within the investigative form of criminal justice (Polish, Lithuanian, Russian legislation) (1529 - 2nd half of the 17th century); imperial - normative and legal consolidation of units of investigators and their criminal procedural tasks and functions (1864–1917); Soviet - liquidation of the institution of inquiry as an independent form of pre-trial investigation (1917–1960); transitional (1960–2012) – restoration of the institute of inquirers in criminal procedural legislation, its normative and legal regulation; conferring independent procedural functions and powers; modern (2012 - including) - transformation of the forms of pre-trial investigation, introduction of the institution of inquiry in the criminal process through the adoption of the Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Simplifying the Pre-trial Investigation of Certain Categories of Criminal Offenses” (2018). Therefore, in today’s conditions, in accordance with the Criminal Code of Ukraine, pre-trial investigation of criminal offenses is carried out in the form of a pre-trial investigation, and criminal misdemeanors - in the form of inquiry. The introduction of the institute of inquiry (simplified pre-trial investigation) is one of the most rational steps on the way to increasing the efficiency (in particular, increasing the efficiency of one employee) of the functioning of pre-trial investigation bodies, because the simplification of certain criminal procedural procedures, features of the structural organization and forms of interaction not only enables significantly speed up the pre-trial investigation of this category of criminal offenses, as well as prevent the commission of crimes.*

**Key words:** *investigator, investigation, pre-trial investigation, genesis, formation, development, criminal proceedings.*

**Р. С. Козьяков**

начальник

Головного управління Національної поліції  
в Кіровоградській області

## СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті визначено систему суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в структурі Національної поліції, до числа яких віднесено: а) підрозділи превентивної діяльності; б) патрульна поліція; в) кримінальна поліція; г) поліція охорони (щодо охорони об'єктів права державної власності). Систематизовано суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в органах Національної поліції за: видом органу (підрозділу) Національної поліції; організаційно-правовим статусом органів (підрозділів) поліції; визначеністю об'єкта адміністративного нагляду органу (підрозділу) поліції; сферою суспільних відносин. Здійснено структурування зазначених суб'єктів за організаційно-правовим статусом на такі, що: а) функціонують у складі територіальних органів поліції (підрозділи превентивної діяльності, підрозділи кримінальної поліції); б) мають статус міжрегіональних територіальних органів поліції (патрульна поліція, поліція охорони). Встановлено, що за ознакою визначеності об'єкта адміністративного нагляду суб'єкти контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції поділяються на таких, які: а) здійснюють контрольно-наглядову діяльність стосовно невизначеного кола піднаглядних об'єктів (щодо обов'язку дотримання загальних паспортних, протипожежних, санітарних, митних правил, правил дорожнього руху); б) здійснюють нагляд за дотриманням ліцензійно-дозвільних вимог, встановлених відносно визначеного кола піднаглядних об'єктів. Визначено поняття суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України як системи органів (підрозділів) Національної поліції, наділених публічно-сервісними та юрисдикційними повноваженнями, які реалізують у встановленому законом порядку правоохоронні функції, шляхом перевірки відповідності фактичного стану підконтрольного об'єкта вимогам правових актів, з метою недопущення або своєчасного виявлення та усунення порушень законодавства.

**Ключові слова:** контрольно-наглядова діяльність, Національна поліція, підрозділи превентивної діяльності, патрульна поліція, кримінальна поліція, поліція охорони.

**Постановка проблеми.** Контрольно-наглядова діяльність виступає в якості складного правового феномену, особливості якого досліджуються в рамках науки адміністративного права, представляє один із центральних елементів публічного управління. Однією з її важливих специфічних рис слугує те, що процес реалізації контрольно-наглядової діяльності здійснюється спеціальними суб'єктами, наділеними відповідними контрольно-наглядовими повноваженнями.

Проблема визначення поняття, системи та особливостей функціонування суб'єктів контрольно-наглядової діяльності посідає ключове місце в науці адміністративного права, є предметом тривалої наукової дискусії. З одного боку, вирішення зазначеного питання, ніби то, видається очевидним, оскільки встановлення кола суб'єктів контрольно-наглядової діяльності

та окреслення меж їх компетенції знаходиться у віданні нормотворця, а відтак – закріплюється у правових актах. З іншого боку, переконливою виглядає позиція тих учених, які вважають, що суттєвою ознакою контрольно-наглядової діяльності є розуміння правового механізму, завдяки якому відбувається досягнення поставленої мети та виконання завдань публічного управління [1, с. 124].

Разом з тим, законодавець також не виробив чіткого та однозначного підходу до визначення у спеціальному законодавчому акті кола суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в публічному управлінні та обсягу їх компетенції в процесі реалізації контрольно-наглядових повноважень. Тож, зазначена сукупність проблемних питань обумовлює обрану автором тему дослідження.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Теоретико-правові підходи щодо систематизації суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в публічному адмініструванні знайшли відображення в роботах В.Б. Авер'янова, О.І. Безпалової, А.В. Денисової, О.В. Джафарової, І.Б. Мачуської, О.А. Петренка, Р.С. Свистовича, І.О. Сквірського, О.В. Сукманової, С.О. Шатрави, Х.П. Ярмакі. Але в той же час, потребують подальшого осмислення наукові підходи щодо визначення поняття, системи та особливостей суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України.

**Формування цілей статті (постановка завдання).** Мета дослідження полягає у тому, щоб на основі наукових джерел, а також чинного адміністративного законодавства у сфері організації та здійснення контрольно-наглядової діяльності органів публічного адміністрування, визначити поняття суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України, а також здійснити їх систематизацію.

**Виклад основного матеріалу.** Наміри врегулювати питання щодо систематизації суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в публічному адмініструванні знайшли відображення лише в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», яким визначено правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) [2].

У той же час, коментований законодавчий акт не позбавлений принципових недоліків щодо здійснення контролю та нагляду у сфері господарської діяльності.

Слід констатувати, що в процесі розроблення категоріального апарату, законодавець не здійснив спроби розмежувати поняття контролю та нагляду, використовуючи зазначені терміни як єдине ціле. Саме тому, невирішеність цього принципового питання справила негативний вплив на визначення кола суб'єктів контролю та нагляду у сфері господарської діяльності та уточнення змісту їх повноважень, адже цілком очевидно, що відмінності правової природи контролю та нагляду створюють передумови для уточнення повноважень контрольних та наглядових органів.

Наприклад, частина 1 статті 8 цього Закону визначає повноваження органу державного наг-

ляду (контролю) у сфері здійснення господарської діяльності, а саме:

- вимагати від суб'єкта господарювання усунення виявлених порушень вимог законодавства;

- вимагати припинення дій, які перешкоджають здійсненню державного нагляду (контролю);

- відбирати зразки продукції, призначати експертизу, одержувати пояснення, довідки, документи, матеріали, відомості з питань, що виникають під час державного нагляду (контролю), у випадках та порядку, визначених законом;

- надавати (надсилати) суб'єктам господарювання обов'язкові для виконання приписи про усунення порушень і недоліків;

- застосовувати санкції до суб'єктів господарювання, їх посадових осіб та вживати інших заходів у межах та порядку, визначених законом [2].

Аналіз вищевказаної норми дає підстави висловити принципові зауваження щодо її змісту.

По-перше, правова конструкція «повноваження органу державного нагляду (контролю)», на наш погляд, є неточною, оскільки юридично некоректним є ототожнення контрольних та наглядових органів у сфері господарської діяльності, наділених різною компетенцією. Наприклад, навряд чи доцільно приводити до єдиного знаменника наглядові функції прокуратури у сфері господарської діяльності, якими зазначений правоохоронний орган наділений відповідно до Закону України «Про прокуратуру» [3] та, наприклад, контрольні повноваження центрального органу виконавчої влади, що здійснює ліцензування у сфері господарської діяльності.

Друге зауваження є логічним продовженням першого, оскільки стосується змішування як контрольних, так і наглядових повноважень в одній нормі закону. Для цього пропонуємо звернути увагу на зміст наступного повноваження: «вимагати від суб'єкта господарювання усунення виявлених порушень вимог законодавства». Представляється, що в даному випадку йдеться про суто контрольне повноваження, оскільки повноваженнями щодо виявлення порушень законності в процесі здійснення управлінської діяльності можуть бути наділені виключно контрольні органи.

І навпаки, повноваження, яке стосується можливості застосування санкцій до суб'єктів господарювання може бути розцінене нами як суто наглядове, властиве для компетенції суб'єктів нагляду в публічному управлінні.

Саме тому, в контексті дослідження суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в Національ-

ній поліції, актуальним, на сьогоднішній день, питанням науки адміністративного права є аналіз фундаментальних теоретико-правових підходів до визначення місця та ролі суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції серед суб'єктів публічного управління, здійснення їх систематизації, виокремлення класифікаційних характеристик та з'ясування їх правової природи.

Проте, контрольно-наглядова діяльність слугує головною, але не єдиною функцією органів публічного адміністрування. Відтак, актуалізується питання щодо виокремлення та характеристики окремої групи суб'єктів публічного управління, діяльність яких пов'язана з реалізацією контрольно-наглядової функції.

Держава, – на думку професора В.Б. Авер'янова, – є одним із головних суб'єктів здійснення контрольно-наглядової функції у суспільстві. Призначення державного контролю полягає в тому, що держава через певні організаційні форми і структури створює систему контролю, нагляду, перевірки виконання чинних норм і правил, усунення та недопущення відхилень від визначених параметрів [4, с. 40]. Повністю підтримуючи позицію професора В.Б. Авер'янова, все ж таки варто наголосити, що вона позбавлена конкретики, а відтак – потребує уточнення.

Дійсно, реалізація контрольно-наглядової функції знаходиться у віданні широкого кола державно-владних органів. Слід підкреслити, що в процесі здійснення контролю та нагляду в публічному управлінні задіяні усі гілки державної влади. І представницькі, і виконавчі, і судові органи влади в тій чи іншій мірі реалізують контрольно-наглядові повноваження у сфері публічного управління. Зазначений факт обумовлює потребу здійснення систематизації цих органів.

При цьому, численні спроби систематизувати сукупність суб'єктів контрольно-наглядової діяльності мають місце, як на науковому рівні, так і в рамках правового регулювання публічно-правових відносин. Зокрема, з метою упорядкування структури суб'єктів контролю та нагляду у сфері господарської діяльності, Державною регуляторною службою України визначено перелік усіх органів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, які наділені компетенцією щодо видання підзаконних нормативно-правових актів, з метою реалізації положень Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

До числа зазначених контрольно-наглядових органів, відповідно до Листа Державної регуляторної служби України від 10 квітня 2017 року № 2368/0/20-17, віднесено:

– міністерства (Міністерство внутрішніх справ, Міністерство економіки України, Міністерство енергетики України, Міністерство культури України, Міністерство молоді та спорту України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство фінансів України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України);

– служби (Державна архівна служба України, Державна служба геології та надр України, Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Державна служба України з безпеки на транспорті, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна служба України з питань праці, Державна служба України з надзвичайних ситуацій);

– агентства (Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство рибного господарства України, Державне космічне агентство України);

– інспекції (Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Державна екологічна інспекція України, Державна інспекція енергетичного нагляду України, Державна інспекція ядерного регулювання України);

– інші органи державної виконавчої влади України (Пенсійний фонд України, Служба безпеки України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг) [5].

Аналіз вищевказаного переліку органів публічного управління, уповноважених на здійснення контрольно-наглядової діяльності дозволяє стверджувати про необхідність його розширення.

Указане стосується органів державної виконавчої влади, які, поряд із компетенцією щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, виконують функцію нагляду і поза сферою господарювання [6, с. 162]. Зокрема щодо державного



санітарно-епідеміологічного нагляду (стосується середовища життєдіяльності людини, відповідно до Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22.06.1999 №1109 [7]), пожежної та техногенної безпеки (стосується додержання та виконання вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, відповідно до п.п. 2 п. 3 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 №1052 [8]), державного ринкового нагляду (щодо продукції, відповідно до Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2735-VI [9]) та інших.

Також, до числа контрольно-наглядових органів, зазначених у вищевказаному документі, має бути включена Національна поліція, яка виступає в ролі важливого суб'єкта контролю та нагляду.

За обґрунтованим переконанням професора О.І. Безпалової, Національна поліція є ключовим суб'єктом здійснення контрольно-наглядової діяльності [10, с. 16].

Специфіка контрольно-наглядових повноважень Національної поліції розкривається у змісті законодавчих та підзаконних правових актів. Наприклад, відповідно до статті 1 Закону України від 01.12.1994 № 264/94-ВР «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», Національна поліція виступає єдиним суб'єктом, наділеним контрольно-наглядовими повноваженнями щодо здійснення адміністративного нагляду, як системи тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі [11]. Проте, окремі положення цього закону також вимагають уточнення правових категорій «контроль» та «нагляд». Зокрема, відповідно до статті 7 коментованого законодавчого акту, адміністративний нагляд здійснюється поліцією. Осіб, щодо яких встановлено адміністративний нагляд, беруть на облік, фотографують, а у разі необхідності у них беруть відбитки пальців. Працівники поліції зобов'язані систематично контролювати поведінку цих осіб, запобігати порушенням ними громадського порядку та прав інших громадян і припиняти їх, проводити розшук осіб, які уникають адміністративного нагляду.

Зазначена норма встановлює перелік заходів, які здійснюються Національною поліцією в межах адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі. При цьому, один із заходів полягає у здійсненні систематичного контролю за поведінкою піднаглядних осіб. Отже, зі змісту вищевказаного положення виходить, що контрольні заходи можуть здійснюватися в межах адміністративного нагляду, тобто звуження меж контрольної діяльності зумовлює її включення до більш широкої, виходячи зі змісту статті 7 цього закону, категорії нагляду. Зазначений підхід вважаємо помилковим з ряду причин, ключовою з яких є така властивість адміністративного нагляду, яка характеризує його як захід забезпечення законності, який здійснюється відносно невідпорядкованих піднаглядних об'єктів. Відтак, включення контролю, як складового елементу нагляду протирічить самій правовій природі наглядової діяльності.

Аналогічний, широкий підхід до розуміння адміністративного нагляду, пропонує й О.А. Петренко, коли зазначає, що «адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», як правове явище може бути розкрито через призму таких інститутів права, як: складовий елемент загального адміністративного нагляду поліції; елемент індивідуальної профілактичної діяльності; частина правоохоронної діяльності, в контексті протидії злочинності; складовий елемент адміністративного примусу [12, с. 324-325].

Приблизником широкого підходу до визначення адміністративного нагляду також виступає й Х.П. Ярмачі, який тлумачить досліджувану правову категорію, як правоохоронну діяльність зі спостереження за додержанням законності організаційно не підпорядкованими об'єктами, що здійснюється безперервно у зв'язку з виконанням ними спеціальних міжгалузевих норм, правил і вимог, з використанням комплексу адміністративних засобів впливу, з метою охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження й припинення правопорушень, відновлення порушених правовідносин і притягнення винних до відповідальності [13, с. 30].

Аналогічного висновку доходить і А.В. Денисова, коли зазначає, що доцільність виділення загального адміністративного нагляду не втрачає актуальності з огляду на те, що органи Національної поліції наділені повноваженнями щодо здійснення превентивної та профілак-

тичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень, що прямо передбачено п. 1 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію». Загальний нагляд органами Національної поліції здійснюється у таких сферах забезпечення публічної безпеки і порядку, як, зокрема, забезпечення безпеки дорожнього руху; дотримання правил дозвільної системи; здійснення охорони об'єктів права державної власності; проведення масових заходів; запобігання дитячій бездоглядності, правопорушенням серед дітей, а також соціального патронажу серед дітей, які відбували покарання у вигляді позбавлення волі [14, с. 23].

Слід зазначити, що визначення класифікаційних характеристик суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції не відноситься до нових напрямків наукового пошуку. Проте, враховуючи періодичні організаційно-правові зміни в діяльності Національної поліції, цей напрямок досліджень залишається вельми актуальним.

Окремими вченими здійснено спробу класифікації контрольно-наглядової діяльності органів публічного управління, в залежності від сфери суспільних відносин, яка виступає в якості об'єкту правового регулювання. За таким критерієм виділяють:

- загальнозабезпечувальний адміністративний нагляд, здійснюваний органами Національної поліції;
- спеціальний адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі;
- нагляд за засудженими і особами, узятими під варту;
- нагляд за додержанням антикорупційного законодавства;
- державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності;
- державний нагляд (контроль) у сфері телекомунікацій, інформатизації, користування радіочастотним ресурсом та надання послуг поштового зв'язку;
- державний санітарно-епідеміологічний нагляд;
- нагляд у сферах пожежної і техногенної безпеки;
- державний ринковий нагляд;
- контроль у сфері поведінки з відходами та інші види нагляду [6, с. 183].

**Висновки.** Отже, використовуючи такий класифікаційний критерій, як вид органу (підрозділу) Національної поліції, можемо констатувати, що до числа суб'єктів контрольно-на-

глядової діяльності в структурі Національної поліції відноситься: а) підрозділи превентивної діяльності; б) патрульна поліція; в) кримінальна поліція; г) поліція охорони (щодо охорони об'єктів права державної власності).

При цьому, за організаційно-правовим статусом, зазначені органи поліції поділяються на такі, що: а) функціонують у складі територіальних органів поліції (підрозділи превентивної діяльності, підрозділи кримінальної поліції); б) мають статус міжрегіональних територіальних органів поліції (патрульна поліція, поліція охорони).

За ознакою визначеності об'єкта адміністративного нагляду суб'єкти контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції поділяються на таких, які: а) здійснюють контрольно-наглядову діяльність стосовно невизначеного кола піднаглядних об'єктів (щодо обов'язку дотримання загальних паспортних, протипожежних, санітарних, митних правил, правил дорожнього руху); б) здійснюють нагляд за дотриманням ліцензійно-дозвільних вимог, встановлених відносно визначеного кола піднаглядних об'єктів.

Спираючись на висловлені класифікаційні характеристики, спробуємо систематизувати сукупність суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в органах Національної поліції наступним чином:

- за видом органу (підрозділу) Національної поліції: а) підрозділи превентивної діяльності; б) патрульна поліція; в) кримінальна поліція; г) поліція охорони (щодо охорони об'єктів права державної власності);
- за організаційно-правовим статусом органів (підрозділів) поліції: а) функціонують у складі територіальних органів поліції (підрозділи превентивної діяльності, підрозділи кримінальної поліції); б) мають статус міжрегіональних територіальних органів поліції (патрульна поліція, поліція охорони);
- за визначеністю об'єкта адміністративного нагляду органу (підрозділу) поліції, які: а) здійснюють контрольно-наглядову діяльність стосовно невизначеного кола піднаглядних об'єктів; б) здійснюють нагляд за дотриманням ліцензійно-дозвільних вимог, встановлених відносно визначеного кола піднаглядних об'єктів;
- за сферою суспільних відносин: а) забезпечення безпеки дорожнього руху; б) дотримання правил дозвільної системи; в) здійснення охорони об'єктів права державної власності; г) проведення масових заходів; д) запобігання дитячій бездоглядності, правопорушенням серед

дітей, а також соціального патронажу серед дітей, які відбували покарання у вигляді позбавлення волі.

Проведена автором систематизація суб'єктів контрольної-наглядової діяльності в Національній поліції України дозволяє сформулювати визначення досліджуваного поняття як системи органів (підрозділів) Національної поліції, наділених публічно-сервісними та юрисдикційними повноваженнями, які реалізують у встановленому законом порядку правоохоронні функції, шляхом перевірки відповідності фактичного стану підконтрольного об'єкта вимогам правових актів, з метою недопущення або своєчасного виявлення та усунення порушень законодавства.

#### Список використаної літератури:

1. Мачуська І.Б. Адміністративно-правові засади контрольної-наглядової діяльності у сфері надкористування в Україні: дис...доктора юрид. наук : 12.00.07 / Національний авіаційний університет. Київ, 2021. 432 с.
2. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.
3. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2-3. Ст. 12.
4. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.
5. Щодо забезпечення підготовки та подання проєктів Уряду про затвердження, внесення змін, доповнень або скасування критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю): Лист Державної регуляторної служби України від 10 квітня 2017 року № 2368/0/20-17. Сайт Державної регуляторної служби України. URL: <https://www.drs.gov.ua/>.
6. Денисова А.В. Теоретико-правові та організаційні основи адміністративного нагляду органів виконавчої влади України : дис...доктора юрид. наук : 12.00.07 / Одеса, 2019. 480 с.
7. Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні: постанова Кабінету Міністрів України від 22.06.1999 № 1109. *Офіційний вісник України*. 1999. № 25. Ст. 1178.
8. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 №1052. *Офіційний вісник України*. 2015. № 102. Ст. 3514.
9. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції: Закон України від 02.12.2010 № 2735-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 101. Ст. 3602.
10. Безпалова О.І., Джафарова О.В., Шатрава С.О. Поліцейська (адміністративна) діяльність : навч. посіб. Харків, 2020. 396 с.
11. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 01.12.1994 № 264/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 52. Ст. 455.
12. Петренко О.А. Суть адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, в системі адміністративного примусу. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 323-332.
13. Ярмачі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : [монографія] / Х.П. Ярмачі. Одеса : Астропрінт, 2006. 334 с.
14. Денисова А.В. Систематизація видів і суб'єктів адміністративного нагляду органів виконавчої влади. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.; Юриспруденція. 2017. № 27. С. 22-25.

#### Koziakov R. S. The system of subjects of control and supervision activity in the National Police of Ukraine

The article defines the system of subjects of control and supervision activity in the structure of the National Police, which include: a) units of preventive activity; b) patrol police; c) criminal police; d) security police (regarding the protection of objects of state ownership). Subjects of control and supervision activities in the bodies of the National Police are systematized by: type of body (subdivision) of the National Police; organizational and legal status of police bodies (subdivisions); determination of the object of administrative supervision of police bodies (units); the sphere of public relations. The structuring of the specified entities by organizational and legal status was carried out into those that: a) function as part of territorial police bodies (preventive activity units, criminal police units); b) have the status of interregional territorial police bodies (patrol police, security police). It was established that, based on the certainty of the object of administrative supervision, subjects of control and supervision activities in the National Police are divided into those who: a) carry out control and supervision activities in relation to an unspecified range of supervised objects (regarding

*the obligation to observe general passport, fire prevention, sanitary, customs rules, traffic rules);  
b) supervise compliance with license and permit requirements established in relation to a defined range of objects under supervision. The concept of subjects of control and supervision activity in the National Police of Ukraine is defined as a system of bodies (subdivisions) of the National Police, endowed with public service and jurisdictional powers, which implement law enforcement functions in accordance with the procedure established by law, by checking the compliance of the actual state of the object under control with the requirements of legal acts, with the aim of preventing or timely detection and elimination of violations of legislation.*

**Key words:** *control and supervision activity, National Police, units of preventive activity, patrol police, criminal police, security police.*



І. В. Ісаєнко

здобувач Приватного вищого навчального закладу  
«Міжнародний університет бізнесу і права»

## МІСЦЕ ТА РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У ПРОФІЛАКТИЦІ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

*Стаття присвячена загальнотеоретичному огляду основ профілактики правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку. Об'єктом нашого дослідження послуговували громадський порядок і громадська безпека як категорії адміністративно-деліктного законодавства, предметом – основні профілактичні дії із запобігання правопорушень стосовно громадського порядку та безпеки. Мета роботи – узагальнення та систематизація провідних тенденцій профілактики правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку в Україні.*

*У даному дослідженні громадська безпека визначається як систематичний комплекс заходів щодо забезпечення законності та правопорядку з метою збереження в довгостроковій перспективі функціонування як комплексу прав і обов'язків громадян, так і правового регулювання суспільних відносин у цілому. Розглядається громадська безпека, як безперечно необхідна соціальна умова, що забезпечує захист усіх важливих і істотних інтересів суспільства від природних і техногенних джерел небезпеки.*

*У статті з'ясовано, що профілактична діяльність органів Національної поліції, яка безпосередньо спрямована на виявлення та усунення детермінантів, які сприяють учиненню правопорушень, спирається на принципи законності, гуманізму, гласності, диференційованого підходу, взаємодії та поміркованості дій.*

**Ключові слова:** профілактика правопорушень, Національна поліція, громадська безпека, громадський порядок, адміністративні правопорушення, адміністративно-правове регулювання.

**Актуальність теми.** Велику роль у кожній державі відіграє попередження правопорушень, тобто якісне виконання безпосередньо превентивної функції правоохоронних органів, що в більшості випадків залежить від кваліфікованості та комплексності застосовуваних заходів, насамперед у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки. На жаль простежується тенденція до збільшення кількості правопорушень, як адміністративних, так і кримінальних, а відтак вагомість їх попередження, насправді, неоціненна. «Останнім часом спостерігається навіть своєрідне звикання населення до антигромадських проявів, роблячи їх, ніби «звичними», «соціально-схвалюваними» або, принаймні, «не засуджуваними» у суспільстві» [1, с. 192].

В умовах докорінних соціально-економічних перетворень в Україні зросла необхідність забезпечення належного рівня громадської безпеки. Ігнорування проблем, пов'язаних із гро-

мадською безпекою, як основного показника цивілізованості, може призвести до руйнування самої держави як суспільного утворення.

Таким державним органом, завданням якого є забезпечення можливості реалізації громадянами задекларованих у Конституції України прав і свобод, є Національна поліція України.

Основною метою діяльності Національної поліції України, визначеної Законом України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року, є служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Основоположними засадами (принципами) діяльності поліції з поміж інших визначено відкритість та прозорість, а також взаємодію з населенням на засадах партнерства, що в свою чергу закладає основи для повернення довіри до цього правоохоронного органу та його законної діяльності направленої в першу чергу на обслуговування громадян в правоохоронній сфері [1].

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки є одним із пріоритетних напрямів діяльності поліції, про що прямо зазначається в Законі України «Про Національну поліцію». Так, в ч. 1 ст. 2 Закону вказано, що завданням поліції є надання поліцейських послуг у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. Це завдання знайшло свій розвиток в ст. 23 Закону [1].

Серед завдань поліції, окреслених у законі, на першому місці стоїть завдання щодо забезпечення публічної безпеки і порядку. Це не є випадковим. Як свідчить практика, значна частина прав і свобод громадян реалізуються саме у сфері публічного порядку, що обумовлює особливу відповідальність держави за створення такого рівня публічного порядку, стан якого забезпечував би оптимальні умови для їх реалізації.

На нашу думку цілком можливе ототожнення понять «громадська безпека» і «публічна безпека», оскільки вони є близькі за змістом та смисловим навантаженням.

Кодекс України про адміністративні правопорушення, є одним із найбільш функціональних нормативно-правових актів, котрий врегульовує основи відповідальності за вчинювані правопорушення в адміністративно-правовій сфері. Питання, що віднесені до кола адміністративного законодавства є менш суспільно небезпечними, ніж кримінальні правопорушення, проте наприклад, у сфері громадського порядку – досить розповсюджені з античних часів, часів становлення суспільства як соціально-правової категорії. Дане твердження є внутрішньо взаємопов'язаним і демонструє факт і потребу захисту громадського порядку від порушень прав і свобод людини і громадянина.

Науковці та дослідники зазначають, що необхідність запровадження обліку динаміки рівня адміністративної деліктності в громадських місцях є критично необхідним, оскільки в сучасному суспільстві інформаційні технології відображають можливості та спроможності органів правопорядку щодо прогнозування тих чи інших загроз і проблемних питань. Саме тому, важливість обліковування відповідного виду адміністративних правопорушення, перш за все дасть можливість та створить додаткову спроможність до запобігання такій протиправній діяльності [2]. Але все ж значної кількості скоюваних у громадських місцях правопорушень можна уникнути, якщо спрямувати сили поліції та громадськості саме на їх запобігання.

Порушення у сфері громадського порядку характерні своєю множиною та надзвичайною кількістю, а також потребує у реагуванні на них одночасно, в момент учинення, що відповідно зумовило наділення Національної поліції України широким колом повноважень у відповідній сфері та надало спроможність, застосовуючи ті чи інші інструменти регулювати вказану сферу правовідносин у суспільстві. При цьому, основною формою діяльності поліції в даному контексті та основним методом урегулювання деліктів, що з'явилися є адміністративно-юрисдикційна діяльність – тобто, провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Адміністративна діяльність поліції здійснюється шляхом цілеспрямованого впливу суб'єкта діяльності на її об'єкт. Вплив суб'єкта адміністративної діяльності на волю об'єкта здійснюється за допомогою різноманітних методів. Методами адміністративної діяльності поліції є передбачені адміністративно-правовими нормами засоби, прийоми і способи, за допомогою яких поліція здійснює вплив на суспільні відносини з метою реалізації своїх правоохоронних завдань та функцій.

Найвагомішими серед зазначених методів є переконання та примус, які визнаються також універсальними і всеохоплюючими методами державного управління в цілому. Вони найширше застосовуються в усіх сферах управлінської діяльності, в тому числі у сфері протидії правопорушенням, і становлять систему засобів впливу держави (в особі її відповідних органів та посадових осіб) на свідомість і поведінку людей, є необхідною умовою нормального функціонування суспільства, будь-якого державного або громадського об'єднання, всього процесу управління. Адміністративний примус – це застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, шляхом попередження і припинення правопорушень, покарання за їх вчинення.

Таке визначення характерне також для адміністративного примусу, який використовується в правоохоронній діяльності поліції. Поліція широко використовує заходи адміністративного примусу. Але їх застосування не є самоціллю, воно доповнює проведення виховних і організаційних заходів та здійснюється на засадах

гласності і суворого додержання вимог законодавства, охорони прав громадян, підприємств та організацій.

Та все ж значної кількості скоюваних у громадських місцях правопорушень можна уникнути, якщо спрямувати сили поліції саме на їх запобігання.

З огляду на це, створення дієвого адміністративно-правового механізму запобігання правопорушень, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку, є одним з найактуальніших завдань суспільства, законодавчих і виконавчих органів держави. Саме запобігання є найефективнішим засобом стримування і зменшення зростання правопорушень. Запобігання здійснюється різноманітними політичними, економічними, правовими та іншими методами, спеціально спрямованими на усунення причин правопорушень і умов, які сприяють їх вчиненню.

Європейський шлях демократичного, правового та соціального розвитку, який обрала Україна, поставив цілий ряд завдань, серед яких найбільш актуальним є формування ефективних державних інститутів, здатних забезпечити верховенство права в державі, захист прав та свобод її громадян. Значною мірою виконанню цих завдань сприяє належним чином організована профілактична діяльність правоохоронних органів, насамперед, Національної поліції України. Іншими словами, Національна поліція, не відмовляючись від виконання основного завдання охорони правопорядку, має змістити акцент своєї роботи на профілактику правопорушень. Відтак, одним із пріоритетних завдань діяльності новоутвореної Національної поліції проголошено профілактику правопорушень, запобігання їх негативних наслідків та забезпечення публічної безпеки і порядку в державі.

Отже, саме профілактична діяльність повинна посісти одне з основоположних місць в системі функцій новоствореної Національної поліції, оскільки реагування поліції на вже вчиненні правопорушення має здійснюватися разом із виявленням причин та умов, що цьому сприяли, та вжиттям заходів щодо їх усунення.

Всім структурним підрозділам та службам національної поліції України у профілактиці правопорушень відведена особлива роль – роль суб'єктів, які одночасно виконують організуючі функції, а також здійснюють безпосередню профілактичну діяльність у межах виконання покладених на них завдань та функцій, вико-

ристовуючи при цьому властиві тільки їм форми та методи. Їх повноваження визначаються Законом України «Про Національну поліцію» та іншими нормативними актами [3, с. 144].

Залежно від мети, що її поставила держава перед тим чи іншим правоохоронним органом, теорією і практикою розроблені форми їх профілактичної діяльності.

Однак низка питань щодо видів, мети, завдань, функцій, засобів, форм та методів профілактичної діяльності Національної поліції України, особливостей правового регулювання та організаційних засад її забезпечення висвітлені фрагментарно й потребують подальших досліджень. Таким чином, важливість профілактичної діяльності Національної поліції України, недостатня розробленість теоретичних положень щодо її організації та здійснення, недосконалість правового забезпечення у даній галузі обумовлюють актуальність та важливість глибокого і всебічного наукового дослідження широкого кола питань, пов'язаних з адміністративно-правовим забезпеченням профілактичної діяльності Національної поліції України, а також її розвитком та удосконаленням відповідного законодавства в цій сфері.

В Наказі МВС № 650 від 28.07.2017 р. «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» зазначено, що профілактична (превентивна) робота - це діяльність, передбачена законодавством України, що спрямована на попередження кримінальних та інших правопорушень, перевірку дотримання обмежень, установлених законом відносно осіб, які перебувають на превентивному обліку, здійснення поліцейського піклування [4].

Серед основних напрямів діяльності дільничних офіцерів поліції відповідно до інструкції - здійснення профілактичної роботи, спрямованої на запобігання вчиненню кримінальних та інших правопорушень.

Вищевказане дає змогу виділити найбільш типові риси правоохоронної діяльності з профілактики правопорушень:

1) є одночасно однією з функцій правоохоронної діяльності та її метою, тобто досягненням високого рівня публічної безпеки і порядку, при якому злочини та правопорушення майже не здійснюються, а способи досягнення цієї мети – вжиття різноманітних попереджувальних заходів;

2) здійснюється лише уповноваженими на те суб'єктами в порядку, визначеному законодавством;

3) виступає комплексним видом діяльності, що поєднує в собі не тільки правові, але і психологічні, соціальні та інші аспекти. При цьому правоохоронні органи вживають профілактичні заходи в правовій та в деяких випадках в психолого-педагогічній сферах (наприклад, профілактика правопорушень серед неповнолітніх) [5].

Науковці та дослідники зазначають, що профілактика правопорушень, особливо адміністративних як форма впливу на правовідносини Національною поліцією України є надзвичайно ефективно, проте має базуватись на низці факторів і обставин, що визнають її законною та безперечно правовою. Так, до кола таких засад, перш за все відноситься законність, як принцип діяльності всіх без виключення органів державної влади, наступним окреслюється гуманізм у контексті людиноцентризму та як одна з основоположних категорій, що лежать в основі демократичного ладу та поваги до прав і свобод людини і громадянина. Також підкреслюються такі основи як гласність, що безпосередньо пов'язується з діяльністю державних установ і організацій, а також диференційований підхід до здійснення відповідних заходів, а також взаємодія, як одна з основних форм комунікації в державному секторі [6, с. 50].

В діяльності Національної поліції профілактична діяльність регламентована такими нормами Закону «Про Національну поліцію» [1]:

– співробітництво з населенням з метою життя запобіжних заходів відповідно до ч. 2 ст. 11;

– повноваження в сфері життя запобіжних заходів згідно з п. п. 1, 2, 21 ч. 1 ст. 23, зокрема поліція відповідно до покладених на неї завдань здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень; виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення; здійснює контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил та порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ тощо;

– право формувати бази даних відповідно до п.п. 1, 15, 16 ч. 1 ст. 26: поліція наповнює та підтримує в актуальному стані бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної

системи Міністерства внутрішніх справ України, стосовно осіб, щодо яких поліцейські здійснюють профілактичну роботу; виданих дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху та дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів; зброї, що перебуває у володінні та користуванні фізичних і юридичних осіб, яким надано дозвіл на придбання, зберігання, носіння, перевезення зброї;

– повноваження щодо життя поліцейських заходів з метою профілактики правопорушень відповідно до ст. 39 (перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ); ст. 40 (застосування технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото– і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото– і кінозйомки, відеозапису); ст. 41 (поліцейське піклування).

**Висновок.** Отже, проведений науковий аналіз дає змогу стверджувати, що профілактика правопорушень як напрям діяльності Національної поліції – це система поліцейських заходів та повноважень, методів та способів їх реалізації, що здійснюються з метою попередження вчинення правопорушень або попередження чи зменшення їх негативних наслідків, зниження рівня правопорушень в державі та в окремих регіонах, забезпечення високого рівня публічної безпеки та порядку.

Зміни в сучасному українському соціумі, його економічній і політичній сферах закономірно впливають на процес формування нових взаємовідносин між державою, її інституціями та громадянським суспільством. Постійна взаємодія влади і суспільства – необхідна умова політичної стабільності й процвітання кожної держави, у тому числі й України, оскільки проблемами її розвитку неможливо розв'язати без підтримки суспільства. Успішними бувають лише спільні зусилля. Це стосується й такого державного інституту, як Національна поліція.

У процесі адміністративної діяльності працівники Національної поліції вступають у різноманітні та багаточисельні відносини з державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами. Усі ці відносини регулюються нормами адміністративного права і у зв'язку з цим є адміністративно-правовими.

#### Список використаної літератури:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст.



379. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
2. Болотова В. О. Налагодження зв'язків ОВС України із громадськістю: соціальний аналіз. *Вісник НУВС*. 2003. № 24. С. 282–287.
  3. Махова Л. О., Виприцький А. О. Профілактика адміністративних правопорушень у громадських місцях: поняття та види. *Право і суспільство*. 2019. №2. С. 142–147.
  4. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції : наказ МВС України від 28.07.2017 р. № 650. *Верховна Рада (ВР) України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17#Text>
  5. Фелик В. І. Профілактика правопорушень як особливий напрям діяльності Національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3(9). С. 229–232.
  6. Шевяков М. О. Національна поліція України як суб'єкт профілактики адміністративних правопорушень у сфері громадського порядку та громадської безпеки. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. № 4 (114). С. 46–53.
- 

**Isaienko I. V. The place and role of the national police in prevention of offenses in the sphere of public order and public security**

*The article deals with a general theoretical review of the basics of crime prevention encroaching on public order and public security. The object of the investigation is public order and public security as categories of administrative tort law, while its subject is the main preventive actions to offenses against public order and public security. The purpose of the work is to generalize and systematize the leading trends in the prevention of offenses that encroach on public order and public security in Ukraine.*

*Public order is understood as a systematic set of actions to ensure law and order in terms of maintaining the functioning of both the range of rights and responsibilities of citizens and legal regulation of public relations on a permanent basis in general; public security is interpreted as the most vital interests of society which are protected from sources of danger of both natural and artificial character.*

*It is investigated that the preventive activities of the National Police, which are directly aimed at identifying and eliminating determinants that contribute to the commission of offenses, are based on the principles of legality, humanism, publicity, differentiated approach, interaction and moderation.*

**Key words:** *crime prevention, National Police, public security, public order, administrative offenses, administrative and legal regulation.*

УДК 343.98

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2021.4.37>**Н. А. Лисенко**

здобувачка

Науково-дослідного інституту публічного права

## ГЕНЕЗА НАУКОВИХ ПІДХОДІВ ЩОДО СПОСОБІВ УЧИНЕННЯ ШАХРАЙСТВА У СФЕРІ ВОЛОНТЕРСЬКОЇ ТА БЛАГОДІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У науковій статті розглянуто наукові підходи щодо визначення та класифікації способів учинення кримінальних правопорушень, досліджено криміналістично-значущі особливості, що формують способи вчинення шахрайства у сфері волонтерської та благодійної діяльності. Наголошено, що прогресивні зміни у структурі злочинності та поява нових сучасних способів дій, у тому числі і у сфері волонтерської та благодійної діяльності, ускладнили можливість держави повною мірою захищати права громадян. Під час особливих правових режимів люди потребують не лише матеріальної допомоги, але й моральної підтримки, відчуття безпеки та захищеності, на чому наживаються шахраї, які можуть пропонувати низку послуг та матеріальних благ, насправді не маючи таких можливостей. Разом із тим, прогалини у нормативно-правовій базі, що регулює порядок функціонування волонтерської та благодійної діяльності зумовлюють винаходження нових способів ошукування громадян з боку шахраїв, які створюють фейкові волонтерські та благодійні організації, благодійні фонди, соціальні сторінки щоб заволодіти майном або правами на майно потерпілих. Вказане викликає застосування дієвих заходів для вирішення проблем розкриття та розслідування шахрайства у сфері волонтерської та благодійної діяльності. Натомість, це є неможливим без з'ясування способу вчинення таких шахрайств. Значна увага приділяється описанню способів, з'ясуванню їхніх особливостей, визначенню факторів, які впливають на їх формування, на підставі чого здійснено їхню систематизацію. Зроблено висновок, що способи вчинення шахрайства у сфері волонтерської та благодійної діяльності, багато у чому залежать від обстановки в Україні, від правового режиму, що склався на певному етапі. На вибір способів також впливають особистісні характеристики осіб, які вчиняють шахрайства та у відношенні яких такі кримінальні правопорушення вчиняються. Існує безліч злочинних схем у сфері волонтерської та благодійної діяльності, а зі зміною соціально-політичної, фінансово-економічної ситуації змінюються й удосконалюються способи злочинних дій, які набувають нового змісту. Між тим, питання щодо способу вчинення кримінального правопорушення ніколи не втраять своєї актуальності, оскільки відомості про способи вчинення протиправних дій певної категорії є необхідною передумовою їх розслідування.

**Ключові слова:** шахрайство, волонтерство, благодійність, гуманітарна допомога, способи учинення шахрайства, благодійні фонди, сфера волонтерської та благодійної діяльності, досудове розслідування, кримінальне провадження, шахрай.

**Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями.** Прогресивні зміни у структурі злочинності та поява нових сучасних способів дій, у тому числі і у сфері волонтерської та благодійної діяльності, ускладнили можливість держави повною мірою захищати права громадян. Під час особливих правових режимів люди потребують не лише матеріальної допомоги, але й моральної підтримки, відчуття безпеки та захищеності, на чому наживаються шахраї, які можуть пропонувати низку послуг та матеріальних благ,

насправді не маючи таких можливостей. Разом з тим, прогалини у нормативно-правовій базі, що регулює порядок функціонування волонтерської та благодійної діяльності зумовлюють винаходження нових способів ошукування громадян з боку шахраїв, які створюють фейкові волонтерські та благодійні організації, благодійні фонди, соціальні сторінки щоб заволодіти майном або правами на майно потерпілих.

Вказане викликає застосування дієвих заходів для вирішення проблем розкриття та розслідування шахрайства у сфері волонтерської

та благодійної діяльності. Натомість, це є неможливим без з'ясування способу вчинення таких шахрайств.

**Аналіз досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми** свідчить, що спосіб учинення кримінального правопорушення є центральним елементом механізму вчинення злочинної діяльності та неодноразово розглядався у наукових працях В. П. Бахіна, В. А. Журавля, М. М. Єфімова, О. Н. Колесніченка, В. О. Коновалової, М. В. Салтевського, Р. Л. Степанюка, В. В. Тіщенко, К. О. Чаплинського, Ю. М. Черноус, В. М. Шевчука, В. Ю. Шепітька та інших учених. Між тим, проведений аналіз показав, що способам учинення шахрайства у сфері волонтерської та благодійної діяльності дотепер не приділялося достатньої уваги.

Це вказує на необхідність удосконалення правоохоронної діяльності з позиції висвітлення відомостей про сучасні способи шахрайства у вказаній сфері, що і визначає актуальність даної статті.

**Метою наукової статті** є аналіз наданих у юридичній літературі підходів до трактування способу кримінального правопорушення, а також надання характеристики способам учинення шахрайств у сфері волонтерської та благодійної діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Спосіб учинення кримінального правопорушення є обов'язковим елементом предмета доказування у кожному кримінальному провадженні. У теорії доказів спосіб вчинення кримінального правопорушення тлумачиться як комплекс дій, який вчиняє злочинець у певній послідовності та який призводить до злочинного наслідку. Доказування способу вчинення кримінального правопорушення зумовлене різними намірами, мотивами, метою. Із цього випливає, що спосіб вчинення злочину характеризується певним психофізичним підґрунтям і не обмежується лише зовнішньою, фізичною сферою [1, с. 301].

Разом із тим, криміналістичне розуміння способу скоєння кримінального правопорушення відрізняється від його кримінально-правового тлумачення, і насамперед це обумовлено різними об'єктами дослідження та завданнями, на які вони спрямовані. У криміналістичному аспекті спосіб скоєння кримінального правопорушення охоплює ознаки, що не мають кримінально-правового значення, але відіграють важливу роль для пошуку слідів та встановлення інших обставин [2, с. 274].

А. М. Колесніченко та А. М. Савченко визначили спосіб вчинення злочину як усе те, що характеризує дії злочинця при підготовці (підшукування місця, вибір предмета посягання, готування знарядь і засобів, необхідних для здійснення злочинної цілі тощо), вчиненні злочину і приховуванні його слідів [3, с. 62]. У свою чергу, як стверджує С. М. Зав'ялов, у злочинній діяльності виконавець має власну систему загальнених способів дій, спрямованих на досягнення бажаного результату, а власне спосіб вчинення злочину безпосередньо пов'язаний з фізичними і функціональними можливостями людини, зумовленими багато в чому як самим характером злочину, так і зовнішніми умовами, за яких він вчинюється [4]. М. І. Панов розглядає спосіб злочину як усвідомлений, вольовий акт поведінки людини, спрямований зовні, що формується під впливом певних мотивів та покликаний досягнути конкретну мету [5, с. 70]. Натомість В. В. Пясковський наголошує, що спосіб учинення злочину – це не просто сукупність вольових дій, а закономірно визначена, структурована система поведінки суб'єкта, спрямована на його підготовку, вчинення та приховування кримінального правопорушення [6, с. 37].

З цього виходить, що спосіб у криміналістичному значенні характеризує не лише суспільно небезпечне діяння, назване у диспозиції, але й усю злочинну діяльність [7, с. 334]. При цьому, розуміння способу вчинення кримінального правопорушення здебільшого зумовлено об'єктивними та суб'єктивними чинниками комплексу дій суб'єкта з підготовки, вчинення та приховування злочину [8, с. 94].

У той же час, слід зазначити, що дискусії щодо структури способу вчинення кримінального правопорушення в основному ведуться у загальному вигляді, не прив'язуючись до певного виду злочинної діяльності. Хоча, як на наш погляд, це є помилкою, оскільки у такий спосіб визначити повноструктурність способу складно. Якщо абстрактно підходити до структурування способу, то більш вдалою вважаємо позицію В. Ю. Шепітька, який допускає існування структури способу вчинення злочину у різних варіантах. Дійсно є такі склади злочинів, що не містять у собі дій із підготовки або приховування. В основному йдеться про злочини, в яких умисел виник раптово в силу певних обставин, або злочинець швидко зник з місця події, не передбачивши заздалегідь дії із приховування [9].

Разом із тим, способам шахрайства властива стійкість складових елементів і на практиці

спостерігається варіювання цими способами в різній послідовності, різному поєднанні, але їх набір є відносно стійким. Детермінація способів знаходиться в певній залежності та підпорядкованості з боку шахрая його злочинним цілям [10, с. 85]. До того ж, шахрайство – це багатогранна проблема, що вражає суспільство. Протиправні дії шахраїв можуть мати широкий спектр, починаючи від розміщення фейкових оголошень та створення фіктивних сайтів, закінчуючи крадіжкою персональних даних та виманюванням грошей у людей. Їхні методи постійно еволюціонують, а кінцева мета може варіюватися.

З огляду на це, можна погодитися із думкою С. М. Зав'ялова, що спосіб учинення злочину є найбільш динамічною і рухомою характеристикою, оскільки саме спосіб – безпосередня форма адаптації злочинців до соціальних умов, що змінюються. Особливий інтерес щодо їхньої новизни й актуальності мають способи вчинення нових для нашого кримінального законодавства злочинів, а також раніше відомих злочинів, але вчинених новими, більш кваліфікованими, малодослідженими з криміналістичних позицій способами [4, с. 12].

Переходячи до способів вчинення шахрайства у сфері волонтерської та благодійної діяльності, слід сказати, що найпоширенішими під час пандемії COVID-19 та війни стали шахрайства, пов'язані із псевдоволонтерською діяльністю (у мережі Інтернет та фізичному просторі).

На сьогодні багато волонтерів та організацій збирають допомогу у соціальних мережах. Найпоширенішим таким способом шахрайства під час війни в Україні стали фейкові збори грошей на підтримку ЗСУ та постраждалих від війни. Шахраї використовують емоційну напругу в суспільстві та бажання людей допомогти, щоб нажитися на чужому «горі». Вони створюють фальшиві оголошення про збір коштів на дрони, тепловізори, автомобілі, лікування поранених, їжу та предмети особистої гігієни для військових тощо. Ці оголошення швидко поширюються у соціальних мережах та інших онлайн-платформах із зазначенням номеру банківської карти для збору коштів. Після того, як на рахунок надходить певна сума грошей, шахраї закривають рахунок та зникають.

Як свідчить практика, поширилися шахрайські дії, пов'язані із пропозицією передачі грошових коштів родичам та тимчасово-окупованій території. Крім того, збільшення кількості

випадків шахрайства на ринку оренди житла та організації перевезень з тимчасово окупованих або прифронтових територій є наслідком значного зростання попиту на ці послуги. Ситуація ускладнюється тим, що шахраї часто використовують фальшиві сайти та акаунти, які виглядають як офіційні сайти відомих компаній. Вони також пропонують послуги за дуже низькими цінами, що приваблює недосвідчених переселенців та біженців.

Набули поширення шахрайські дії, пов'язані з перевезенням осіб із тимчасово-окупованих територій. Так, 08 квітня 2022 ОСОБА\_5 під час надання гуманітарної допомоги щодо переміщення осіб з тимчасово невідконтрольних територій через мережу Інтернет побачив інформацію про ОСОБА\_15, яка просила розшукати її родичів, які залишилися на тимчасово невідконтрольній території. Цього ж дня, він умисно, з корисливих мотивів, повторно, з метою заволодіння чужим майном, шляхом обману, з використанням електронно-обчислювальної техніки зателефонував до зателефонував до ОСОБА\_15 під приводом волонтера та запропонував допомогу у вивезенні її родичів з міста Маріуполя за грошову винагороду в розмірі 1000 гривень, нібито як плата за пальне, наперед не маючи наміру виконувати такі домовленості, на що та погодилася. Будучи введеною в оману, ОСОБА\_15 09 квітня 2022 перерахувала йому на картку АТ «Приват банк» № НОМЕР\_1, оформлену на ім'я ОСОБА\_5 з власної банківської картки грошові кошти в сумі 500 гривень та з банківської картки свого вітчима грошові кошти в сумі 500 гривень, а всього грошові кошти в розмірі 1000 гривень. Після отримання грошових коштів ОСОБА\_5 заволодів ними, домовленості не виконав та розпорядився грошовими коштами в розмірі 1000 гривень на власний розсуд, завдавши потерпілій ОСОБА\_15 збитку на таку суму [11].

Набули поширення й шахрайські дії з гуманітарною допомогою, під виглядом оплати за товарно-матеріальні цінності гуманітарного призначення за суттєво завищеною ціною або взагалі без виконання поставки. Так, шахраї створюють фальшиві оголошення про збір коштів на гуманітарну допомогу, які адресуються конкретним особам або групам людей. Ці оголошення можуть містити інформацію про те, що допомога необхідна для конкретних людей або територій, які постраждали від війни. Як правило, шахраї перераховують зібрані кошти на рахунки пов'язаних компаній. Ці компанії



можуть бути зареєстровані в Україні або за кордоном. Сума перерахованих коштів часто значно перевищує реальну вартість гуманітарної допомоги. У деяких випадках шахраї взагалі не постачають гуманітарну допомогу.

Наведемо приклад. Так, після початку повномасштабного вторгнення збройних сил РФ в Україну зловмисник через соціальну мережу познайомився із засновником благодійного фонду, який мешкає у Франції та мав згоду купляти та поставляти в Україну речі та амуніцію для потреб ЗСУ (бронепластини, плитоносники, шоломи, рюкзаки, берці, аптечки тощо). Представляючись волонтером, підозрюваний попросив у благодійника допомогу в придбанні військової амуніції для ЗСУ, якої на той час не було в наявності на території України або вона продавалася значно дорожче, ніж за межами України. З метою заволодіння гуманітарною допомогою зловмисник підроблював платіжні квитанції, а надісланими благодійником речами та амуніцією розпоряджався на власний розсуд. Протягом березня-квітня 2022 року підозрюваний заволодів гуманітарною допомогою та грошовими коштами на загальну суму понад 380 тис. грн. У ході проведення обшуку за місцем проживання зловмисника правоохоронці вилучили комп'ютерну техніку, мобільні телефони, чорнові записи, підроблені квитанції на грошові перекази, грошові кошти, банківські картки, бронжилет, мисливський карабін та патрони [12].

Як свідчить практика, є шахраї, які намагаються зловживати пільговими умовами, передбаченими для діяльності благодійних та волонтерських організацій. Їх дії можуть мати прояв у наступному:

а) реєстрація як благодійних або волонтерських організацій, щоб отримати пільги з податків, мита або інших платежів, але насправді не вести благодійну або волонтерську діяльність;

б) використання фіктивного працевлаштування людей у благодійних або волонтерських організаціях з метою отримання державних субсидій або інших виплат;

в) використання благодійних або волонтерських організацій для відмивання коштів, отриманих злочинним шляхом тощо.

Цей спосіб застосовується з метою ухилення від сплати податків та відмивання «брудних грошей», реалізації фінансово-економічних схем з використанням пільгових умов, передбачених для діяльності благодійних організацій (наприклад, ввезення на територію України автомобілів у якості гуманітарної допомоги з метою їх

передання третім особам, які не є нужденними, тобто такими, що мають право на безкоштовне забезпечення автотранспортними засобами, однак виступають фактичними покупцями, оскільки таємно оплачують їх придбання за кордоном) тощо [13, с. 3].

На практиці можуть мати місце протиправні домовленості із фіскальними органами рішень про визнання товарів (предметів) гуманітарною допомогою, що призводить до прийняття необґрунтованих рішень стосовно визнання товарів (предметів) гуманітарною допомогою.

Шахрайські дії вчиняються не тільки псевдволонтерами та псевдоблагодійниками, а й особами, які видають себе за тих, хто потребує допомоги. Так, останнім часом почастишали випадки, коли громадяни розміщують приватні оголошення у ЗМІ, соціальних мережах із фейковими фотографіями, історіями життя, із окресленням необхідності отримання допомоги. У 78 % випадків шахраї представляються воєнними, у 12 % інвалідами, у 14 % біженцями із зони бойових дій та ін.

**Висновки.** Отже, способи вчинення шахрайства у сфері волонтерської та благодійної діяльності, багато у чому залежать від обстановки в Україні, від правового режиму, що склався на певному етапі. На вибір способів також впливають особистісні характеристики осіб, які вчиняють шахрайства та у відношенні яких такі кримінальні правопорушення вчиняються. Існує безліч злочинних схем у сфері волонтерської та благодійної діяльності, а зі зміною соціально-політичної, фінансово-економічної ситуації змінюються й удосконалюються способи злочинних дій, які набувають нового змісту. Між тим, питання щодо способу вчинення кримінального правопорушення ніколи не втрачуть своєї актуальності, оскільки відомості про способи вчинення протиправних дій певної категорії є необхідною передумовою їх розслідування.

#### Список використаної літератури:

1. Коць Є. Спосіб вчинення, як обставина, що підлягають доказуванню під час провадження досудового розслідування створення не передбачених законом воєнізованих та збройних формувань. *Підприємство, господарство і право*. 2020. № 3. С. 301-306.
2. Курята Л. Криміналістичні засади розслідування шахрайства. *Підприємство, господарство і право*. 2018. № 5. С. 272-275.
3. Колесниченко А. Н., Савченко А. Н. К вопросу о понятии способа совершения преступления в криминалистике. *Вопросы криминалистики*

- и судебной экспертизы.* Душанбе, 1962. С. 62-67.
4. Зав'ялов С. М. Спосіб вчинення злочину: сучасні проблеми вивчення та використання у боротьбі зі злочинністю : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2005. 19 с.
  5. Панов Н. И. Способ совершения преступления и уголовная ответственность. Харьков. Вища школа. 1982. 161 с.
  6. Пясковський В. В. Спосіб учинення злочину як елемент криміналістичної характеристики умисного вбивства батьками, родичами або особами, на яких покладено обов'язки з її виховання. *Криміналістичний вісник.* 2016. № 1 (25). С. 69-73.
  7. Шепітько М. В. Спосіб вчинення злочину як ознака складу злочинів проти правосуддя. *Форум права.* 2015. № 6. С. 330-335.
  8. Тищенко В. В. Підготовка злочину як об'єкт криміналістичного дослідження. *Актуальні проблеми криміналістики* : матеріали Міжнар. наук.- практ. конф. Харків: Гриф, 2003. С. 93-99.
  9. Криміналістика: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. В. Ю. Шепітька. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Вид. дім «Ін Юре», 2010. 496 с.
  10. Опанасенко Н. О. Типові способи шахрайства, вчиненого організованою злочинною групою у сфері житлового будівництва. *Право і безпека.* 2016. № 2 (61). С. 84-88.
  11. Справа № 554/7806/22: вирок іменем України Октябрського районного суду м. Полтави <https://reyestr.court.gov.ua/>
  12. Шахрайство із гуманітарною допомогою для ЗСУ – судитимуть: псевдоволонтера. URL: [https://kyiv.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=333562&fp=510#](https://kyiv.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=333562&fp=510#)
  13. Русских В. О. Адміністративно-правові засади діяльності благодійних організацій : автореф. дис. ... на здобуття наук ступ канд. юрид. наук / 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2016. 20 с.

#### **Lysenko N. A. The genesis of scientific approaches to methods of committing fraud in the sphere of voluntary and charity activities**

*The scientific article examines scientific approaches to the definition and classification of ways of committing criminal offenses, investigates the forensically significant features that form ways of committing fraud in the field of volunteer and charitable activities. It was emphasized that progressive changes in the structure of crime and the emergence of new modern methods of action, including in the field of volunteer and charitable activities, made it difficult for the state to fully protect the rights of citizens. During special legal regimes, people need not only material assistance, but also moral support, a sense of security and protection, which is taken advantage of by fraudsters who can offer a number of services and material goods, without actually having such opportunities. At the same time, gaps in the regulatory and legal framework governing the functioning of volunteer and charitable activities lead to the invention of new ways of deceiving citizens by fraudsters who create fake volunteer and charitable organizations, charitable funds, and social pages in order to seize the property or rights to the property of the victims. This calls for the application of effective measures to solve the problems of disclosure and investigation of fraud in the field of volunteer and charitable activities. Instead, it is impossible without finding out how such frauds are perpetrated. Considerable attention is paid to the description of the methods, the clarification of their features, the determination of the factors that influence their formation, on the basis of which their systematization was carried out. It was concluded that the methods of committing fraud in the field of volunteering and charitable activities largely depend on the situation in Ukraine, on the legal regime that developed at a certain stage. The choice of methods is also influenced by the personal characteristics of persons who commit fraud and in relation to whom such criminal offenses are committed. There are many criminal schemes in the field of volunteering and charitable activities, and with the change in the socio-political, financial and economic situation, the methods of criminal actions are changing and improving, which acquire a new meaning. Meanwhile, questions about the method of committing a criminal offense will never lose their relevance, since information about the methods of committing illegal actions of a certain category is a necessary prerequisite for their investigation.*

**Key words:** *fraud, volunteering, charity, humanitarian aid, methods of committing fraud, charitable funds, sphere of volunteering and charitable activities, pre-trial investigation, criminal proceedings, fraudster.*

С. О. Перхун

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ORCID ID: 0009-0002-6631-2632

## ПОЧАТКОВИЙ ЕТАП РОЗСЛІДУВАННЯ ШАХРАЙСТВА У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ІНТЕРНЕТ-БАНКІНГУ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ

Наукова стаття присвячена окремим аспектам розслідування шахрайства у сфері використання інтернет-банкінгу. Розглянуто початковий етап кримінальних проваджень за фактом учинення досліджуваної категорії кримінальних правопорушень.

Наголошено, що початковий етап розслідування має досить важливе значення для кримінального провадження загалом з огляду на те, що від ефективності реалізації всіх можливих дій (слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних і пошукових заходів), які повинні бути проведені під час нього, залежить кількість та якість отримання доказової інформації. Адже у випадках неякісного збору первинних відомостей доказування означених протиправних дій майже унеможливується. Тобто якісне й ефективне проведення допиту потерпілих, огляду місця події, електронно-обчислювальної техніки та інших заходів як процесуального, так і пошукового характеру забезпечить належний початок кримінального провадження.

Встановлено, що відомості про особу шахрая можливо отримати від потерпілого або свідків (очевидців) з приводу всіх можливих обставин учиненого шахрайства у сфері використання інтернет-банкінгу.

Зауважено, що на початковому етапі розслідування досліджуваного виду шахрайства необхідно реалізувати такі заходи: допит потерпілого; огляд електронно-обчислювальної техніки потерпілого (комп'ютера, смартфона, планшета); огляд і долучення до справи відеозаписів, фотографій; розшук та встановлення особи шахрая; аудіоконтроль особи шляхом встановлення технічних засобів у публічно недоступному місці (транспортному засобі, квартирі); візуальне спостереження за особою; негласне зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж; призначення експертиз.

**Ключові слова:** шахрайство, інтернет-банкінг, розслідування, початковий етап, типова слідча ситуація, слідча (розшукова) дія, негласна слідча (розшукова) дія.

**Постановка проблеми.** Початковий етап розслідування має досить важливе значення для кримінального провадження загалом, адже від ефективності реалізації всіх можливих дій (негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних і пошукових заходів), які мають бути проведені під час нього, залежить кількість та якість отримання доказової інформації. У контексті питання про шахрайство у сфері використання інтернет-банкінгу вказані заходи не втрачають своєї актуальності, оскільки в разі неякісного збору первинних відомостей доказування означених протиправних дій майже унеможливується. Тобто якісне й ефективне проведення допиту потерпілих, огляду місця події, огляду електронно-обчислювальної техніки та інших заходів як процесуального, так

і пошукового характеру забезпечить належний початок кримінального провадження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Важливий внесок в опрацювання питання щодо подальшого етапу розслідування різних категорій кримінальних правопорушень зробили такі науковці, як Л. І. Аркуша, В. П. Бахін, В. Д. Берназ, А. Ф. Волобуєв, М. М. Єфімов, В. А. Журавель, А. В. Іщенко, В. К. Лисиченко, В. Г. Лукашевич, Н. В. Павлова, М. А. Погорецький, М. В. Салтевський, О. А. Самойленко, Д. Б. Сергєєва, Р. Л. Степанюк, В. В. Тіщенко, В. М. Хотенець, К. О. Чаплинський, С. С. Чернявський, Ю. М. Чорноус, В. Ю. Шепітько та ін. У науковій статті конкретизовано сутність вказаної наукової категорії під час розслідування визначеного виду кримінальних правопору-

шень з огляду на сучасну судово-слідчу практику та позиції окремих дослідників.

**Метою даної статті** є дослідження початкового етапу розслідування шахрайства у сфері використання інтернет-банкінгу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У контексті окресленої проблематики передусім варте уваги твердження групи вчених-криміналістів (Б. Є. Лук'янчиков, Є. Д. Лук'янчиков, С. Ю. Петряєв), які стверджують, що особливого значення програми розслідування набувають для початкового етапу. Результативність першочергових слідчих (розшукових) дій, інших заходів створює передумови для всебічності, повноти й об'єктивності розслідування. Навпаки, зволікання з проведенням першочергових дій у кримінальному провадженні, невміння обирати належні дії, що впливають зі слідчої ситуації, призводить до того, що злочини впродовж тривалого часу залишаються нерозкритими, не всі факти злочинної діяльності встановлюються, не всіх винних притягують до відповідальності» [2, с. 201].

На думку А. П. Шеремета, зазначений поділ процесу розслідування має суттєве методичне значення, оскільки кожний з окреслених етапів має певну специфіку в обсягу й методах вказаної криміналістичної діяльності. Тому для здійснення найбільш успішного розслідування злочину на всіх його етапах і на стадії підготовки до нього в методиці розслідування розробляються прийоми та способи дій слідчого з урахуванням особливостей вказаних етапів. Таким чином, у кожній методиці наявні особливості розслідування на першочерговому, наступному й заключному етапах. На першочерговому етапі слідчий встановлює наявність ознак злочину в події, що вчинена, та приймає рішення щодо порушення або відмови в порушенні кримінальної справи. На цьому етапі проводять першочергові невідкладні слідчі дії – визначають напрями розслідування, здійснюють пошук злочинця за «гарячими слідами», будують версії тощо [10, с. 337].

Водночас колектив авторів під керівництвом В. Ю. Шепітька дійшов висновку, що «... на початковому етапі розслідування шахрайства дії слідчого визначаються залежно від характеру даних, які в нього є. У процесі розслідування повинні бути доведені такі обставини: подія шахрайства (час, місце, спосіб учинення злочину та ін.); винність конкретної особи в шахрайстві і мотиви вчинення злочину; обставини, що впливають на ступінь і характер відповідаль-

ності обвинуваченого; характер і розміри шкоди, заподіяної шахрайством; обставини, що сприяли вчиненню шахрайства. Для перевірки версії про те, що шахрайства не було, необхідно встановити, чи мав заявник майно і цінності, на які він посилається як на предмет злочинного посягання, чи не міг він його розтратити. У такому разі необхідно детально розпитати заявника про обставини передачі майна та його індивідуальні ознаки. У заявника доцільно з'ясувати, де й коли було придбано майно або цінності, хто знав про їх існування, яким чином відбувалася подія, за яких обставин, у якому місці, хто міг бачити передачу майна, хто перебував на місці вчинення злочину тощо. У разі підтвердження заяви потерпілого порушується кримінальна справа. Якщо з часу вчинення злочину минуло небагато часу, організується спостереження в місцях найбільш імовірної появи злочинця. За кримінальними обліками органів внутрішніх справ перевіряють, чи є в них дані про осіб, які мають властивості, притаманні шахраю, чи не зареєстровані нерозкриті шахрайства, що вчинені способом, аналогічним використаному підозрюваним» [6, с. 452].

Досить доречною також вважаємо думку Є. В. Пряхіна, який акцентував увагу на тому, що початковий етап розслідування залежить від слідчої ситуації, яка склалася, проте загальна видова окрема методика розслідування шахрайств передбачає проведення на початковому етапі розслідування таких слідчих та інших дій: допит потерпілого, огляд місця події, огляд предметів і документів, допит свідків, проведення попередніх досліджень спеціалістів-криміналістів (дактилоскопічних, трасологічних тощо), проведення оперативно-розшукових заходів для розкриття злочину по «гарячих слідах», затримання злочинця, пред'явлення предметів для впізнання, призначення судових експертиз речових доказів і матеріалів, вилучених із місця події [4, с. 332].

Натомість Т. А. Пазинич зауважує, що на початковому етапі розслідування для перевірки інформації про шахрайство необхідними є такі документи: 1) рапорт працівника оперативного підрозділу, який здійснював перевірку повідомлення про шахрайство (у ньому повинні міститися дані про: потерпілу сторону; особу злочинця (якщо його встановили); місце, час і використані засоби вчинення злочину; розмір заподіяної злочинном матеріальної шкоди; свідків; використання викрадених об'єктів); 2) заява або повідомлення потерпілого (фізичної особи



або представника юридичної особи) про факт учинення розкрадання майна; 3) показання потерпілого про обставини виявлення розкрадання, можливий механізм його вчинення, причетних до цього осіб і розмір завданої шкоди; 4) показання осіб, яким відомі окремі обставини вчинення розкрадання; 5) оригінали або завірені в установленому законом порядку копії документів, що визначають організаційно-правовий статус підприємства, на якому здійснено викрадення коштів; 6) оригінали або копії документів, що визначають організаційно-правовий статус підприємства, працівники якого причетні до вчинення розкрадання; 7) оригінали або копії договорів про надання певних послуг (охорони, обслуговування банкоматів, забезпечення безпеки й захисту електронної бази даних тощо), виконання яких пов'язано з учиненням розкрадання; 8) оригінали або копії документів, які відображають проведення певних фінансових операцій з використанням комп'ютерних програм і мережі (дані банківських розрахунків); 9) оригінали документів, дійсність яких викликає сумніви та які, можливо, використовували як засіб учинення або приховування розкрадання; 10) матеріали спеціальних перевірок (акти документальної ревізії, внутрішньобанківських перевірок, висновки спеціалістів з питань використання електронних технологій тощо); 11) документи щодо характеристики технічних засобів, програмного забезпечення та порядку їх використання на підприємстві (інструкції з експлуатації [7, с. 163–164].

Досліджуючи особливості початкового етапу розслідування, С. І. Марко зауважує, що він залежить від слідчої ситуації, яка виникла, проте загальна видова окрема методика розслідування шахрайств передбачає проведення на початковому етапі розслідування таких слідчих (розшукових) та інших дій: внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР, допит потерпілого, огляд місця події, огляд речей і документів, допит свідків, проведення оперативно-розшукових заходів для розслідування злочину по «гарячих слідах», затримання злочинця, пред'явлення предметів для впізнання, призначення судових експертиз речових доказів і матеріалів, вилучених з місця події. На початковому етапі можуть бути вжиті заходи забезпечення кримінального провадження [5, с. 747]. Отже, перелік дій на початковому етапі в усіх науковців є майже незмінним.

Наприклад, протягом 2019 року гр. Ф. за місцем свого фактичного проживання само-

стійно зареєструвалась у соціальній мережі «Instagram», де створила обліковий запис «С.» і за допомогою комп'ютерної техніки, мобільного терміналу та підключення до інтернет-провайдера «Sky Link» у мережі «Інтернет» на вказаному сайті розмістила оголошення з приводу продажу жіночого одягу. Так, 8 вересня 2019 року гр. Ф. під час листування у вказаній соціальній мережі з потерпілою гр. Л. обговорили умови продажу жіночого одягу на загальну суму 1180 грн. Причому шахрайка, не повідомляючи останній про свої істинні наміри, повідомила потерпілій про те, їй необхідно перерахувати на картку оплату за одяг у сумі 1180 грн. Таким чином, гр. Л. в результаті шахрайських дій гр. Ф. 8 вересня 2019 року через термінал перерахувала грошові кошти в сумі 1180 грн. Після цього шахрайка на власний розсуд розпорядилась грошовими коштами, отриманими нібито за проданий нею жіночий одяг, якого насправді не мала наміру продавати. Подібні події відбувалися неодноразово протягом 2019 року [9]. На початковому етапі розслідування шахрайства у сфері використання інтернет-банкінгу (за приведеним випадком, який відповідає другій типовій слідчій ситуації) необхідно реалізувати такі заходи:

- допит потерпілого;
- огляд електронно-обчислювальної техніки потерпілого (комп'ютера, смартфона, планшета);
- огляд і долучення до справи відеозаписів, фотографій;
- розшук та встановлення особи шахрая;
- аудіоконтроль особи шляхом встановлення технічних засобів у публічно недоступному місці (транспортному засобі, квартирі);
- візуальне спостереження за особою;
- негласне зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж;
- призначення експертиз.

Водночас В. Ю. Шепітько акцентує увагу на тому, що в якості свідків допитують осіб, у розпорядженні яких перебувало майно, незаконно отримане шахраєм, інших осіб, які бачили чи мали контакт зі злочинцем до шахрайства або під час його вчинення. Під час допиту свідків необхідно з'ясувати обставини передачі майна, ознаки зовнішності злочинців, їх одяг, прикмети. Слід визначити, коли їх бачили, про що розмовляли; які дії вказували на те, що злочинці переслідували шахрайські цілі, тощо. Під час допиту потерпілого необхідно з'ясувати: коли і за яких умов шахрай вчинив обман чи зловживання

довірою і заволодів майном; чому потерпілий опинився в цьому місці; чи був він один або з ким-небудь з числа своїх знайомих; чи були якісь особи разом з шахраєм; як вони поводити себе; який спосіб шахрайства був застосований злочинцем; які предмети чи документи передано шахраю; хто мав відомості про наявність у потерпілого майна; коли і на підставі чого він запідозрив, що став жертвою злочину; які індивідуальні особливості майна, переданого злочинцем; у якому напрямку та за яких обставин злочинці втекли тощо. Цей перелік є приблизним і не охоплює всіх питань, які з'ясовуються під час допиту потерпілого під час розслідування різних форм і видів шахрайства. З метою виявлення, фіксації і вилучення слідів злочину та інших речових доказів, з'ясування обставинки події проводиться огляд місця події або огляд предметів чи документів [6, с. 452–454]. Тобто відомості про особу шахрая можливо отримати від потерпілого або свідків (очевидців) з приводу всіх можливих обставин учиненого шахрайства у сфері використання інтернет-банкінгу.

З приводу огляду електронно-обчислювальної техніки ми підтримуємо позицію Т. А. Пазинич, згідно з якою «особливість механізму вчинення шахрайства цього різновиду обумовлює необхідність залучення допомоги спеціаліста у сфері комп'ютерних технологій уже на стадії початкової перевірки інформації про ці кримінальні правопорушення й ухвалення рішення про відкриття кримінального провадження» [7, с. 165].

Своєю чергою В. М. Варцаба зауважує, що специфіка огляду електронно-обчислювальної техніки передбачає такі підстави: 1) комп'ютерна інформація є специфічним об'єктом пошуку; 2) обстеження електронно-обчислювальної техніки та носіїв інформації може набувати самостійного значення; 3) не завжди наявна можливість щодо вилучення техніки, окремих їх комплектуючих, щоб за допомогою інших дій зафіксувати й дослідити інформацію; 4) обстеження електронно-обчислювальної техніки та її носіїв завжди передбачає необхідність запрошення відповідного спеціаліста (у галузі комп'ютерних технологій, комп'ютерних систем тощо); 5) електронно-обчислювальна техніка набуває дедалі більшого поширення, існують різноманітні програми захисту й екстреного знищення інформації [1, с. 76].

Натомість М. В. Салтєвський стверджує, що спеціалісту, починаючи зовнішній огляд елек-

тронно-обчислювальної техніки, варто встановити її склад, а саме: наявність системного блока, монітора, клавіатури, принтера, модема, безперебійного джерела живлення та інших периферійних пристроїв. Якщо це ноутбук – визначення його розмірів. Одночасно встановлюють тип корпусу, матеріал, з якого його виготовлено, його колір, номер, марку, назву, серію, номер, країну виробника, форму, колір [8].

Слушною вважаємо також думку Т. В. Коршикової, яка обґрунтувала обов'язковість встановлення таких обставин під час огляду електронно-обчислювальної техніки, як наявність, кількість і розташування роз'ємів і портів на корпусі для під'єднання зовнішніх пристроїв, а також наявність та види вмонтованих пристроїв, мережевих плат і пристроїв, наприклад, дисководу для гнучких дисків, дисководу для компакт-дисків, відеоплат тощо; встановлення та визначення інших пристроїв, які в подальшому також будуть підлягати огляду з подальшим проведенням їх огляду [3, с. 154–155].

**Висновок.** Отже, початковий етап розслідування має важливе значення для кримінального провадження загалом, адже від ефективності реалізації всіх можливих дій (слідчих розшукових і негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних та пошукових заходів), які мають бути проведені під час нього, залежить кількість та якість отримання доказової інформації. Вказано, що відомості про особу шахрая можна отримати від потерпілого або свідків (очевидців) з приводу всіх можливих обставин учиненого шахрайства у сфері використання інтернет-банкінгу. Зауважено, що на початковому етапі розслідування досліджуваного виду шахрайства необхідно реалізувати такі заходи: допит потерпілого; огляд електронно-обчислювальної техніки потерпілого (комп'ютера, смартфона, планшета); огляд і долучення до справи відеозаписів, фотографій; розшук та встановлення особи шахрая; аудіоконтроль особи шляхом встановлення технічних засобів у публічно недоступному місці (транспортному засобі, квартирі); візуальне спостереження за особою; негласне зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж; призначення експертиз.

#### Список використаної літератури:

1. Варцаба В. М. Розслідування злочинів, що вчиняються організованими злочинними групами (тактико-психологічні основи) : монографія / за наук. ред. В. Ю. Шепітька. Харків : Ериф, 2004. 111 с.

2. Лук'янчиков Б. Є., Лук'янчиков Є. Д., Петраєв С. Ю. Криміналістика : навч. посіб. [для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] : у 2 ч. Ч. 2 : Криміналістична тактика. Методика розслідування. Київ : Нац. техніч. ун-т України «Київ. політех. ін-т ім. Ігоря Сікорського», 2017. 505 с.
  3. Коршикова Т. В. Розслідування шахрайств, учинених з використанням електронно-обчислювальної техніки : дис. ... д-ра філософії : 081 «Право». Київ, 2021. 255 с.
  4. Криміналістика : навч. посіб. / за заг. ред. Є. В. Пряхіна. Київ : Атіка, 2012. 496 с.
  5. Криміналістика : підручник / за заг. ред. Є. В. Пряхіна. 3-тє вид., переробл. та доповн. Львів : ЛьвДУВС, 2016. 948 с.
  6. Криміналістика : підручник / кол. авт., кер. В. Ю. Шепітько. Київ : Ін Юре, 2001. 546 с.
  7. Криміналістика : підручник : у 2 т. Т. 2 / за заг. ред. А. Ф. Волобуєва, Р. Л. Степанюка, В. О. Малярвої. Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2018. 312 с.
  8. Салтевський М. В. Основи методики розслідування злочинів, скоєних з використанням ЕОМ : навч. посіб. Харків : Нац. юрид. акад. України, 2000. 35 с.
  9. Справа № 335/1939/21. Архів Орджонікідзевського районного суду м. Запоріжжя, 2021 р.
  10. Шеремет А. П. Криміналістика : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. 2-ге вид. Київ : Центр учб. літ., 2009. 472 с.
- 

**Perkhun S. O. The initial stage of fraud investigation in the field of internet banking use: theoretical and practical aspects**

*The scientific article is devoted to some aspects of the investigation of fraud in the use of Internet banking. The initial stage of criminal proceedings based on the fact of committing the investigated category of criminal offenses are considered.*

*It is emphasized that the initial stage of the investigation is quite important for the criminal proceedings as a whole, given the fact that from the effectiveness of the implementation of all possible actions (investigative (search) actions, covert investigative (search) actions, other procedural and investigative measures), which should to be conducted during it, depends on the quantity and quality of obtaining evidentiary information. Because in cases of low-quality collection of primary information, proving the specified illegal actions is almost impossible. That is, high-quality and effective interrogation of the victims, inspection of the scene of the incident, inspection of the EOT and other measures of both a procedural and investigative nature will ensure the proper start of criminal proceedings.*

*It is indicated that information about the identity of the fraudster can be obtained from the victim or witnesses (eyewitnesses) regarding all possible circumstances of the committed fraud in the field of Internet banking.*

*It is noted that at the initial stage of the investigation of the investigated type of fraud, it is necessary to implement the following measures: interrogation of the victim; examination of the electronic computing equipment of the victim (computer, smartphone, tablet); review and attachment of video recordings and photographs to the case; search and identification of the fraudster; audio control of a person by installing technical means in a publicly inaccessible place (vehicle, apartment); visual observation of a person; tacit knowledge of information from transport telecommunication networks; appointment of examinations.*

**Key words:** *fraud, Internet banking, investigation, initial stage, typical investigative situation, investigative (investigative) action, covert investigative (exploratory) action.*