

Заснований у квітні 2015 р.

Співзасновники –
Головне територіальне управління
юстиції у Херсонській області;
Одеський державний університет
внутрішніх справ;
Асоціація нотаріусів
Херсонської області

Зареєстрований
Міністерством
юстиції України

Свідоцтво
Про державну реєстрацію
серія КВ № 24402-14242ПР
від 28.12.2019 р.

Виходить шість разів на рік.
Мова видання: українська
та англійська.

На підставі Наказу Міністерства освіти
та науки України № 627 від 14.05.2020 р.
(додаток 2) журнал включено
до Переліку наукових фахових видань України
категорії «Б» у галузі юридичних наук
(081 «Право», 293 «Міжнародне право»).

Адреса редакції:
вул. Потьомкінська, 42/14
м. Херсон, Україна, 73000

Міністерство
юстиції України
Головне територіальне
управління юстиції
у Херсонській області

Міністерство
внутрішніх справ України
Одеський державний університет
внутрішніх справ

Асоціація нотаріусів
Херсонської області

ЮРИДИЧНИЙ БЮЛЕТЕНЬ

Випуск 16



Видавничий дім
«Гельветика»
2020

Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського державного
університету внутрішніх справ
(протокол № 5 від 22.12.2020 р.)

Редакційна колегія:

Головний редактор – Лєгєза Юлія Олєксандрівна, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри цивільного, господарського та екологічного права Інституту соціальних та гуманітарних наук Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

Аброськін В'ячеслав Васильович, кандидат юридичних наук, ректор Одеського державного університету внутрішніх справ

Албул Сергій Володимирович, кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри оперативно-розшукової діяльності Одеського державного університету внутрішніх справ

Бабенко Андрій Миколайович, доктор юридичних наук, доцент, декан факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування Одеського державного університету внутрішніх справ

Бондар Валерія Валеріївна, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Херсонського факультету Одеського державного університету внутрішніх справ

Галуцько Віра Миколаївна, доктор юридичних наук, професор, заступник декана Херсонського факультету Одеського державного університету внутрішніх справ

Ізбаш Катерина Сергіївна, старший науковий співробітник відділу організації наукової роботи Одеського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

Ісмайлов Карен Юрійович, кандидат юридичних наук, завідувач кафедри кібербезпеки та інформаційного забезпечення Одеського державного університету внутрішніх справ

Катеринчук Іван Петрович, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ

Лєгєза Євген Олєксандрович, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного та митного права Університету митної справи та фінансів

Миронюк Роман Вікторович, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Рєзнїченкo Сємєн Васильович, професор кафедри цивільно-правових дисциплїн Одеського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, професор

Тильчик В'ячеслав В'ячеславович, кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права та процесу та митної безпеки Університету державної фіскальної служби України

Шкута Олєг Олєгович, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри професійних та спеціальних дисциплїн Херсонського факультету Одеського державного університету внутрішніх справ

Vlad Vernyhora, L.L.M., BA (Hons), MA, DSocSc, Lecturer in International Relations, School of Law, Tallinn Technical University (Tallinn, Estonia)

Hans-Joachim Schramm, Prof. Dr. habil., Hochschule Wismar University of Applied Sciences Technology, Business and Design Fakultät für Wirtschaftswissenschaften Wismar Business School Philipp-Müller-Straße (Wismar, Germany)

Рєдколєгія нє зєвжди подїляє поглядї авторів публїкації

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

У збірнику розглядаються актуальні питання теорії держави та права, цивільного права, адміністративного права та адміністративної діяльності, проблеми протидії злочинності, юридичної психології та ін.

Для науковців, юристів-практиків, викладачів, ад'юнктів, аспірантів, слухачів, курсантів та студентів вищих навчальних закладів юридичного профілю, а також всіх тих, хто цікавиться питаннями розвитку науки та права.

ЗМІСТ

**ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ
ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА**

<i>Берченко Г.В.</i> УСТАНОВЧА ВЛАДА В ЮРИДИЧНИХ ПОЗИЦІЯХ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ.....	11
<i>Гладчук Д.І.</i> ФУНКЦІЇ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ.....	18
<i>Holik Yu.O.</i> THE ROLE OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN THE DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL COOPERATION IN THE FIELD OF CIVIL AVIATION CYBERSECURITY.....	25
<i>Горішня М.Л.</i> ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДИВЕРСИФІКАЦІЇ ПРАВОВИХ ОСНОВ АРХІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ (1991–2020).....	32
<i>Кузнєцов С.С.</i> МОРСЬКА ДОКТРИНА УКРАЇНИ 2009 РОКУ: ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ (ПРОЦЕСУАЛЬНО-ПРОЦЕДУРНИЙ) АСПЕКТ ПРАВОТВОРЕННЯ І ДОКТРИНОТВОРЕННЯ.....	43
<i>Невзоров І.Л.</i> СТАВЛЕННЯ ДО СУДОВОЇ ПРАКТИКИ ЯК ДЖЕРЕЛА ПРАВА У ВІТЧИЗНЯНІЙ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ ДОРАДЯНСЬКОЇ ДОБИ (ДРУГА ПОЛОВИНА ХІХ – ПОЧАТОК ХХ СТОРІЧЧЯ).....	54
<i>Нестор В.Р.</i> МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА АНГЛІЇ: ПІДСУМКИ ФАКТОЛОГІЧНОГО АНАЛІЗУ.....	62
<i>Новіков М.М., Погрібний І.М.</i> РОЛЬ ЦІННІСНИХ ОРІЄНТАЦІЙ ОСОБИ У ФОРМУВАННІ АКСІОЛОГІЧНОГО ВИМІРУ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....	68
<i>Тимошенко М.О.</i> ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИБОРУ ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ФІНАНСУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ.....	74

**ПИТАННЯ ЦИВІЛЬНОГО, ГОСПОДАРСЬКОГО
ТА ТРУДОВОГО ПРАВА**

<i>Волошина В.В.</i> РОБОТИ ПОНАД УСТАНОВЛЕНУ НОРМУ ТРИВАЛОСТІ РОБОЧОГО ЧАСУ Й НЕНОРМОВАНИЙ РОБОЧИЙ ЧАС: ПРОБЛЕМА РОЗМЕЖУВАННЯ.....	82
<i>Дергачов Є.В., Казьмірова І.В.</i> СПРОСТУВАННЯ НЕДОСТОВІРНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: ОСОБЛИВОСТІ ЗАХИСТУ ДІЛОВОЇ РЕПУТАЦІЇ.....	91

<i>Канарик Ю.С., Суржок Б.Г.</i> ЗАХИСТ ПАТЕНТНИХ ПРАВ І ПРАВ НОУ-ХАУ.....	100
<i>Козін С.М.</i> ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІГРАНТІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ТРУДОВОГО ПРАВА.....	106
<i>Пижова М.О.</i> ДЕЯКІ ПИТАННЯ ВСТАНОВЛЕННЯ ЮРИДИЧНИХ ГАРАНТІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ НА СПРАВЕДЛИВУ ОПЛАТУ ПРАЦІ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ.....	112

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

<i>Бараненко Д.В.</i> МІСЦЕ ТА ПРИЗНАЧЕННЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СУЧАСНІЙ СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	118
<i>Бездольний М.Ю.</i> УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В ЗАХОДАХ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ЯК ОДИН ІЗ МЕХАНІЗМІВ ЇЇ ПОДОЛАННЯ.....	126
<i>Биков І.О.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ МОРСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ ВАНТАЖІВ В УКРАЇНІ.....	131
<i>Брояков С.В.</i> ЗАРУБІЖНІ ПІДХОДИ ДО ПОДАТКОВОГО КОНСУЛЬТУВАННЯ.....	137
<i>Водорезова С.Р.</i> РИНОК ІНФОРМАЦІЙНИХ ПОСЛУГ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ Й ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	142
<i>Князєв В.С.</i> МАЙНО, ЩО ПЕРЕЙШЛО У ВЛАСНІСТЬ ДЕРЖАВИ: ПОНЯТТЯ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ПРИРОДА.....	150
<i>Лемеха Р.І.</i> ЦИФРОВІЗАЦІЯ МИТНОГО РЕЖИМУ ТРАНЗИТУ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	158
<i>Ліпинський В.В.</i> ТЛУМАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ПРАВОВИХ НОРМ: ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ.....	168
<i>Мазурик Р.В.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ ПРОКУРАТУР У ТУРЕЦЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ.....	180
<i>Мілієнко О.А.</i> ЄВРОПЕЙСЬКІ НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА.....	189
<i>Плохий В.М.</i> СУТНІСТЬ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕЖИМУ ПОВОДЖЕННЯ З ТЕХНОГЕННИМИ ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ.....	194

<i>Соболева І.В.</i> ПРОКУРОР ЯК СУБ'ЄКТ ВІДНОСИН АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ, ОСОБЛИВОСТІ ЙОГО ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПОРІВНЯНО З ПРАВОВИМ СТАТУСОМ ІНШИХ УЧАСНИКІВ ПРОЦЕСУ.....	202
<i>Стець О.М.</i> КОМІСІЯ З ПИТАНЬ ВИЩОГО КОРПУСУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК СУБ'ЄКТ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН.....	210
<i>Тулянцева В.А.</i> СУТНІСТЬ ТА СКЛАДНИКИ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ.....	217
<i>Угеріна А.С.</i> ПРОБЛЕМА ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВСТАНОВЛЕННЯ ТА ЗМІНИ МЕЖ ЗЕМЕЛЬ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ.....	222

**ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА
ТА КРИМІНОЛОГІЇ**

<i>Волуйко О.М., Ромашко О.М., Легенький В.В.</i> ОСОБЛИВОСТІ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОМУ ОБІГУ ЗБРОЇ, БОЄПРИПАСІВ І ВИБУХОВИХ РЕЧОВИН У ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ.....	233
<i>Довбань І.М.</i> ДЕТЕРМІНАНТИ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ВЧИНЕННЯ ЗЛОЧИНІВ ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ.....	241
<i>Драчевський Є.Ю.</i> ПРО ВИПРАВДАНІСТЬ ДОПОВНЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ СТАТТЕЮ 365-3: ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОЗИЦІЙ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ.....	249
<i>Козярук О.О.</i> ОБСТАНОВКА ВЧИНЕННЯ ЗЛОЧИНУ ЯК ОБТЯЖЛИВА ОБСТАВИНА У ВЧИНЕННІ КОНТРАБАНДИ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ, ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН, ЇХ АНАЛОГІВ ТА ПРЕКУРСОРІВ АБО ФАЛЬСИФІКОВАНИХ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ.....	258
<i>Савельєва І.В., Стратонов В.М.</i> ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ БІОМЕТРИЧНИХ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ У ПРОФІЛАКТИЦІ ПРАВОПОРУШЕНЬ.....	265
<i>Татаркіна Ю.І.</i> КРИМІНОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА КРИМІНАЛЬНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ПРОТИ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ В УКРАЇНІ.....	272

**КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА;
ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ**

<i>Баранчук В.В.</i> ЗД СКАНУВАННЯ ЯК СПОСІБ ФІКСАЦІЇ НА МІСЦІ ЗЛОЧИНУ: ПЕРЕВАГИ Й НЕДОЛІКИ.....	280
--------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

<i>Кочура О.О., Даниленко А.В.</i> ПРО ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВПЛИВУ МІЖНАРОДНИХ ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ ЩОДО ПОТЕРПІЛИХ НА ЧИННЕ КРИМІНАЛЬНЕ ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ.....	287
<i>Наливайко Є.О.</i> ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА В СУДІ ПРИСЯЖНИХ ТА ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ЇХ ВИНИКНЕННЯ.....	295
<i>Омельчук Л.В., Федоренко Є.В.</i> НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТА ТА МЕЖ ДОКАЗУВАННЯ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ.....	302
<i>Свинаренко Ю.П., Андрусенко О.А.</i> ПОПЕРЕДЖЕННЯ, ВИЯВЛЕННЯ ТА ПРИПИНЕННЯ ОПЕРАТИВНИМИ ПІДРОЗДІЛАМИ КОНТРАБАНДИ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ ОРГАНІЗОВАНИМИ ЗЛОЧИННИМИ ГРУПАМИ.....	309

ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ЮРИДИЧНА ОСВІТА

<i>Голенко Н.М., Омельченко В.М.</i> ПРОГНОЗУВАННЯ ПРАЦІВНИКОМ ПОЛІЦІЇ СЛУЖБОВО-ОПЕРАТИВНИХ ДІЙ ЯК ЧИННИК ТАКТИКИ ЗАТРИМАННЯ ПРАВОПОРУШНИКА В ЕКСТРЕМАЛЬНИХ УМОВАХ.....	317
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

<i>Янушевич Я.В.</i> ГОЛОВНІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ У СТРУКТУРІ ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ ОПОДАТКУВАННЯ.....	326
<i>Мельничук О.П.</i> РІВНІСТЬ РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ПЕРЕД ЗАКОНОМ: ЗМІСТ ТА ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....	334
<i>Малетич М.М.</i> РОЗВИТОК УЯВЛЕНЬ ПРО АКСІОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ У ТВОРАХ ФІЛОСОФІВ І МИСЛИТЕЛІВ НІМЕЦЬКОЇ ТРАДИЦІЇ.....	342
<i>Соцький А.М.</i> ЗМІСТ ТА ОСОБЛИВОСТІ ВОЛОДІННЯ, КОРИСТУВАННЯ ТА РОЗПОРЯДЖАННЯ ЛІСАМИ.....	348

CONTENTS

**GENERAL THEORETICAL PROBLEMS
OF THE STATE AND LAW**

<i>Berchenko H.V.</i> CONSTITUENT POWER IN THE LEGAL POSITIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE.....	11
<i>Gladchuk D.I.</i> FUNCTIONS OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE IN THE FIELD OF HUMAN RIGHTS.....	18
<i>Holik Yu.O.</i> THE ROLE OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN THE DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL COOPERATION IN THE FIELD OF CIVIL AVIATION CYBERSECURITY.....	25
<i>Horishnia M.L.</i> A PROBLEMS OF REFORMING THE ORGANIZATION AND DIVERSIFICATION OF THE LEGAL BASIS OF ARCHIVAL ACTIVITY (1991-2020).....	32
<i>Kuznietsov S.S.</i> MARITIME DOCTRINE OF UKRAINE (2009): ORGANIZATIONAL (ADJECTIVE AND PROCEDURAL) ASPECT OF LAW-MAKING AND DOCTRINE FORMATION.....	43
<i>Nezovorov I.L.</i> ATTITUDE ON JUDICIAL PRACTICE AS A SOURCE OF LAW IN DOMESTIC POST-SOVIET JURISPRUDENCE (LATE 19 TH - EARLY 20 TH CENTURY).....	54
<i>Nestor V.R.</i> CITY GOVERNMENT IN UKRAINE AND ENGLAND: RESULTS OF FACTOLOGICAL ANALYSIS.....	62
<i>Novikov M.M., Pohribnyi I.M.</i> ROLE OF VALUE-BASED ORIENTATION OF A PERSON WHEN ORGANIZING THE AXIOLOGICAL DIMENSION IN THE ACTIVITY OF THE OFFICER OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE.....	68
<i>Tymoshenko M.O.</i> LEGAL PROBLEMS OF CHOICE OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS FUNDING MODEL IN UKRAINE.....	74

ISSUES OF CIVIL, COMMERCIAL AND LABOR LAW

<i>Voloshyna V.V.</i> WORK UNDER THE DURATION RATE INSTALLED WORKING HOURS AND NON-STANDARD WORKING HOURS: THE BACKGROUND PROBLEM.....	82
<i>Derhachov Ye.V., Kazmirova I.V.</i> DISCLAIMER OF UNRELIABLE INFORMATION: FEATURES OF PROTECTION OF BUSINESS REPUTATION.....	91

<i>Kanaryk Yu.S., Surzhok B.G.</i> PROTECTION OF PATENT RIGHTS AND KNOWLEDGE RIGHTS.....	100
<i>Kozin S.M.</i> FEATURES OF THE LEGAL STATUS OF MIGRANTS AS SUBJECTS OF LABOR LAW.....	106
<i>Pyzhova M.O.</i> SOME ISSUES OF ESTABLISHMENT OF LEGAL GUARANTEES OF EXERCISE OF EMPLOYEES' RIGHTS TO FAIR WAGES IN FOREIGN COUNTRIES.....	112

**ADMINISTRATIVE LAW
AND ADMINISTRATIVE ACTIVITY**

<i>Baranenko D.V.</i> PLACE AND FUNCTION OF CENTRAL EXECUTIVE BODIES IN MODERN SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY.....	118
<i>Bezdolnyi M.Yu.</i> PUBLIC PARTICIPATION IN PREVENTION MEASURES CORRUPTION AS ONE OF THE MECHANISMS TO OVERCOME IT.....	126
<i>Bykov I.O.</i> ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASIS OF MARITIME CARGO TRANSPORT IN UKRAINE.....	131
<i>Broiakov S.V.</i> FOREIGN APPROACHES TO TAX CONSALTING.....	137
<i>Vodoriezova S.R.</i> INFORMATION SERVICES MARKET: CONCEPTS, FEATURES AND PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION.....	142
<i>Kniaziev V.S.</i> PROPERTY THAT IS TRANSFERED INTO STATE OWNERSHIP: ESSENCE AND LEGAL NATURE.....	150
<i>Lemekha R.I.</i> DIGITALIZATION OF THE TRANSIT CUSTOMS REGIME: ADMINISTRATIVE LEGAL ASPECT.....	158
<i>Lipinsky V.V.</i> INTERPRETATION OF ADMINISTRATIVE AND TORT LEGAL NORMS: CONCEPT AND ESSENCE.....	168
<i>Mazuryk R.V.</i> ADMINISTRATIVE LEGAL FRAMEWORK OF ORGANIZATION AND DEVELOPMENT OF REGIONAL PROSECUTOR'S OFFICES IN THE REPUBLIC OF TURKEY.....	180
<i>Milienko O.A.</i> EUROPEAN SCIENTIFIC AND THEORETICAL APPROACHES TO UNDERSTANDING THE ESSENCE OF AN ADMINISTRATIVE ACT.....	189
<i>Plokhyy V.M.</i> THE ESSENCE OF THE PROBLEM OF LEGAL REGULATION OF THE TECHNOGENIC WASTE MANAGEMENT REGIME IN UKRAINE.....	194

<i>Sobolieva I.V.</i> PROSECUTOR AS A SUBJECT OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN UKRAINE, FEATURES OF ITS LEGAL STATUS IN COMPARISON WITH THE LEGAL STATUS OF OTHER PARTICIPANTS IN THE PROCESS.....	202
<i>Stets O.M.</i> COMMISSION ON THE ISSUES OF SENIOR BUILDING OF THE PUBLIC SERVICE AS A SUBJECT OF PUBLIC SERVICE LEGAL RELATIONS.....	210
<i>Tuliantseva V.A.</i> ESSENCE AND COMPONENTS OF THE FINANCIAL SYSTEM.....	217
<i>Uhrina A.S.</i> THE PROBLEM OF LEGISLATIVE REGULATION OF THE ESTABLISHMENT AND CHANGE OF LAND BOUNDARIES OF SETTLEMENTS.....	222

PROBLEMS OF CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY

<i>Voluyko O.M., Romashko O.M., Legenky V.V.</i> FEATURES OF CRIMINAL AND LEGAL CONTROL OF ILLEGAL TRAFFICKING OF WEAPONS, AMMUNITION AND EXPLOSIVES IN THE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES.....	233
<i>Dooban I.M.</i> DETERMINANTS INFLUENCING THE COMMISSION OF CRIMES BY PUBLIC SERVANTS.....	241
<i>Drachevskyi Ye.Yu.</i> ON THE JUSTIFICATION OF THE SUPPLEMENTATION OF THE CRIMINAL CODE OF UKRAINE ART. 365-3: RESEARCH FROM A SYSTEMS APPROACH.....	249
<i>Kozyaruk O.A.</i> THE SITUATION OF COMMITTING THE CRIME AS AN AGGRAVATING CIRCUMSTANCE IN THE COMMISSION OF SMUGGLING OF NARCOTIC DRUGS, PSYCHOTROPIC SUBSTANCE, THEIR ANALOGUES AND PRECURSORS OR FALSIFIED DRUGS.....	258
<i>Savelieva I.V., Stratonov V.M.</i> CERTAIN ASPECTS OF THE USE OF BIOMETRIC PERSONAL DATA IN OFFENSE PREVENTION.....	265
<i>Tatarkina Yu.I.</i> CRIMINOLOGICAL ASPECTS OF CRIMINAL LIABILITY FOR CRIMINAL OFFENSES AGAINST LAND RESOURCES IN UKRAINE.....	272

**CRIMINAL PROCEEDINGS AND FORENSIC SCIENCE;
OPERATIVE-SEARCH ACTIVITY**

<i>Baranchuk V.V.</i> 3D SCANNING AS A WAY OF FIXING A CRIME SCENE: ADVANTAGES AND DISADVANTAGES.....	280
<i>Kochura O.O., Danylenko A.V.</i> SOME ASPECTS OF THE INFLUENCE OF INTERNATIONAL LEGAL VICTIMS' STANDARDS ON THE CURRENT CRIMINAL PROCEDURAL LEGISLATION OF UKRAINE.....	287

<i>Nalyvaiko Ye.O.</i> FEATURES OF THE PROSECUTOR'S PROCEDURAL ACTIVITY IN THE JURY TRIAL AND HISTORICAL PRECONDITIONS FOR THEIR OCCURRENCE.....	295
<i>Omelchuk L.V., Fedorenko Ye.V.</i> DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT OF THE SUBJECT AND LIMITS OF PROOF IN CRIMINAL PROCEEDINGS.....	302
<i>Svynarenko Yu.P., Andrusenko O.A.</i> OPERATIVE SUBDIVISIONS PREVENTION, DETECTION AND SUPPRESSION OF DRUG SMUGGLING COMMITTED BY ORGANIZED CRIMINAL GROUPS.....	309

LEGAL PSYCHOLOGY AND LEGAL EDUCATION

<i>Holenko N.M., Omelchenko V.M.</i> FORECASTING BY THE POLICE OFFICER OF OFFICIAL-OPERATIONAL ACTIONS AS A FACTOR OF TACTICS OF DETENTION OF THE OFFENSER IN EXTREME CONDITIONS.....	317
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

TOPICAL ISSUES OF JURIDICAL SCIENCE

<i>Ianushevych Ia.V.</i> MAIN DIRECTORATES OF THE STATE TAX SERVICE OF UKRAINE IN THE STRUCTURE OF THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR ENSURING THE SPHERE OF TAXATION.....	326
<i>Melnychuk O.P.</i> EQUALITY OF RELIGIOUS ORGANIZATIONS BEFORE THE LAW: CONTENT AND LEGAL SUPPORT.....	334
<i>Maletych M.M.</i> DEVELOPMENT OF APPROACHES TO AXIOLOGICAL GROUNDS, GOVERNING ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN WORKS OF PHILOSOPHERS AND THINKERS OF GERMAN TRADITION.....	342
<i>Sotsky A.M.</i> CONTENT AND FEATURES OF FOREST OWNERSHIP, USE AND MANAGEMENT.....	348

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА

УДК 342.41

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.02>

УСТАНОВЧА ВЛАДА В ЮРИДИЧНИХ ПОЗИЦІЯХ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Берченко Григорій Валерійович,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного
права України
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків, Україна)

У статті з'ясовано зміст юридичних позицій Конституційного Суду України щодо природи Конституції України як акта установчої влади. Саме завдяки позиції Конституційного Суду України, висловленій у рішеннях від 11 липня 1997 року й від 3 жовтня 1997 року, українська доктрина сприйняла концепцію установчої влади. Концепція установчої влади використовувалася також в рішеннях КСУ від 16 квітня 2008 року, від 26 квітня 2018 року, від 13 червня 2019 року. З'ясовано питання щодо меж установчої влади й необхідності дотримання при її реалізації принципу верховенства права. Зроблено висновок, що становлення концепції установчої влади пов'язано з досить спірною позицією Конституційного Суду України щодо опублікування тексту самої Конституції. Якщо говорити популярною нині західною термінологією, то ми отримали «неконституційну норму конституції», тобто положення про набрання чинності в день прийняття не узгоджувалося з іншими положеннями самої ж Конституції. І мова йде не про ч. 5 ст. 94 Конституції, яка згадується в Рішенні Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 року, а про низку інших її положень. Відповідна проблема порушує питання щодо ієрархії положень у самій Конституції. Конституційний Суд України, по суті, визнав необмежений характер установчої влади, що є досить небезпечним концептом. Ідея установчої влади також має підпорядковуватися певним вимогам, тому ж принципу верховенства права і правової держави, відповідно до яких знання прав та обов'язків досягаються шляхом публікації нормативно-правових актів і прив'язки набрання чинності до опублікування, що є обов'язковим. Саме розуміння природи установчої влади як обмеженої правом особливо в контексті захисту прав людини є надзвичайно важливим і породжує необхідність у подальшому дослідженні відповідної проблематики.

Ключові слова: Конституція, установча влада, юридичні позиції Конституційного Суду України, опублікування Конституції, уведення в дію Конституції.

CONSTITUENT POWER IN THE LEGAL POSITIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE

Berchenko Hryhorii Valeriyovych,
Candidate of Law Sciences,
Senior Lecturer at the Department
of Constitutional Law of Ukraine
(Yaroslav Mudryi National Law
University, Kharkiv, Ukraine)

The article clarifies the content of the legal positions of the Constitutional Court of Ukraine on the nature of the Constitution of Ukraine as an act of constituent power and its entry into force. It is thanks to the position of the Constitutional Court of Ukraine, expressed in the decisions of July 11, 1997 and October 3, 1997, that the Ukrainian doctrine adopted the concept of constituent power. The concept of constituent power was also used in the decisions of the CCU of April 16, 2008, April 26, 2018, and June 13, 2019. The question of the limits of the constituent power and the need to comply with the principle of the rule of law in its implementation has been clarified. It is concluded that the formation of the concept of constituent power was associated with a rather controversial position of the Constitutional Court of Ukraine on the publication of the text of the constitution itself. If we use the now popular Western terminology, we received an “unconstitutional norm of the constitution”, ie the provision on entry into force on the day of its adoption was not consistent with other provisions of the Constitution itself. And we are not talking about Part 5 of Art. 94 of the Constitution, which is mentioned in the decision of the Constitutional Court of Ukraine of October 3, 1997, and a number of other provisions thereof. The relevant issue raises the question of the hierarchy of provisions in the Constitution itself. The Constitutional Court of Ukraine, in fact, recognized the unlimited nature of the constituent power, which is a rather dangerous concept. The idea of constituent power must also be subject to certain requirements, the same principle of the rule of law and the rule of law, according to which knowledge of rights and responsibilities is achieved through the publication of regulations and binding binding to publication, which is mandatory. It is the understanding of the nature of constituent power as limited by law, especially in the context of human rights protection, that is extremely important and necessitates further research on the relevant issues.

Key words: constitution, constituent power, legal positions of the Constitutional Court of Ukraine, publication of the Constitution, entry into force by the Constitution.

Концепція установчої влади часто є реальною доктринальною передумовою для теоретичних розробок і практики нормотворчості, правозастосування і тлумачення норм права. Ця концепція використовувалася в тексті визнаного неконституційним Законом України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. в контексті можливості ухвалення нової редакції Конституції на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою. Про установчу владу також згадується в Постанові Верховної Ради України «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII» від 22 лютого 2014 року № 750-VII.

Метою статті є з'ясування змісту концепту «установча влада» в юридичних позиціях Конституційного Суду України (далі – КСУ). Завданнями статті є з'ясувати зміст перших рішень КСУ, присвячених концепції установчої влади; установити зміст юридичних позицій КСУ щодо опублікування Конституції України; з'ясувати напрями подальшого розвитку наукових досліджень концепції установчої влади.

Як справедливо зазначає Ю.Г. Барабаш, установча влада Українського народу як конституційний феномен лише набуває своїх чітких рис [1, с. 79]. В Україні концепція установчої влади активно ввійшла в практику конституційного судочинства завдяки не в останню чергу В.М. Шаповалу. На його думку, у наш час зміст концепції установчої влади зберігає своє значення, а ідеї, що становлять цей зміст, іноді в прямій формі зафіксовано в основних законах. Важливим є те, що зміст названої концепції безпосередньо пов'язаний із принципом народного суверенітету, який її опосередковує [2, с. 114]. Багато в чому завдячуючи йому, ця концепція втілена в перших рішеннях КСУ – у рішеннях КСУ від 11 липня 1997 року № 3-зп і 3 жовтня 1997 року № 4-зп.

М.І. Козюбра стверджує, що преамбула Конституції України виходить із того, що Конституція України є актом установчої влади Українського народу. Від його імені цю установчу владу реалізувала Верховна Рада України, прийнявши Конституцію [3, с. 4]. У Рішенні від 11 липня 1997 року № 3-зп КСУ прямо зазначив, що «прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття». Зв'язок Конституції України з концепцією установчої влади став можливим завдяки преамбулі Конституції, у якій ідеться про прийняття Конституції парламентом від імені Українського народу. Так само в пізнішому Рішенні КСУ – від 5 жовтня 2005 року (абз. 4.3) – підтверджено: «... при прийнятті 28 червня 1996 року Конституції України суверенна воля народу була опосередкована Верховною Радою України».

На думку М.В. Шаповала, важливим є те, що в цьому Рішенні розрізняються поняття закону в широкому сенсі (національне, або внутрідержавне, право) і закону у вузькому сенсі (закон України, тобто формальний закон) [4, с. 302]. Як зазначив КСУ, «в основному ж у тексті Конституції України термін «закон» вживається у вузькому значенні, охоплюючи лише закони України, зокрема, він часто вживається у словосполученні «Конституція України і (та) закони України» (статті 10, 15, 36, 79, 126, 150 та ін.)». Так само в пізнішому Рішенні КСУ – від 5 жовтня 2005 року (абз.4.3) – підтверджено: «... при прийнятті 28 червня 1996 року Конституції України суверенна воля народу була опосередкована Верховною Радою України».

Ю.Г. Барабаш із цього приводу справедливо запитусь: звідки в Суду виникла тверда впевненість у тому, що саме народ уповноважував парламент на реалізацію його (народу) установчих повноважень? [5] Не ставлячи під сумнів легітимність чинної Конституції, у цьому плані поставимо ще питання: первісну чи інституційну владу (за відомим поділом, який широко розповсюджений у французькій доктрині) здійснила Верховна Рада, ухваливши Конституцію України? Виходить, що первісну, а діяла вона від імені народу як єдиний загальнонаціональний представницький політичний легітимний орган.

Проте найбільш яскраво концепція установчої влади представлена в рішенні КСУ від 3 жовтня 1997 року № 4-зп (справа про набуття чинності Конституцією України). Проблема полягала в тому, що текст Конституції України офіційно опублікований лише 13 липня 1996 року. Формально у Рішенні КСУ йшлося про «колізію» між частиною 5 статті 94 та статтею 160 Конституції України, яку КСУ розв'язав на користь статті 160.

КСУ визнав: «Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу. Установча влада по відношенню до так званих встановлених влад є первинною: саме в Конституції України визнано принцип поділу державної влади ... та визначено засади організації встановлених влад, включно законодавчої. Прийняття Конституції України Верховною

Радою України означало, що у даному випадку установча влада була здійснена парламентом» (п. 2 мотивувальної частини). «Закони є актами встановленої Конституцією України законодавчої влади, більше того, актами єдиного органу законодавчої влади» – сказано там само.

Із цього приводу Ю.М. Тодика справедливо зазначав: «Оптимальним є варіант, коли Конституція країни приймається й одразу ж публікується. Тоді не виникає питання: а коли ж вона введена в дію? Конституція України 1996 року була опублікована не одразу, а через два тижні. Відповідно, як вона могла діяти, якщо її тексту ніхто не бачив?» [6, с. 275].

Отже, завдяки позиції КСУ, висловленій у двох згаданих рішеннях (від 11 липня 1997 року і від 3 жовтня 1997 року), Україна офіційно сприйняла концепцію установчої влади, що було наслідком відповідних доктринальних напрацювань.

Разом із цим як безпосередньо до позиції КСУ, так і до втілення концепції установчої влади в державно-правову практику залишаються питання. Мова передусім йде про непроведення поділу установчої влади на первісну та інституційну, що є поширеним у доктрині конституційного права, а також про відсутність повноцінного втілення установчої влади в реальних механізмах Конституції України 1996 року щодо внесення змін та ухвалення нової Конституції, наявності потенційних суперечностей у цьому плані в середині конституційного тексту, зокрема між ст. 5 і розділом XIII Конституції. На жаль, у 1996 і 1997 роках українська теорія і практика не була такою, щоб абсолютно коректно екстраполювати на відповідні події й конструкції, які використовувалися під час реалізації установчої влади в Україні та згодом інтерпретовані КСУ, досвід тієї ж Франції або США.

На думку М.В. Теплока, чинний на момент ухвалення нової Конституції попередній Основний Закон не допускав набуття законом чинності раніше дня його опублікування, Конституція 1996 року набула чинності навіть за відсутності офіційно підписаного її тексту. Єдино прийнятним виходом із ситуації виявилось саме урочисте підписання Конституції (а точніше, закону про її прийняття й уведення в дію) одночасно Головою Верховної Ради України та Президентом України. Завдяки такому акту виконано конституційне повноваження Голови Верховної Ради щодо підписання актів, ухвалених Верховною Радою (п. 3 ч. 2 ст. 88 Конституції), а також конституційне повноваження Президента стосовно підписання законів, прийнятих Верховною Радою України (п. 29 ч. 1 ст. 106 Конституції) [7].

Що стосується Конституції України, то вона дійсно не була підписана Президентом України, на сайті Верховної Ради України підпис Президента не зазначений. Натомість того ж 28 червня окремо був ухвалений спеціальний закон – Закон України «Про прийняття Конституції України і введення її в дію» № 254/96-ВР. Цей Закон підписаний Президентом урочисто в Маріїнському палаці 12 липня 1996 року й опублікований лише 13 липня в газеті «Голос України» разом із текстом Конституції.

Ухвалення окремого закону про введення в дію конституції – це, звичайно, легітимізація конституційного тексту одночасно підписом Голови Верховної Ради України й Президента. Проте це також і данина традиції ухвалення законів про введення в дію конституцій, яка сягає радянських часів. Так, 20 квітня 1978 року ухвалений Закон УРСР «Про порядок введення в дію Конституції (Основного Закону) Української Радянської Соціалістичної Республіки» № 3280-ІХ. Закони ж про внесення змін до Конституції УРСР взагалі вводилися в дію постановами ВР УРСР (див., наприклад, Постанову «Про порядок введення в дію Закону Української РСР «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР у зв'язку з вдосконаленням системи державного управління» від 21 травня 1991 року № 1049-ХІІ). Окремі акти про

введення в дію ухвалювалися також щодо кодексів, причому як у радянський період, так і вже під час незалежності (наприклад, Указ Президії ВР УРСР «Про порядок введення в дію Кодексу про шлюб та сім'ю Української РСР» від 29 грудня 1969 року № 2476-VII, Постанова ВР України «Про введення в дію Кодексу України про надра» від 27 липня 1994 року № 133/94-ВР).

Навіть сьогодні відповідна конструкція оцінюється як правильна й така, що потребує ще більшого запровадження в конституційно-правову дійсність. М.В. Теплюк вважає, що «з усіх точок зору вбачається доцільним запровадити практику введення в дію Конституції та змін до неї шляхом ухвалення відповідного окремого конституційного закону» [7]. Так само, на думку О.І. Ющика, якщо йдеться про такі масштабні закони, як Конституція або кодекси, то кращим рішенням у такому разі варто визнати прийняття окремого закону про введення в дію цих актів [8].

По суті, КСУ визнав, що закон про введення в дію Конституції був не потрібен, оскільки Конституція України вже набрала чинності, унаслідок чого втратили чинність Конституція УРСР 1978 року й Конституційний договір 1995 року (хоча це прямо в ній і не зазначалося).

Водночас Ю.М. Тодика, розмірковуючи над проблематикою набрання чинності Конституцією, пропонував як варіант використати саме такий підхід – розмежувати набрання чинності й уведення в дію конституції: «Із цієї моделі може випливати, що Конституція набрала чинності, як це випливає зі ст. 160 Конституції, у день її прийняття, тобто 28 червня 1996 р., а реально була введена в дію, коли була опублікована й кожен суб'єкт правовідносин (фізичні та юридичні особи, у тому числі й держава) могли послатися на відповідні конституційні норми й на Конституцію загалом. ...Проте й вищевказана конструкція недостатньо переконлива. Простіше ситуація в країнах, де конституції ухвалюються на всенародних референдумах. Там не виникає проблем із визначенням моменту набрання нею чинності» [6, с. 275].

Повертаючись знову до рішення КСУ від 3 жовтня 1997 року № 4-зп, як зазначає С.П. Головатий, на основі розуміння відмінності між юридичною природою конституції як акта й водночас акта установчої (первинної) влади народу та юридичної природи закону як акта законодавчої (похідної від первинної) влади держави, Суд зробив цього разу цілком логічний і правильний висновок, що порядок набрання чинності законом не може бути ідентичним порядку набрання чинності конституцією: тоді як закон набуває чинності не раніше дня його опублікування, що збігається в часі з актом промульгації закону, який здійснюється від імені держави її главою – президентом, моментом набуття чинності Конституцією України Суд визнав момент оголошення результатів голосування за проектом Конституції України загалом на пленарному засіданні ВРУ 28 червня 1996 року, тобто саме той момент, коли парламент, діючи за уповноваженням народу, здійснив акт установчої влади народу [9, с. 1434].

Проте насправді з цим можна дискутувати: чому народ або ж окремих громадянин має бути в гіршому становищі в разі прийняття Конституції порівняно з прийняттям звичайного закону? Конституція має якимось застосовуватися, мають реалізовуватися права, виконуватися обов'язки, органи влади мають діяти відповідно до Конституції. Проте Конституція, не будучи опублікованою, може не бути доступною певний час як текст. Добре, що такий строк становив трохи більше ніж два тижні, проте гіпотетично він міг затягнутися, тим більше що КСУ жодних застережень із цього приводу не висловив. Загалом склалося враження, що опублікування Конституції взагалі не хвилювало КСУ як таке. Зосередивши ключову увагу на «захисті» ст. 160 Конституції від ч. 5 ст. 94 шляхом пояснення, чому конституція не є законом, а актом установчої влади, КСУ, видається, «вишпеснув дитину разом з водою».

Відсутність будь-яких застережень із приводу необхідності опублікування Конституції з боку КСУ не може не хвилювати, адже ідея установчої влади також має підпорядковуватися певним вимогам, тому ж принципу верховенства права і правової держави, відповідно до яких знання прав та обов'язків досягаються шляхом публікації нормативно-правових актів і прив'язки набрання чинності до опублікування, що є обов'язковим. Чому це правило не має поширюватися на саму Конституцію? Можна було б зрозуміти відповідний підхід, якщо б Конституція затверджувалася на референдумі, будучи попередньо вже опублікованою. Натомість ми мали парламентську процедуру прийняття тексту Конституції, деякі проекти якої дійсно попередньо оприлюднювалися, проте жоден із них не був ідентичним схваленому парламентом тексту.

На думку М.В. Теплюка, усе було досить прозаїчно: «Вирішальною виявилася потреба в стабілізації, чим і пояснюється негайне надання чинності новій Конституції з дня її прийняття, за рахунок нехтування правилами юридичної техніки й ігнорування суперечностей, які виникають у зв'язку з таким політичним за своєю сутністю рішенням». ... Крім того, в статті 57 Конституції 1996 року недвозначно встановлено: закони, які визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними. Отже, стаття 160 Конституції вступала в суперечність зі статтею 57» [7].

Як справедливо зазначав Ю.М. Тодика, «чи є підстави не враховувати ст. 57 Конституції України, частина друга якої встановлює, що закони й інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, повинні бути доведені до відома населення в порядку, встановленому законом? Виникає питання: чи закріплюються в Конституції України основні права і свободи громадянина та людини? Безумовно. Уся концепція й філософія Конституції України базуються на пріоритеті прав особи. Тому неопублікований текст Конституції діяти не може» [6, с. 274]. Ю.М. Тодика резюмував: «Конституційний Суд України, розглядаючи 3 жовтня 1997 року справу про набуття чинності Конституції України, не врахував однієї важливої обставини. В обґрунтуванні про набуття чинності він посилався на Основний Закон, який не набув чинності. Нормальною була б ситуація, коли б конституційний тест набув чинності відповідно до звичайної процедури або ж після прийняття нової Конституції України був би негайно опублікований» [6, с. 276]. Як бачимо, це досить радикальні висновки, проте загалом не можна не погодитися з академіком права Ю.М. Тодикою щодо недоліків аргументації рішення КСУ від 3 жовтня 1997 року й важливості відповідної проблеми набуття чинності Конституцією України загалом.

Заради справедливості треба зазначити, що Рішення КСУ від 3 жовтня 1997 року мало певною мірою благий задум: обґрунтувати, що «з набуттям чинності Конституцією України, згідно з частиною другою статті 55 Конституції України, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб». Цей висновок прямо звучить у п. 3 резолютивної частини Рішення. Проте, по суті, вийшло так, що КСУ надав цьому положенню зворотню дію, оскільки воно набуло чинності до опублікування, більше того, КСУ визнав весь текст Конституції чинним із моменту її прийняття, тобто ще до опублікування. Тому юридично це названо реалізацією установчої влади народу, а не зворотною дією. Прикметно, що сам КСУ визнав недоцільним безпосередньо пов'язувати предмет офіційного тлумачення зі змістом ч. 1 ст. 58 Конституції України, у якому якраз і йде мова про зворотню дію (абз. 6 п. 1 мотивувальної частини).

Варто також згадати також Рішення КСУ від 16 квітня 2008 року (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі), де зазначалося, що «формою

здійснення установчої влади народом є всеукраїнський референдум, що проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо його призначення зібрано не менш як у двох третиinah областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області (частина друга статті 72)».

У пункті 20 мотивувальної частини Рішення КСУ від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018 у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» указувалося: «Конституційний Суд України зазначає, що народ, маючи суверенну прерогативу щодо здійснення установчої влади, водночас перебуває у визначених Конституцією України межах щодо порядку її здійснення».

У Рішенні КСУ від 13 червня 2019 року № 5-р/2019 (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) зазначено, що «важливою функцією Конституції України є обмеження державної влади як похідної вторинної від установчої влади народу» (абз 3 п. 3.1 мотивувальної частини).

Отже, становлення концепції установчої влади пов'язано з досить спірною позицією КСУ щодо опублікування тексту самої Конституції. Якщо говорити науковою термінологією, то ми отримали «неконституційну норму конституції», тобто положення про набрання чинності в день прийняття не узгоджувалося з іншими положеннями самої ж Конституції. І мова йде не про ч. 5 ст. 94 Конституції, яка згадується в Рішенні КСУ від 3 жовтня 1997 року, а про низку інших її положень. Відповідна проблема порушує питання щодо ієрархії положень у самій Конституції. Проте КСУ, по суті, визнав необмежений характер установчої влади, що є досить небезпечним концептом. Саме розуміння природи установчої влади як обмеженої правом особливо в контексті захисту прав людини є надзвичайно важливим і породжує необхідність у подальшому дослідженні відповідної проблематики.

Список використаних джерел:

1. Барабаш Ю.Г. Установча влада українського народу як конституційний феномен. *Право України*. 2009. № 11. С. 73–80.
2. Джерела конституційного права України / відп. ред. : Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик. Київ : Наук. думка, 2010. 711 с.
3. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. : В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків : Право, 2011. 1128 с.
4. Проблеми сучасної конституціоналістики. Вип. 3 : Сучасний український конституціоналізм / за ред. А.Р. Крусян. Одеса : Фенікс, 2015. 526 с.
5. Барабаш Ю.Г. Право визначення конституційного ладу народом України (Аналітична записка № 2 Комісії з питань здійснення народовладдя). *Конституційна асамблея: політико-правові аспекти діяльності*. 2012. № 3. С. 4–12.
6. Тодька Ю. Н. Толкование Конституции и законов Украины: теория и практика. Харьков : Факт, 2003. 328 с.
7. Теплюк М. Проблемні питання введення в дію Конституції України. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/2151/>.
8. Ющик О.І. Перехідні положення Конституції України (теоретико-правові питання). *Юридична Україна*. 2005. № 1. С. 12–17.
9. Головатий С.П. Верховенство права : у 3 кн. Київ : Фенікс, 2006. Кн. 3 : Український досвід. С. 1277–1747.

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.03>

ФУНКЦІЇ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

Гладчук Дмитро Іванович,
ад'юнкт кафедри теорії та історії
держави і права
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ,
м. Дніпро, Україна)

Статтю присвячено функціям Міністерства внутрішніх справ України у сфері забезпечення прав людини. Спочатку автор аналізує нормативно-правові акти, які регламентують діяльність правоохоронного відомства й визначають основні завдання. Пропонує основними напрямками діяльності МВС України у сфері забезпечення прав людини визначати такі: 1) правоохоронна функція спрямована на охорону найважливіших суспільних відносин, пов'язаних із забезпеченням прав і свобод громадян, від будь-яких посягань, а також створення найбільш сприятливих умов для їх реалізації; 2) поліцейська функція – поліція розробляє різні правозастосовні акти, передбачені законом у механізмі реалізації окремих прав людини та громадянина (реєстрація автотранспортних засобів, придбання громадянами вогнепальної зброї, управління автотранспортними засобами тощо); 3) прикордонна функція – працівники Державної прикордонної служби під час виконання службових обов'язків забезпечують реалізацію прав і свобод людини та громадянина, передбачених Конституцією України, зокрема права на повагу гідності (ст. 28), права кожному, хто перебуває на території України на законних підставах, свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом (ст. 33), тощо; 4) функція цивільного захисту – працівники Державної служби України з надзвичайних ситуацій щоденно рятують життя людей, що є найвищою соціальною цінністю в суспільстві та гарантується державою на конституційному рівні: Кожна людина має невід'ємне право на життя. Обов'язок держави – захищати життя людини (ст. 27); 5) міграційна функція – працівники Державної міграційної служби України забезпечують реалізацію та дотримання конституційних прав і свобод громадян, зокрема права на громадянство та його зміну (ст. 25), права й обов'язки іноземців та осіб без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах (ст. 26), тощо; 6) регулятивна функція характеризується елементами управлінської, організаційної та виховної діяльності, що спрямовані на створення відповідних умов задля ефективного виконання завдань, покладених на МВС України.

Ключові слова: основні напрями діяльності, забезпечення прав людини, функції МВС, поліцейська та правоохоронна діяльність.

**FUNCTIONS OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS
OF UKRAINE IN THE FIELD OF HUMAN RIGHTS**

Gladchuk Dmytro Ivanovych,
Adjunct at the Department of Theory
and History of State and Law
(Dnipropetrovsk State University
of Internal Affairs, Dnipro, Ukraine)

The article is devoted to the functions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in the field of human rights. First, the author analyzes the regulations that regulate the activities of law enforcement agencies and define the main tasks. After that, proposes the main activities of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in the field of human rights to determine the following: 1) law enforcement function – aimed at protecting the most important public relations related to ensuring the rights and freedoms of citizens from any encroachment, as well as creating the most favorable conditions for their implementation; 2) police function – the police develops various law enforcement acts provided by law in the mechanism of realization of certain human and civil rights (registration of motor vehicles, acquisition of firearms by citizens, driving vehicles, etc.); 3) border function – employees of the State Border Guard Service in the performance of official duties ensure the realization of human and civil rights and freedoms provided by the Constitution of Ukraine, in particular the right to respect for dignity (Article 28), the rights of everyone in Ukraine grounds, freedom of movement, free choice of place of residence, the right to leave the territory of Ukraine freely, except for restrictions established by law (Article 33), etc.; 4) the function of civil protection – employees of the State Emergency Service of Ukraine save the lives of people every day, which is the highest social value in society and guaranteed by the state at the constitutional level: Everyone has the inalienable right to life. The duty of the state is to protect human life (Article 27); 5) migration function – employees of the State Migration Service of Ukraine ensure the implementation and observance of constitutional rights and freedoms of citizens, including the right to citizenship and its change (Article 25), the rights and obligations of foreigners and stateless persons residing in Ukraine grounds (Article 26), etc. ; 6) regulatory function – is characterized by elements of management, organizational and educational activities, which are designed to create appropriate conditions for the effective implementation of the tasks assigned to the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

Key words: main directions of activity, ensuring human rights, functions of the Ministry of Internal Affairs, police and law enforcement activity.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В Україні забезпечення прав і свобод людини та громадянина є одним із основних завдань процесу реформування українського суспільства, що набуває особливого значення в контексті європейської інтеграції України. Прагнення української держави стати повноправним членом світового співтовариства спрямоване на зміщення векторів діяльності правоохоронних органів з метою першочергового забезпечення ними національних конституційних норм і світових стандартів дотримання прав і свобод людини [1, с. 376].

Аналіз останніх досліджень і публікацій із цієї теми. Питанню забезпечення прав людини в діяльності МВС України приділяли увагу такі вчені-теоретики: В. Боняк, Ю. Ведерніков, Є. Гада, М. Гурковський, С. Єсімов, Ю. Загуменна, О. Кобзар, А. Комзюк, М. Криштанович, К. Левченко, Л. Могілевська, О. Тихомиров та інші.

Метою та завданням наукової статті є визначення й аналіз функцій МВС України у сфері забезпечення прав людини.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Порівняно з іншими правоохоронними структурами МВС України вирішує найбільше питань, пов'язаних із забезпеченням прав і свобод людини [2].

З метою визначення характеру тієї чи іншої діяльності, роботи державних органів, у т. ч. й правоохоронних, виникає необхідність у з'ясуванні їхніх функцій, які в наукових та енциклопедичних джерелах тлумачаться переважно як основні напрями діяльності того чи іншого органу.

У Положенні про МВС України чітко визначено, що воно є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах:

- забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку, а також надання поліцейських послуг;
- захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;
- цивільного захисту, захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій і запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;
- міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [3].

Ураховуючи вищезазначене, пропонуємо основними напрямками діяльності МВС України у сфері забезпечення прав людини визначати такі: 1) правоохоронна функція; 2) поліцейська функція; 3) прикордонна функція; 4) функція цивільного захисту; 5) міграційна функція; 6) регулятивна функція.

Доречним, на наш погляд, є аналіз визначених функцій МВС України в аспекті з'ясування сутності, елементів взаємодії та впливу між собою.

1. *Правоохоронна функція.* Цей напрям діяльності МВС України, на думку В. Боняк, спрямований на охорону найважливіших суспільних відносин, пов'язаних із забезпеченням прав і свобод громадян, від будь-яких посягань, а також створенням найбільш сприятливих умов для їх реалізації [4, с. 10].

Розуміння сутності правоохоронної діяльності не є одноставним серед учених і відзначається науковою різноманітністю, а саме:

1) А. Комзюк зазначає, що це специфічна форма поведінки, у рамках якої встановлюються межі свободи поведінки суб'єктів правовідносин і реалізуються заходи державного впливу негативного характеру відносно осіб, які порушили правові приписи [5, с. 23];

2) О. Кобзар наголошує, що під правоохоронною діяльністю найчастіше розуміють зумовлений потребами людини особливий вид соціальної діяльності, визначений нормами права й об'єктивною необхідністю впливу на суспільні відносини [6, с. 165];

3) О. Тихоміров та Ю. Ведерніков визначають як державно-владну діяльність, що здійснюється у правовій формі й безпосередньо пов'язана із запобіганням правопорушенням і їх профілактикою [7, с. 168];

4) В. Басай розуміє правоохоронну діяльність як переважно державну, яка здійснюється в установленому законом порядку та на його основі уповноваженими

державними органами з метою охорони й захисту прав, свобод та інтересів суб'єктів права шляхом застосування правових засобів впливу [8, с. 45];

5) Х. Ярмакі й О. Коропатов зазначають, що це діяльність спеціально уповноважених державних органів і посадових осіб, що має владний характер і здійснюється на основі правових норм із метою захисту прав і свобод громадян та інших осіб, охорони громадського порядку та громадської безпеки, запобігання правопорушенням і їх припинення, усунення умов, які сприяють їх учиненню [9, с. 165], тощо.

2. *Поліцейська функція.* Здійснення багатьох, проголошених Конституцією, іншими нормативними актами прав і свобод можна досягнути лише за допомогою застосування відповідної правової норми, під час якого органи поліції встановлюють наявність прав та обов'язків, визначають момент дії або факт припинення суб'єктивних прав та обов'язків, здійснюють контроль за правильністю набуття прав та обов'язків. Поліція розробляє різні правозастосовні акти, передбачені законом у механізмі реалізації окремих прав людини та громадянина. Прикладом є реєстрація автотранспортних засобів, заборона патрульною службою Національної поліції руху транспортних засобів за визначеними маршрутами під час проведення масових заходів тощо. З дозвільними актами пов'язано придбання громадянами вогнепальної зброї, управління автотранспортними засобами [10, с. 174].

Важливим теоретичним аспектом, у т. ч. й у питанні забезпечення прав і свобод людини, є співвідношення понять «правоохоронної» та «поліцейської діяльності». Для розуміння різниці між ними досить аргументованою, на наш погляд, є думка К. Бельського.

Учений наголошує, що правоохоронна діяльність не обов'язково здійснюється у формі правозастосування, тоді як поліцейська завжди пов'язана із застосуванням права; більш того, вона пов'язана із застосуванням заходів офіційного фізичного примусу [11, с. 186].

3. *Прикордонна функція.* Реалізується Державною прикордонною службою України, на яку, відповідно до ст. 1 Закону України «Про Державну прикордонну службу України», покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону й охорони суверенних прав України в її прилеглий зоні та виключній (морській) економічній зоні. Діяльність Державної прикордонної служби України провадиться на основі дотримання прав і свобод людини та громадянина. Органи, військовослужбовці та працівники Державної прикордонної служби України зобов'язані поважати гідність людини, виявляти до неї гуманне ставлення. Неправомірне обмеження прав і свобод людини неприпустиме й тягне за собою відповідальність згідно із законом (ст. 5) [12].

Працівники Державної прикордонної служби під час виконання службових обов'язків забезпечують реалізацію прав і свобод людини та громадянина, передбачених Конституцією України, зокрема права на повагу гідності (ст. 28), права кожному, хто перебуває на території України на законних підставах, свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом (ст. 33), тощо [13].

4. *Функція цивільного захисту.* Здійснюється Державною службою України з надзвичайних ситуацій, яка реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій і запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності [14].

У повсякденній діяльності працівники Державної служби України з надзвичайних ситуацій щоденно рятують життя людей, що є найвищою соціальною цінністю

в суспільстві й гарантується державою на конституційному рівні: Кожна людина має невід'ємне право на життя. Обов'язок держави – захищати життя людини (ст. 27) [13].

5. *Міграційна функція*. Забезпечується діяльністю Державної міграційної служби України, яка реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [15].

Працівники Державної міграційної служби України забезпечують реалізацію й дотримання конституційних прав і свобод громадян, зокрема права на громадянство та його зміну (ст. 25), права й обов'язки іноземців та осіб без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах (ст. 26), тощо [13].

6. *Регулятивна функція*. Вона характеризується елементами управлінської, організаційної та виховної діяльності, що призначені для створення відповідних умов задля ефективного виконання завдань, покладених на МВС України.

Так, наприклад, під організаційною діяльністю розуміється робота правоохоронних органів, яка полягає, зокрема, і в створенні раціонального механізму забезпечення й захисту прав і свобод людини, використанні методів оперативного та своєчасного усунення негативних чинників, що перешкоджають людині та громадянину в користуванні своїми правами і свободами.

Ще одним елементом регулятивної функції МВС України є виховна діяльність, яка характеризується, на наш погляд, необхідністю підвищення рівня правової свідомості та правової культури працівників, формування в особового складу високих громадянських, моральних і професійних якостей, мобілізації на успішне виконання оперативно-службових завдань, укріплення законності й зміцнення службової дисципліни. Крім цього, виховна діяльність може мати й зовнішній вплив, зокрема поширюватись на роботу з населенням, особливо з тією його частиною, яка охоплює несприятливі прошарки суспільства, схильні до скоєння правопорушень, – безробітними, особами низького загальноосвітнього рівня тощо.

Наявність підвищених вимог до поліцейського передбачає високу відповідальність за результати праці. У зв'язку з цим поліцейський повинен не тільки добре знати й чітко розуміти правові настанови, а й звести їх до рівня внутрішньої потреби суворо дотримуватися приписів правових норм і мати при цьому внутрішнє переконання в справедливості й необхідності своєї праці. У цьому полягає основна сутність професійної правової культури. Важливою ознакою правової культури поліцейського стає визнання прав і свобод людини та громадянина, інших цінностей, формування активної гуманістичної життєвої позиції, орієнтованість на повагу до гідності особи [10, с. 175–176].

МВС України, зокрема за лінією відомчої системи освіти й науки, постійно ведеться робота з підвищення рівня загальної та професійної культури працівників, формування в їхній свідомості пріоритетності захисту прав і свобод громадян під час професійної діяльності [1, с. 379]. Для вдосконалення рівня правової підготовки працівників міліції під час їх навчання й підвищення кваліфікації проводяться роз'яснення положень міжнародних документів щодо прав людини, стандартів поводження із затриманими особами, захисту інтересів громадян під час масових заходів, забезпечення безпеки дорожнього руху тощо. Зокрема, приділяється особлива увага таким вимогам міжнародно-правових документів, як підзвітність органу правопорядку громадськості, відповідальність перед нею, дотримання правоохоронної етики під час розслідування, застосування сили та вогнепальної зброї, пріоритетність мирного врегулювання конфліктів, методів переконання [16, с. 15].

Виховна діяльність, на думку Л. Могілевської, допомагає створити всі необхідні умови для підвищення рівня правосвідомості як кожного окремого громадянина, так

і працівників МВС України в контексті захисту прав і свобод людини та набуває сьогодні особливої актуальності [17, с. 131].

Висновки. Отже, пріоритетність дотримання в діяльності МВС України прав людини виявляється у створенні окремої внутрішньовідомчої системи важелів гарантування прав громадян. Запроваджено посаду радника міністра внутрішніх справ з питань дотримання прав людини. У складі апарату міністра створене управління моніторингу дотримання прав людини, серед завдань якого – постійне вивчення й аналіз стану додержання прав громадян, удосконалення нормативно-правової бази із цього напрямку діяльності МВС. Працюють громадська рада з питань забезпечення прав людини при Міністерстві внутрішніх справ України та відповідні громадські ради на рівні обласних управлінь. Результативно діють мобільні групи з моніторингу забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ [18, с. 5–10].

Це підтверджує багатоаспектність діяльності МВС України в питанні забезпечення прав і свобод людини. Усе більше діяльність профільного відомства набуває ознак сервісної служби, основною метою якої є обслуговування інтересів населення, забезпечення реалізації прав і свобод громадян тощо. Важливими функціями в цьому напрямі є правоохоронна, поліцейська, прикордонна, міграційна, регулятивна та цивільного захисту.

Список використаних джерел:

1. Загуменна Ю.О. Основні напрямки забезпечення прав і свобод людини в діяльності органів внутрішніх справ. *Форум права*. Харків, 2010. № 4. С. 376–382.
2. Криштанович М. Діяльність ОВС щодо захисту прав і свобод людини як важлива умова забезпечення національної безпеки України. *Науковий вісник*. 2013. Вип. 12: Демократичне врядування. С. 34–38.
3. Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text>.
4. Боняк В.О. Забезпечення прав людини у правоохоронній діяльності : навчальний посібник. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2017. 224 с.
5. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції : поняття, види та організаційно-правові питання реалізації. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 181 с.
6. Кобзар О.Ф. Правоохоронна діяльність: теоретико-правовий аналіз. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 3. С. 162–165.
7. Тихоміров О.Д., Ведерніков Ю.А. Діалектика змісту та форми правоохоронної діяльності. *Філософські проблеми права та правоохоронної діяльності співробітників ОВС* : збірник наукових праць. Київ : Націон. академ. внутріш. справ, 1995. С. 168–173.
8. Басай В.Д. Судові та правоохоронні органи України : підручник. Київ : ВПТ «Вік», 2001. 634 с.
9. Ярмак Х.П., Коропатов О.М. Організаційно-правові питання взаємодії дільничного інспектора міліції з іншими службами міліції та громадськістю. Одеса : Одеськ. державн. універс. внутріш. справ, 2008. 214 с.
10. Гурковський М.П., Єсімов С.С. Основні форми та методи діяльності поліції у сфері забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Львів, 2016. № 4. С. 171–186.
11. Бельский К.С. Полицейское право. Лекционный курс / под ред. А.В. Куракина. Москва : Дело и Сервис, 2004. 816 с.

12. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 року № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>.

13. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР, станом на 12 листопада 2020 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

14. Про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Положення Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1052. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-п#Text>.

15. Про Державну міграційну службу України : Положення Кабінету міністрів України від 20 серпня 2014 року № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-п#Text>.

16. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17 груд. 1979 р.). *Міжнародно-правові стандарти поведінки працівників правоохоронних органів при підтриманні правопорядку* : документально-джерелознавчий довідник / упоряд. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, І.Г. Кириченко. Київ, 2002. 128 с.

17. Могілевська Л. *Форми діяльності Національної поліції у сфері забезпечення прав і свобод дитини. Підприємство, господарство і право*. Дніпро, 2020. № 1. С. 128–132.

18. Левченко К.Б. *Мобільні групи з моніторингу дотримання прав людини в Україні є! Мобільні групи з моніторингу забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ : практичний посібник*. Харків : ХІСД, 2006. 360 с.

UDC 341.226

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.04>

THE ROLE OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN THE DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL COOPERATION IN THE FIELD OF CIVIL AVIATION CYBERSECURITY

Holik Yuliia Olehivna,

Postgraduate Student at the European
Union Law Department

(Yaroslav Mudryi National Law
University, Kharkiv, Ukraine)

The Article is devoted to the enlightenment of the evolution of the role of international cooperation in the civil aviation cybersecurity within the frameworks of some international organizations. The history and the key features of such cooperation deepening are addressed. Due attention is given to the main developmental milestones of cooperation and contributions of international organizations to this process. Albeit the main United Nations aviation agency (ICAO) referred to the cybersecurity matter back in 2009, the primary documentary development in the sphere is the result of an aviation conference held by the American Institute of Aeronautics and Astronautics. Later on, the International Civil Aviation Organization has stepped in with plans, strategies, declarations and resolutions adopted on numerous conferences of aviation and security. Moreover, it takes part in the Industry High-Level Group, which unites five universal organizations of the civil aviation industry. Having different legal nature and spheres of influence, they agreed upon the alignment of cooperative actions concerning cyber threats to this extensively computerized system. In particular, the International Air Transport Association coordinates global efforts in the detection and assessment of cyberattacks risks. In its turn, the Civil Air Navigation Services Organization is an intermediary for industry companies that provides communication between them and promotes the exchange of relevant information. Regional organizations keep up with a great job of development of a stable and attacks-resilient global framework. For instance, the European Union Aviation Safety Agency elaborates on the safe sky across the territory of the European Union and beyond. Overall, civil aviation cybersecurity is a sphere of international interaction involving both international and national stakeholders that take into consideration both legal and technical approaches.

Key words: civil aviation, cybersecurity, civil aviation cybersecurity, international cooperation, international law cooperation, evolution of cooperation mechanisms.

РОЛЬ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У РОЗВИТКУ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У СФЕРІ КІБЕРБЕЗПЕКИ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ

Голік Юлія Олегівна,

аспірантка кафедри права
Європейського Союзу

(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків, Україна)

Статтю присвячено висвітленню еволюції ролі міжнародної співпраці в забезпеченні кібернетичної безпеки цивільної авіації в рамках деяких міжнародних інституцій. Досліджено історію та визначено ключові особливості розвитку такого

співробітництва. Належну увагу приділено основним етапам розвитку співробітництва й впливу міжнародних організацій на цей процес. Хоча головна авіаційна установа Організації Об'єднаних Націй – Міжнародна організація цивільної авіації (ІКАО) – звернулася до питання кібербезпеки в цивільній авіації ще у 2009 році, перше документальне розроблення в цій сфері стала результатом роботи конференції з питань авіації, яку організувала національна установа – Американський інститут аеронавтики та космонавтики. Пізніше ІКАО ухвалювала плани, стратегії, декларації й резолюції на численних конференціях з авіації та безпеки. Вона бере активну участь у роботі Галузевої групи високого рівня (Industry High-Level Group), членами якої є п'ять універсальних організацій індустрії цивільної авіації. Різні за правовим статусом і сферою впливу на галузь, вони домовилися про спільну програму погодження спільних дій щодо кібернетичних загроз цій комп'ютеризованій системі. Зокрема, Міжнародна асоціація повітряного транспорту (ІАТА) координує глобальні зусилля авіакомпаній із виявлення й оцінювання ризику кібератак. Цивільна організація аеронавігаційного обслуговування (CANSO) зі свого боку є посередником для галузевих компаній, забезпечуючи зв'язок між ними й обмін релевантною інформацією. Однак регіональні організації проводять не меншу за обсягом і значенням роботу з розбудови стабільної та стійкої до атак глобальної системи цивільної авіації, ніж універсальні. Так, Агенція авіаційної безпеки Європейського Союзу опікується питаннями безпечного неба на території Європейського Союзу та за його межами. Отже, кібернетична безпека цивільної авіації – та сфера міжнародної взаємодії, у якій важливі внески як міжнародних, так і національних установ, котрі враховують позиції як правового, так і технічного характеру.

Ключові слова: цивільна авіація, кібербезпека, кібербезпека цивільної авіації, міжнародне співробітництво, міжнародно-правове співробітництво, еволюція механізмів співробітництва.

Civil aviation is a global, borderless, extensively computerized industry. The scope of computer systems maintaining the lines of supply in the aviation industry embraces air navigation systems, onboard aircraft control and communication systems, airport ground systems, flight information systems, etc. In the environment heavily reliant on digitalization, potential insecurities are at the highest point. Cybersecurity of airport and aircraft operations is aviation cybersecurity.

To address issues of civil aviation comprehensively and coherently, stakeholders of different levels (global, regional, national) should work together and develop a stable and attacks-resilient global framework. The cooperation aims for prevention, detection, removal and recovery from the attacks on the aviation networks [1, p. 3] and takes various forms: running joint projects, organization of professional fora, common strategies drafting and implementation control.

For the expansive view on the issue of civil aviation cybersecurity, in this Article we are referring to international cooperation in any form regardless of its parties and their status. Mainly, international cooperation in the sphere of civil aviation cybersecurity takes place under the auspices of international intergovernmental organizations concerned with civil aviation matters. Nevertheless, other organizations, agencies and companies also contribute to the enhancement of the level of cybersecurity protection through the development of intergovernmental and intercorporate relations. It is “a cohesive interest” of the multitude of disparate stakeholders within the aviation ecosystem to ensure continuous operation of the cybersecurity strategy and framework. The problem of one stakeholder may have spillover effects on the industry. Thus, cyber-risk governance should be collective and coordinative. Reflecting the part that the level of threat sophistication is rapidly growing.

Attention to the issues is growing and researchers focus on different aspects of it: international aviation law (R. Abeyratne, R. Bartsch, M. Pearson, D. Riley), general security of flights (N. V. Zhmur), cybersecurity (A. V. Paziuk, D. V. Dubov, M. N. Schmitt), cybersecurity in civil aviation (E. Papadopoulos, E. Sils). Nevertheless, science lacks comprehensive research on cooperation in the sphere of civil aviation cybersecurity.

Keeping up with the history of the deepening of collaboration between civil aviation stakeholders, we are going to focus on the main achievements regarding cybersecurity issues of some international organizations.

The International Civil Aviation Organization (hereinafter – ICAO) laid the foundation stone in 2009 and amended Annex 17 relating to security with the relevant provision on civil aviation cybersecurity in 2012. Nevertheless, the first document on the matter was approved in 2013 under the auspices of a national. The American Institute of Aeronautics and Astronautics (AIAA) held the AVIATION 2013 conference, that resulted in a roadmap for the global aviation cybersecurity framework – “The Connectivity Challenge: Protecting Critical Assets in a Networked World: a Framework for Aviation Cybersecurity”. It encompassed steps for cybersecurity governance that later were upheld and upgraded by others. Moreover, it underlined “a shared responsibility, involving governments, airlines, airports, and manufacturers” of resisting cyber threats [2]. Thus, these stakeholders should collaborate and build industry resilience by the establishment of common cyber standards and culture for aviation systems, work on the common understanding of threats and risks, communication of the threats and assurance situational awareness, provision of incident response, strengthening of the defensive system, conduct of necessary research and development.

ICAO as a universal organization specializing in aviation has a great value for the encouragement of collaboration among the civil aviation industry stakeholders. Hence, it simultaneously serves as both one of the biggest fora and the most influential stakeholders.

The issue of cyber threats stood in the spotlight of ICAO’s attention in 2009. At the Twentieth Meeting of the ICAO Aviation Security Panel (hereinafter – the AVSEC Panel), the European Civil Aviation Conference underlined the vulnerability of civil aviation cybersecurity. The Panel considered the amendment of Annex 17 (a compilation of the Standards and Recommended Practices (SARPs) concerning aviation security) with the relevant provisions [3, p. 19]. Later on, alike issues were raised and addressed in September 2012 (the ICAO High-level Conference on Aviation Security), October 2012 (the 12th ICAO Air Navigation Conference) until Annex 17 was amended by a new Recommended Practice. Albeit Rule 4.9 of Annex 17 (concerning Security Standards) refers to preventive security measures in the sphere of cybersecurity, it does not contain the term “cybersecurity”. It focuses on the national states’ obligation to develop appropriate measures for the protection of civil aviation information and communication technology systems. Thus, this provision lacks interstate collaboration.

In September 2013, the ICAO Secretary General initiated the creation of the Industry High-Level Group (hereinafter – the IHLG). It is an informal group uniting the Heads of five universal civil aviation industry organizations: ICAO, the Airports Council International (ACI), the Civil Air Navigation Services Organization (hereinafter – CANSO), the International Air Transport Association (hereinafter – IATA) and the International Coordinating Council of Aerospace Industries Associations (ICCAIA). Since December 5, 2014, these organizations have a common roadmap for the alignment of cooperative actions concerning cyber threats – the Civil Aviation Cybersecurity Plan. It recalls and upgrades the roadmap suggested earlier. Albeit being concrete, this Plan is neither legally binding nor actions restricting upon members for participation in other efforts aiming at the protection

of civil aviation. Moreover, flexibility is the principle of this cooperation. Various steps (short-, mid- and long term) encompass joint work, information sharing, public promotion [4, p. 3-5].

In September-October 2016 (during the 39th session), the ICAO Assembly addressed civil aviation cybersecurity matters and called upon states and industry to work on it extensively in a coordinated manner (Resolution A39-19 "Addressing Cybersecurity in Civil Aviation"). Recommendations provided recall the ideas submitted in the IHLG Civil Aviation Cybersecurity Action Plan [5, p. VII-23].

In April 2017, ICAO organized an inaugural Cyber Summit and Exhibition civil aviation cybersecurity in Dubai, United Arab Emirates. Paragraph 3 of the Dubai Declaration on cybersecurity in civil aviation emphasizes the crucial (*sine qua non*) character of the "collaboration and exchange between states and other stakeholders" for the "development of an effective and coordinated global framework" [6].

Meanwhile, the Global Aviation Security Plan (GASeP) adopted in November 2017 superseded the ICAO Comprehensive Aviation Security Strategy agreed upon in 2011. Cooperation is both the separate goal and the underlying principle of GASeP priority outcomes. Moreover, the Global Air Navigation Plan 2016-2030 (GANP) emphasizes the importance of strong cybersecurity for global aviation information management [7, p. 113].

In March 2018, the ICAO Council adopted Amendment 16 to Annex 17 suggested by the 2017 AVSEC Panel. It has not only changed the 4.9.1. Standard, but also suggested a recommendation 4.9.2. Still, cooperation is not directly stated but rather implied. They are applicable from 16 November 2018.

In May 2018, ICAO Europe, Middle East and Africa held a summit on Cybersecurity in Civil Aviation in Bucharest, Romania. In the Bucharest communique, cross-disciplinary cooperation is a crucial element for the addressing of cyber challenges in the aviation industry.

Finally, ICAO Assembly Resolution A40-10 (October 2019) "Addressing Cybersecurity in Civil Aviation" contains the encouragement upon states and industry stakeholders to implement the adopted ICAO Cybersecurity Strategy.

Among the seven pillars forming the basis of the Strategy, international cooperation comes first. It suggests ICAO serve as a forum for states, international organizations and industry representatives to effectively address international civil aviation cybersecurity through discussions, summits, exhibitions, workshops, etc. However, it would be wrong to state that only the first pillar of the Strategy encompasses international cooperation. Some others also contain elements supposing an active interaction between states. In particular, such stipulations are implied within paragraphs 2.2 and 2.3 (Governance), 3.4 (Effective legislation and regulation), 5.2 (Information sharing), 6.2 (Incident management and emergency planning) [8].

It is worth noting that states are primary subjects of the Strategy. "Industry stakeholders" come up in the "Governance" part only in the context of the need for coordination channels to be established (Paragraph 2.2). "Industry" is mentioned in the "International Cooperation", "Effective Legislation and Regulation" and "Capacity Building, Training and Cybersecurity Culture". However, the call for action in Resolution A40-10 addresses both states and industry stakeholders.

Therefore, the International Civil Aviation Organization works actively on the international cooperation extension through establishing working groups, adopting relevant provisions, organizing international events and serving as a platform for the interaction of states, organizations and other stakeholders involved in the sphere.

One of such stakeholders is the International Air Transport Association (IATA) that serves the needs of airlines. It assists in the development of effective cybersecurity strategies and drives “coordination of global efforts to address cyber threats to aviation” [9]. IATA elaborates on cybersecurity issues through identification and evaluation risk of a cyber-attack, defining information-sharing mechanisms and advocating for regulations and cooperation in the industry.

On the Civil Aviation Cyber Security Conference in Singapore held on 8 July 2015 (organized by Singapore in partnership with ICAO and IATA), IATA’s Director General and CEO Tony Tyler emphasized two opportunities for the efficient address of cyber threats: a governmental partnership with the private sector and stakeholders’ collaboration. As regards the latter, it is based on the exchange of operational and air traffic information [10].

Another important contributor to aviation security is the Civil Air Navigation Services Organization (CANSO). It organizes international events that foster professional dialogue: annual World air traffic management (hereinafter – ATM) congresses, regional conferences, symposiums, summits, ATM weeks and gala-dinners, workgroup meetings, workshops.

It also produced CANSO Cyber Security and Risk Assessment Guide (2014) encouraging close multi-stakeholder cooperation within and outside the organisation through large-scale information sharing and industry collaboration. Interaction between stakeholders is a key component of each of the four-tier cybersecurity maturity system (partial, risk-informed, repeatable and adaptive) [11, p. 18–23].

In parallel, the alike job has been done on a regional level. In 2013, the European Commission (an institution of the European Union) listed cyber-attacks on civil aviation among risks that should be addressed by civil aviation security [12, p. 5].

Agency responsible for civil aviation issues within the EU is the European Union Aviation Safety Agency (hereinafter – EASA). It serves the safe air travel maintenance in Europe, works on the establishment, development of and compliance with safety and security standards within the borders of the European Union.

In 2016, it defined elaboration on a roadmap to address cybersecurity threats with the European Commission, EU Member States and industry as one of its key actions (Action numbers SPT.071 – Safety Promotion, RMT.0648 – Rulemaking) in the European Aviation Safety Plan 2016–2020 [13, p. 4]. Besides, EASA included international cooperation in the produced “Bucharest Declaration on high-level efforts in civil aviation cybersecurity” (November 2016). It represents the coordinated European approach and focuses on information sharing, reporting, internationally harmonized regulations, risk assessments, promotion, knowledge and foresight.

Moreover, EASA and the Computer Emergency Response Team of the EU Institutions (the CERT-EU) established the European Centre for Cyber Security in Aviation (hereinafter – the ECCSA; Action number SPT.072) [13, p. 43]). It covers the full spectrum of aviation consultation services.

In 2018, new tasks were introduced: drafting of regulation for cybersecurity risks (Action number RMT.0720) [14, p. 58] and aeronautical vulnerabilities database development (Action number RES.012 – Research) [14, p. 59].

In September 2019, the first issue of the Strategy for Cybersecurity in Aviation was published under the auspices of the European Strategic Coordination Platform (representatives of the European Commission, relevant European agencies and organizations, Member States, industry associations and worldwide regulatory partners and military organizations took part in drafting) [15, p. 70]. It is built upon ICAO Resolution A39-19 and mindful of the need to be reviewed according to Resolution A40-10 (as it has been adopted shortly before the 40th Session of ICAO) [16, p. 1]. The Strategy reveals challenges aviation cybersecurity is

facing, exposes identified gaps and difficulties for both civil and military spheres. It accepts the need for the required changes to support cooperation and information sharing [16, p. 4].

Not only states are engaged in civil aviation cybersecurity matters in the EU, but also aviation experts and various corporate elements [17]. Due to the interdependence of stakeholders, eligible organizations and actors are invited to become active players of the information-sharing network and the ECCSA.

As of the practical aspects of cooperation, the EU provides training for cybersecurity professionals. For instance, in 2018 the Cyber Europe training was devoted to aviation matters. In general, moot incidents let stakeholders not only be aware of the latest cyber threats but also help to elaborate on up-to-date legislative base.

Thus, with the particular character of international cooperation in the field of civil aviation cybersecurity, institutional mechanisms possess an unprecedented variety of the parties involved in the process. Moreover, international cooperation between various stakeholders is the *sine qua non* for the effective functioning of the global civil aviation cybersecurity framework. It is constantly being reaffirmed by international documents (Dubai Declaration, Bucharest Communiqué, the IHLG Civil Aviation Cybersecurity Action Plan, the ICAO Cybersecurity Strategy, the European Strategy for Cybersecurity in Aviation) and official positions of the stakeholders (states – Belgium, France, the United Kingdom, Romania; organizations – ICAO, IATA, CANSO; companies – Boeing, AIRBUS).

Being realised through different mechanisms, cooperation in the civil aviation industry is gaining momentum nowadays. Such mechanisms are working groups within international organizations (ICAO, EASA), international events putting together representatives of aviation and cybersecurity spheres from different circles (governmental, business, technical, etc.) – summits, workshops, conferences. Ways to cooperate do vary significantly: from the formulation of the common language to mutual cultural exchange between aviation and cultural industries.

In addition, the character of the industry requires a wide involvement of different contributors. Apart from traditional international law approaches, not only states and international intergovernmental organizations have a considerable impact on the process of addressing cyber risks, but also non-governmental organizations, companies and groups of experts.

References:

1. The Boeing Company. Views on the Framework for Improving Critical Infrastructure Cybersecurity. *National Institute of Standards and Technology Request for Information* (9 February 2016). URL: https://www.nist.gov/system/files/documents/2017/02/13/20160208_boeing.pdf (Last accessed: 26.04.2020).
2. The Connectivity Challenge: Protecting Critical Assets in a Networked World, a Framework for Aviation Cybersecurity. AIAA Decision Paper. AIAA: the World's Forum for Aerospace Leadership (August 2013).
3. Abeyrathe R. *Aviation Security Law*. Heidelberg : Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2010. 287 p.
4. Civil Aviation Cybersecurity Action Plan. URL: <https://www.icao.int/cybersecurity/SiteAssets/ICAO/Civil%20Aviation%20Cybersecurity%20Action%20Plan%20-%20SIGNED.pdf> (Last accessed: 26.04.2020).
5. Assembly Resolutions in Force (as of 6 October 2016). Doc 10075. ICAO. Montréal : International Civil Aviation Organization, 2017. URL: https://www.icao.int/Meetings/a39/Documents/Resolutions/10075_en.pdf (Last accessed: 26.04.2020).

6. Declaration on Cybersecurity in Civil Aviation. Dubai, 5 April 2017. URL: [https://www.icao.int/Meetings/CYBER2017/Documents/Final%20text%20Declaration%20\(2\).pdf](https://www.icao.int/Meetings/CYBER2017/Documents/Final%20text%20Declaration%20(2).pdf) (Last accessed: 26.04.2020).
7. Global Air Navigation Plan 2016-2030. ICAO. Montréal : International Civil Aviation Organization, 2016. URL: <https://www.icao.int/airnavigation/Documents/GANP-2016-interactive.pdf> (Last accessed: 26.04.2020).
8. Aviation Cybersecurity Strategy: Security and Facilitation Strategic Objective. ICAO. Montréal : International Civil Aviation Organization, 2019. URL: <https://www.icao.int/cybersecurity/Documents/AVIATION%20CYBERSECURITY%20STRATEGY.EN.pdf> (Last accessed: 26.04.2020).
9. Addressing Cyber Security Challenges. IATA : web-site. URL: https://www.iata.org/en/about/worldwide/asia_pacific/Cyber-Security-Challenges/ (Last accessed: 26.04.2020).
10. Remarks of Tony Tyler at the 2015 Civil Aviation Cyber Security Conference, Singapore. IATA : web-site. URL: <https://www.iata.org/en/pressroom/speeches/2015-07-09-01/> (Last accessed: 26.04.2020).
11. CANSO Cyber Security and Risk Assessment Guide. CANSO. 2014. URL: <https://www.canso.org/sites/default/files/CANSO%20Cyber%20Security%20and%20Risk%20Assessment%20Guide.pdf> (Last accessed: 26.04.2020).
12. 2012 Annual Report on the Implementation of Regulation (EC) N° 300/2008 on Common Rules in the Field of Civil Aviation Security: Report from the Commission to the European Parliament and the Council. *European Commission*. 2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0523&from=EN> (Last accessed: 26.04.2020).
13. The European Plan for Aviation Safety 2016–2020. *European Aviation Safety Agency*. 2016. URL: <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/EPAS%202016-2020%20FINAL.PDF> (Last accessed: 26.04.2020).
14. The European Plan for Aviation Safety 2018–2022. *European Aviation Safety Agency*. 2017. URL: https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/EPAS_2018-2022%20v2.2.8%20for%20MB.pdf (Last accessed: 26.04.2020).
15. The European Plan for Aviation Safety 2019–2023. *European Aviation Safety Agency*. 2018. URL: https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/EPAS_2019-2023%20final.pdf (Last accessed: 26.04.2020).
16. Strategy for Cybersecurity in Aviation. *European Strategic Coordination Platform*. 2019. URL: <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Cybersecurity%20Strategy%20-%20First%20Issue%20-%202010%20September%202019.pdf> (Last accessed: 26.04.2020).
17. Eligible organizations invited to join cybersecurity group ECCSA. *EASA* : web-site. URL: <https://www.easa.europa.eu/newsroom-and-events/news/eligible-organisations-invited-join-cybersecurity-group-eccsa> (Last accessed: 26.04.2020).

УДК 34

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.05>

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДИВЕРСИФІКАЦІЇ ПРАВОВИХ ОСНОВ АРХІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ (1991–2020)

Горішня Марія Леонідівна,
здобувач кафедри адміністративного
та митного права
(Університет митної справи та фінансів,
м. Дніпро, Україна)

У статті розглядаються особливості перетворення правових основ в архівній сфері з моменту відновлення Україною незалежності. Крім того, характеризуються правові засади організації архівної діяльності в країнах СНД. Викладено наслідки проведеного порівняльно-правового огляду законодавства про архіви та архівну справу Республіки Азербайджан, Республіки Білорусь, Республіки Грузія, Республіки Вірменія, Республіки Казахстан, Республіки Таджикистан, Республіки Узбекистан та Російської Федерації. Майже всі країни СНД законодавчо декларують вільний доступ до архівів. Установлено, що в Росії, Грузії, Азербайджані та Україні на законодавчому рівні встановлено обмежувальний строк доступу до окремих категорій архівних документів. Систематизовано, що на сучасному етапі інституційну структуру правового регулювання архівної діяльності в Україні складають 13 груп нормативних актів. Підкреслюється, що правові акти, які стосуються архівної справи, пропонується умовно розділити на три групи: засадничі, обліково-технологічні та інформаційно-режимні. Порівняльно-правовий огляд національних практик з архівної справи та діловодства на теренах СНД засвідчив, що відсутня синхронізація законодавства в архівній галузі всіх учасників цього процесу, не розроблено загальну архівну термінологію СНД, зокрема щодо роботи з електронними документами. Підкреслюється, що міжнародне співробітництво країн СНД в архівній галузі має базуватися на синхронізації законодавства всіх учасників цього процесу, для чого необхідним є обґрунтування стратегії розвитку архівної галузі на пострадянському просторі.

Автор доходить висновку, що архівній службі України ще не вистачає важелів адміністративно-правового впливу стосовно організації зберігання документів у недержавному секторі інформаційної інфраструктури. Крім того, підкреслюється, що для забезпечення безпеки циркуляції цифрової архівної інформації з обмеженим доступом відбувається міжнародно-правова уніфікація стандартів.

Ключові слова: архівна служба, діловодство, законодавство про архіви та архівну справу, Національний архівний фонд, правове регулювання.

A PROBLEMS OF REFORMING THE ORGANIZATION AND DIVERSIFICATION OF THE LEGAL BASIS OF ARCHIVAL ACTIVITY (1991-2020)

Horishnia Mariia Leonidivna,
PhD Student at the Department of
Administrative and Customs Law
(University of Customs and Finance,
Dnipro, Ukraine)

The article considers the peculiarities of the transformation of the legal framework in the archival sphere since the restoration of Ukraine's independence. In addition, the legal basis for the organization of archival activities in the CIS countries is characterized. The consequences of the comparative legal review of the legislation on archives and archival affairs of the Republic of Azerbaijan, the Republic of Belarus, the Republic of Georgia, the Republic of Armenia, the Republic of Kazakhstan, the Republic of Tajikistan, the Republic of Uzbekistan and the Russian Federation are presented. Almost all CIS countries legally declare free access to archives. It has been established that in Russia, Georgia, Azerbaijan and Ukraine, at the legislative level, there is a restrictive period for access to certain categories of archival documents. It is systematized that at the present stage the institutional structure of legal regulation of archival activity in Ukraine consists of 13 groups of normative acts. It is emphasized that the legal acts relating to archives are proposed to be divided into three groups: basic, accounting and technological and information and regime. A comparative legal review of national practices in archival affairs and record keeping in the CIS showed that there is no synchronization of legislation in the archival field of all participants in this process, no general archival terminology of the CIS, including the work with electronic documents. It is emphasized that the international cooperation of the CIS countries in the archival field should be based on the synchronization of the legislation of all participants in this process, which requires a justification of the strategy for the development of the archival industry in the post-Soviet space.

The author concludes that the archival service of Ukraine still lacks the levers of administrative and legal influence on the organization of document storage in the private sector of information infrastructure. In addition, it is emphasized that to ensure the security of circulation of digital archival information with limited access, there is an international legal unification of standards.

Key words: archival service, office work, legislation on archives and archival business, National archival fund, legal regulation.

Актуальність проблеми. Архіви вимагають до себе такого ж поважного ставлення, як і всі інші феномени культури, а втрата навичок цивілізованого ставлення до історичних документів може стати початком духовного зубожіння суспільства. Становлення правової держави не є можливим без використання інформації, яка зберігається в історичних документах. Система організації архівної справи є також індикатором розвиненості правової держави. Нагадаємо, що механізм правового регулювання – це взята в єдності система юридичних засобів, зокрема засобів, способів і форм, послідовно організованих із метою впорядкування суспільних відносин для сприяння задоволенню інтересів суб'єктів права і встановлення правопорядку.

Розвиток правового регулювання архівної діяльності є важливим елементом цифровізації державних інститутів суспільства. Використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для вдосконалення роботи органів влади дає можливість зробити їх більш доступними для громадян, більш ефективними та більш підзвітними.

Тому сьогодні потрібно разом із міжнародним товариством створювати нову реальність, де Україна повинна посісти гідне місце високотехнологічної держави. Переорієнтація національної політики на глобальний розвиток цифрових технологій є послідовним напрямом, що відповідає реаліям сьогодення.

Проблеми права на доступ до інформації цікавлять багатьох учених, серед яких такі: В. Баскаков, М. Дімчогло, В. Залізник, О. Кохановська, Р. Калюжний, Г. Лінник, В. Ліпкан, А. Логінов, Ю. Максименко, О. Нестеренко, О. Стоєцький, А. Тунік, В. Цимбалюк, К. Череповський, О. Чуприна, С. Ясечко та інші.

Різні правові та організаційно-технічні аспекти складної та багатобічної проблеми інформації з обмеженим доступом розглядали І. Арістова, І. Бачило, Ю. Батурін, К. Беляков, В. Брижка, А. Венгеров, В. Гавловський, В. Дозорцев, Р. Калюжний, В. Копилов, Б. Кормич, О. Кулініч, В. Лопатін, Н. Петриккіна, І. Петрухін, М. Рассолов, І. Смолякова, О. Соснін, О. Тихомиров, О. Фат'янов та інші науковці. У дослідженнях І. Арістової, В. Брижка, А. Марущака, П. Мельника, Н. Мироненка, Н. Нижника, В. Павловського, В. Поповича, С. Ріпної, І. Рогатюка, Л. Савченка, В. Шамрая, В. Шкарупи та інших увага звернена на проблематику правової інформатики, інформаційного права та інформаційної безпеки. До розв'язання проблеми інформаційного забезпечення державного управління докладено відчутних зусиль у роботах В. Авер'янова, Г. Атамчука, В. Афанасьєва, О. Бандурки, Ю. Битяка, М. Вертузаєва, В. Глушкова, В. Зуя, Р. Калюжного, Ю. Козлова, А. Коренева, В. Машликкіна, В. Мінаєва, В. Михалевича, А. Омарова, В. Опришка, Г. Петрова, Н. Полевого, Е. Семенюка, І. Сергієнка, А. Урсула, М. Швеця, В. Цветкова, Л. Юзькова та інших.

Поодинокі розвідки проблеми правової регламентації комплектування аудіовізуальних архівних колекцій носять суто фрагментарний характер (Т. Ємельянова, К. Селіверстова, Л. Приходько, Т. Клименко).

Українські вчені Ш. Кечкеметі, І. Секей та Ю. Юринець досліджували проблеми адаптації українського законодавства про архівну справу до принципів і норм європейського права. Н. Московченко та А. Чайковський заглиблювалися у вивчення окремих історико-правових аспектів розвитку архівної справи в Україні. Є. Захаров акцентував свій дослідницький інтерес на питаннях законодавчого забезпечення доступу до архівів. О. Синєокий на прикладах аудіовізуальних архівів України, Білорусії, Росії, Азербайджану аналізував системи зберігання фонодокументів у цифровому комунікаційному просторі, побічно торкаючись окремих правових аспектів [11].

Утім на даний час узагальнених наукових праць, присвячених теорії архівного права та історії архівного законодавства України, не створено. Проблеми науково-правового та інституційного забезпечення інформаційно-комунікаційної безпеки цифрового архівного простору майже не відображені у новітніх правничих дослідженнях.

Предметом публікації є шляхи реформування та особливості розвитку правових основ архівної діяльності в Україні та інших країнах СНД.

Метою статті є характеристика правових аспектів нормативного регулювання організації та функціонування архівної діяльності на пострадянському просторі в період 1991–2020 рр.

Методологічна основа дослідження. Потреба застосування принципу міждисциплінарності визначається завданням комплексного аналізу правового регулювання організації архівної діяльності як культурно-інформаційного явища. Без уважного та невпинного спостереження і, як наслідок, вивчення певного архівного фонду (головним чином із точки зору його будови) не є можливою, наприклад, реалізація принципу фондової належності документів, які перебувають в опрацюванні.

Використання історико-правового методу (разом із хронологічним та логічним) дало змогу ґрунтовно дослідити витoki архівного права, історію законодавства про архіви, виявити основні віхи і принципи формування архівного права як системи, виокремити внесок провідних учених та фахівців у теорію і практику архівного права, простежити вплив соціальних факторів на специфіку генези архівної діяльності та окреслити шляхи трансформацій із подальшим розвитком. Нормативну та емпіричну основу дослідження становлять закони про архіви та архівну справу, нормативно-правові акти в архівній сфері, судові рішення та накази Міністерства юстиції України, відомчі документи з питань архівної діяльності.

Після розпаду СРСР і створення СНД главами СНД 6 липня 1992 р. було підписано Угоду про правонаступництво щодо державних архівів колишнього СРСР. Відповідно до неї, центральні державні архіви колишнього СРСР перейшли під юрисдикцію Російської Федерації у відання Державної архівної служби Росії. Угода як цілісність та неподільність фондів поряд із таким принципом містила такі умови, як збереження документів центральних архівів «загальносоюзного значення», визнання пріоритету національних законодавств (маються на увазі процеси правового регулювання переходу архівів союзного рівня та галузевих архівних фондів колишнього СРСР під юрисдикцію відповідних держав СНД) та недоторканність будь-якого архіву всіх новостворених держав на пострадянському просторі. Відповідно до Угоди про правонаступництво, центральні державні архіви колишнього СРСР перейшли під юрисдикцію Російської Федерації у відання Державної архівної служби Росії. Таким чином, значна частина «спільної історії» виявилася в розпорядженні Росії.

Національне архівне законодавство спирається на низку норм Конституції України, що безпосередньо стосуються ретроспективної документної інформації та культурної спадщини. Починаючи із серпня 1991 р., в суспільно-політичному та економічному житті України відбуваються тектонічні зрушення. Ці трансформаційні процеси значно вплинули і на стан архівної справи. Виникнення нових суспільних відносин вимагало від держави термінового розв'язання проблеми правонаступництва та юридичного регулювання архівної галузі. Виникла необхідність створити таку нормативно-правову базу, яка б повністю відповідала реаліям часу. Слід зауважити, що основні принципи організаційної побудови державної архівної системи залишилися незмінними.

По-перше, вони витримали випробування часом, по-друге, цілком відповідали основним завданням архівістики, по-третє, були повністю адаптовані до тогочасного адміністративно-територіального поділу України. Саме тому вони мали співвідноситися з дійсною системою українського законодавства, не порушувати міжнародні правові норми і створювати сприятливі умови для реформування й розвитку архівної справи. Завдання ускладнювалося тим, що впродовж 1990-х рр. спостерігався різнобіт у понятійному апараті та виявлялася нерозвиненість фахової термінології. Суспільний запит на розроблення законодавчого акта з архівної справи актуалізували небезпідставні побоювання щодо можливості втрати важливих історичних документів і потребу в суттєвій демократизації доступу до архівів в умовах різкого зростання національної самосвідомості. Після проголошення Акта незалежності України гостро постала проблема вирішення долі архівів Комуністичної партії України. Тому одним із перших прийнятих законодавчих актів цього періоду був Указ Президії Верховної Ради України від 27 серпня 1991 р., який вимагав передання документів Комуністичної партії України в підпорядкування Головному архівному управлінню при Кабінеті Міністрів України. 09 вересня 1991 р. було підписано Указ Президії Верховної Ради УРСР, згідно з яким вимагалось всі архівні документи зі спецховищ Комітету

державної безпеки негайно надати до головного архівного органу України та його підрозділам на місцях [5, с. 586–597]. Зазначений нормативний акт було спрямовано на проведення правдивої оцінки репресивним процесам радянської доби. Указом було припинено одночасну діяльність двох архівних фондів (державного і партійного). Він надав доступ до великої кількості секретних документів та сприяв розвитку матеріальних фондів державних архівів [8]. Згідно з цим Указом, окрема категорія документів Комітету державної безпеки України передавалась на зберігання у держархіви. Що ж стосується слідчих справ репресованих радянською владою осіб і фільтраційних справ громадян, примусово вивезених на роботи до Німеччини та інших країн-прибічників нацистського режиму, то вони залишались у сховищах спецслужб під грифом «таємно». Ще одна особливість цієї проблеми полягала в необхідності наукової критики матеріалів з архівів органів кримінально-політичних репресій [2].

У жовтні 1991 р. до мережі центральних архівних установ увійшов Центральний державний архів громадських об'єднань України, створений на базі Архіву Центрального Комітету Комуністичної партії України. Зрушення в архівній справі стимулювали перехід від розмов про бажаність архівного закону, що точилися в колі фахівців ще з кінця 1980-х рр., до його практичної підготовки. На початку 1992 р. у Головархіві розробники законопроекту опрацьовували чинні нормативно-правові акти з архівної справи, аналізували зарубіжне архівне законодавство, нові законодавчі акти України з деяких суміжних галузей і сфер. Розглядалися й підготовлені ще за часів СРСР проект «Об архивном фонде СССР», проект «Об Архивном деле и архивах» та проект закону України «Про Архівний фонд України і архіви», складений 1991 р. фахівцями Головархіву України. На той час уже діяв законодавчий акт, що став базовим при розробленні архівного закону «Основи законодавства України про культуру» (1992). Згідно з ним архіви вважались закладами культури, а архівна справа належала до сфери культури, при цьому громадяни отримували права щодо створення архівів і доступу до архівних документів. Окремо було визначено обов'язок громадян сприяти охороні архівів та збереженню в них документів. Держава гарантувала збереженість архівних фондів і вільний доступ до них. Заборонялося вилучати документи з архівних фондів за політико-ідеологічними мотивами, а також заборону було накладено на роздержавлення і приватизацію архівів [1, с. 4–10].

Відповідно до пріоритетних завдань архівної справи (збереження і використання національної документальної спадщини), в основу проекту архівного закону було покладено концепцію Національного архівного фонду, а головним об'єктом правового регулювання обрано сукупність усіх цінних архівних документів. Ішлося про державні документи, а також ті, що належали суб'єктам, які перебувають на території України або під українською юрисдикцією. Предметом регулювання в законі були й суспільні відносини, що виникали в процесі формування Національного архівного фонду (далі – НАФ), його обліку, зберігання та використання. Ставилися завдання законодавчо визначити організаційно-правові, економічні, соціальні умови здійснення цих напрямів діяльності, надати загальнообов'язкової сили нормам і процесам, виробленим архівною теорією та апробованим на практиці. Закон, у якому визначено основні принципові положення та організаційну побудову архівної справи нашої держави, було ухвалено 24 грудня 1993 р. під назвою «Про Національний архівний фонд та архівні установи» [9]. В українському законодавстві вперше закріплювалася абсолютно нова категорія «Національний архівний фонд». Підкреслювалося його значення як цілісної категорії культури та складника не лише національної, а й світової культурної історичної спадщини та частини суспільних інформаційних ресурсів. З ухваленням цього Закону відбулося конституювання на єдиних засадах системи

архівних установ, що мала забезпечувати функціонування НАФ. На законодавчому рівні визначено права громадян на збирання і зберігання архівних документів, доступ до НАФ, обов'язки щодо збереження НАФ. Закон відкрив простір новим економічним відносинам в архівній справі, багатоманітності форм власності в зберіганні архівних документів. А також, що важливо, ухвалення Закону мало принципове значення для захисту суверенітету України в архівній галузі, для входження її до міжнародного інформаційно-правового простору.

У липні 1992 р. в Москві було укладено Угоду про правонаступництво щодо державних архівів колишнього СРСР, яку підписали 10 держав, зокрема Україна. Угода визначала кілька принципових позицій архівної справи, зокрема визнавався перехід під юрисдикцію держав-учасниць архівів союзного рівня, що перебували на їх територіях, взаємно визнавалася юридична сила архівних довідок, регламентувалися дії щодо документів історії, які залишилися в інших державах. У 1994 р. архівісти України вперше спробували впровадити державні та галузеві стандарти. Перший такий стандарт про терміни та визначення в діловодстві та архівній справі висвітлював наявні проблеми та вказав на нерозвиненість архівної термінології.

Друга половина 1990-х рр. ознаменувалася значними змінами у співробітництві між архівною службою України та міжнародними архівними організаціями. Цьому сприяв XIII Міжнародний конгрес архівістів у Пекіні, на якому до складу Виконкому Міжнародної ради архівів (далі – МРА) увійшов саме український делегат, який став почесним членом Європейського бюро МРА. Це значно вплинуло на підвищення авторитету України в міжнародному архівному просторі.

Спроба підсумувати роботи минулого століття і спрогнозувати подальший розвиток архівної справи в новому тисячолітті була здійснена на XIV Міжнародному конгресі архівів. Представники України разом з архівістами європейських країн взяли участь у розробленні та впровадженні програм Ради Європи, які стосувалися аналізу спільної архівної спадщини, відновлення історичної пам'яті Польщі, діяльності місцевих архівно-бібліотечних об'єднань тощо. Українська делегація архівістів стала постійно брати участь у міжнародних науково-практичних симпозіумах, на яких розглядалися актуальні проблеми розвитку архівної справи та вирішувалися складні питання стосовно реституції архівних фондів [12, с. 77–83]. Підкреслимо, що правові питання реституції розглядалися на міжнародному симпозіумі, який у 1995 р. проходив саме в Україні.

Першим кроком на шляху розвитку міждержавних відносин було укладення договору у квітні 1992 р. з Національним архівом Швеції.

Підписанти цієї угоди зобов'язувались сприяти дослідній діяльності державних архівів двох країн та передбачали взаємний обмін досвідом, копіями документів, спеціалістами, виданнями та іншою інформацією. Згодом подібні угоди були підписані з багатьма іншими національними архівами близького та далекого зарубіжжя. Слід зауважити, що тільки з трьома державами Україна уклала міжурядові угоди в архівній галузі, де окремим пунктом була прописана концепція розвитку архівних стосунків.

Починаючи з 1996 р., було розроблено велику кількість нормативно-правових актів, які безпосередньо стосувалися всіх архівних установ держави.

Період 1997–1998 рр. можна вважати найбільш продуктивним у затвердженні низки важливих урядових інструкцій, які встановлювали певні стандарти у сфері діловодства. Це допомогло впорядкувати роботу в такому питанні, як звернення громадян до органів виконавчої влади. Були також надані чіткі роз'яснення щодо експлуатації матеріальних носіїв, що містять конфіденційну інформацію та є власністю держави. Паралельно з цим почалася підготовка підзаконних актів з архівної справи, більшість

із яких після реєстрації в Міністерстві юстиції України набули загальнообов'язкового характеру.

На початок 2000 р. в Україні на законодавчому рівні було вирішено низку питань, які стосувалися порядку передавання до держархівів України кінофотофонодокументів та типових положень про експертні комісії. В окремих постановах роз'яснювався порядок ведення державного обліку документів. Крім того, визначалися методичні критерії щодо виявлення унікальних документальних пам'яток, наводилися переліки типових документів із термінами зберігання. Що стосується інструкцій, то вони стосувалися переважно організаційних питань у роботі архівів (підстави закриття архівних установ, юридичні механізми надання послуг за оплату, опис інших дій).

Таким чином, створення правової бази організації та розвитку архівної справи протягом першого десятиріччя існування незалежної України стало одним із провідних напрямів діяльності центрального органу виконавчої влади в цій сфері. Ефективність діяльності державних архівних установ у напрацьованому правовому полі знижували також затримка у створенні кодифікувального нормативного документа «Основні правила роботи державних архівів», невизначеність зі статусом електронних документів, відсутність дієвих санкцій за порушення архівного законодавства [4]. Крім планового затвердження документів, державні архівні установи всіх рангів (від центральних до районних) були змушені майже щороку терміново приймати сотні тисяч справ реорганізованих або ліквідованих підприємств, установ і організацій державної й недержавної форм власності.

23–29 серпня 2004 р. у Відні відбувся XV Міжнародний конгрес архівів за участю представників Державного комітету архівів України.

Далі стисло розглянемо розвиток правового складника у сфері архівного будівництва Республіки Білорусь (далі – РБ). Архівна служба РБ законодавчо наділена широкими повноваженнями з внесення приватних документів до складу національних архівних фондів та контролю за їх збереженням. Згідно із законодавством РБ, всі документи з особового складу, які потрапили до НАФ, комплексно захищені від несанкціонованого доступу та знищення. У державний фондний каталог РБ вносяться тільки ті відомості про документи, які перебувають у державних архівах. Уносяться ці дані тільки за рішенням республіканського органу управління у сфері архівної справи. До документів з особового складу в РБ вперше законодавчо віднесено документи про присвоєння кваліфікації, розряду, звання, інші документи, які можуть бути використані для підтвердження періоду роботи і (або) навчання, займаної посади (професії), а також в інших цілях. На жаль, у зазначеному переліку документів немає згадки про документи, що підтверджують перебування у відпустці для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, хоча це питання досить актуальне.

У главі 5 «Пріоритетні напрями розвитку інформаційного суспільства» зазначається, що пріоритетним напрямом для РБ є «розвиток науково-методичної бази бібліотек, архівів, музеїв та інших закладів культури, яка дозволить повністю виконувати функцію постачальників національного електронного контенту». Відомості про склад, зміст і місцезнаходження документів державної частини НАФ містить Державний фондний каталог НАФ, який віднесений до республіканських державних інформаційних ресурсів і зареєстрований у Державному реєстрі інформаційних ресурсів РБ 22 жовтня 2001 р. за № 0200100017 [7].

Згідно зі ст. 22.10 Кодексу Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення (далі – КРБАП), передбачена адміністративна відповідальність за незаконну відмову в доступі до архівного документа. Ст. 22.11 КРБАП передбачає відповідальність за виділення приміщень для розміщення документів із порушенням установлених

законодавством норм, вилучення в архівів приміщень і використання їх не за призначенням, відмову від передання документальних матеріалів для державного зберігання, втрата або незаконне знищення документів постійного або довгострокового зберігання, втрата або незаконне знищення індивідуальним підприємцем або посадовою особою документів постійного або довгострокового зберігання, а також заподіяння їм непоправних ушкоджень тягнуть за собою накладення штрафу в розмірі від десяти до тридцяти базових величин (ст. 23.37 КРБАП від 21 квітня 2003 р. № 194-3).

Із термінів і визначень Закону РБ виключено застарілу термінологію, наприклад «документальний пам'ятник» (ст. 2). Водночас внесено нові терміни («діловодство», «особливо цінний документ», «унікальний документ» тощо). Терміни «органи Державної архівної служби Республіки Білорусь» і «установи Державної архівної служби Республіки Білорусь» було замінено на «органи архівної справи і діловодства» і «державні архівні установи» відповідно. Крім того, в Законі РБ від 25.11.2011 р. № 323-3 «Про архівну справу та діловодство у Республіці Білорусь» замість прийнятого в білоруському архівознавстві терміна «відомчі архіви» введено термін «архіви установ». Щодо низки термінів («архівна справа», «архівний фонд», «власник архівних документів», «тимчасове зберігання архівних документів», «документи з особового складу» тощо), то поправки носять технічний характер. Замість застосовуваного раніше поняття «Звід Національного архівного фонду Республіки Білорусь» в обіг уведено поняття «Державний фондний каталог Національного архівного фонду» (ст. 23). Різниця полягає не тільки в назві. По суті, в обидвох нормативних джерелах ідеться про банк узагальненої інформації, склад, зміст і місцезнаходження документів. Однак до поняття «Звід...» входила інформація про склад, зміст і місцезнаходження документів Національного архівного фонду Республіки Білорусь, зокрема про документи, що зберігаються в державних, відомчих архівах, музеях і бібліотеках, найбільш значущих для історії і культури країни документах приватних архівів. Порівнюючи із Законом РБ «Про НАФ» (1994), в Законі «Про архівну справу в Республіці Білорусь» (2011) замість Зводу НАФ передбачається ведення Державного фондowego каталогу НАФ.

У Законі РБ Державний фондний каталог передбачає внесення в нього інформації про документи суто державної частини НАФ. Саме такі колекційні зібрання перебувають на збереженні в державних бібліотеках, архівах і музеях.

Потрібно визнати, що поки юридично не закріплені механізми комплектування архівного фонду, не розроблено однозначних критеріїв доступу до архівної інформації різного характеру (зокрема такої, що містить персональні дані), електронні архіви не мають чіткої правової основи щодо функціонування.

У 2001–2005 рр. уряд Казахстану ухвалив Концепцію розвитку архівної справи в державі. У ній обговорювалися питання, пов'язані з підвищенням престижу архівної служби та її ролі в сучасному суспільстві. Головний акцент у цій доктрині було зроблено на необхідності подальшого вдосконалення законодавчої бази та розробленні нових законів, які відповідають вимогам часу.

Саме це підштовхнуло казахських законодавців на затвердження низки важливих постанов, серед яких можна виділити положення «Про порядок вивезення документів Національного архівного фонду за межі Республіки Казахстан» та «Про Державний страховий фонд копій документів», а також «Основні правила документування й управління документацією в міністерствах та інших центральних виконавчих органах і відомствах». Приведення всіх підзаконних актів про архівну справу у відповідність до законодавства Республіки Казахстан (далі – РК) було важливим завданням, яке постало перед Урядом Казахстану. Перший важливий крок у врегулюванні нормативної бази був зроблений у листопаді 2001 р. До Закону РК «Про Національний архівний

фонд та архіви» (1998) внесено істотні зміни і доповнення, які стосувалися положень, пов'язаних із переданням документів до державного зберігання [6, с. 163–170].

На пострадянському просторі в деяких країнах до законодавчих актів внесено окремі норми, які зобов'язують недержавні організації самостійно утримувати власні архіви та нести відповідальність за збереження документів. Так, наприклад, у законах «Про Національний архівний фонд та архівні установи Республіки Таджикистан», «Про Національний архівний фонд Республіки Грузія» та «Про архіви Республіки Узбекистан» є пункти, які не дозволяють приватним організаціям передавати документи на збереження до національних архівних установ.

Майже всі країни СНД законодавчо декларують вільний доступ до архівів, зокрема таким правом наділені користувачі іноземних держав. Є низка нормативних актів, які вичерпно описують практичне застосування цього права. Республіки Вірменія і Казахстан затвердили норму закону, яка дозволяє громадянам безкоштовно користуватися архівними документами. Архівні закони РБ більше акцентують увагу на форми використання документів.

Деякі країни пострадянського простору спеціально ухвалили закони, згідно з якими громадяни мають вільний доступ до відомчих архівних справ.

Наприклад, в архівному законі РК є норма, яка зобов'язує службовців надавати за вимогою заявника довідки і копії документів. Як правило, ці матеріали використовуються для захисту майнових, фінансових, земельних, сімейних та інших прав та інтересів громадян.

Але разом із відкритістю архівів у цій сфері існує низка правових обмежень. Це є продовженням законів, які стосуються державної таємниці, авторського та інтелектуального права, захисту персональних даних, права людини на таємницю приватного життя тощо.

Слід зазначити, що донедавна в архівах зберігалися переважно паперові документи, які не можна було змінювати, підробляти, корегувати, не завдавши їм при цьому видимих пошкоджень. Але через те, що носії інформації останнім часом усе частіше мають технічне походження, то документи, які на них зберігаються, можуть піддаватися значним перетворенням. Тому в сучасній практиці діловодства формування та зберігання архівних матеріалів, які розміщені на технічних інформаційних системах, має здійснюватися за новими специфічними правилами, які не збігаються з традиційними методами зберігання паперових документів. Особливо це стосується електронних носіїв інформації.

Майже всі країни колишнього СРСР на законодавчому рівні визначили свої державні архівні фонди як важливий складник національного надбання.

Саме нормативні акти безпосередньо чи опосередковано утвердили критерії, згідно з якими ті або інші документи отримують статус пам'ятки історичної чи культурної спадщини. Спеціальні закони містять статті, які поділяють архівні матеріали за формою власності, захищають права власника документів, закріплюють за державою обов'язки щодо збереження історичного й культурного надбання. А що стосується структурної побудови архівної галузі та принципів її управління, то це положення включено майже до всіх законодавчих актів про архіви. Міжпарламентська Асамблея держав-учасниць СНД за ініціативою комітету з питань науки, культури, освіти й інформації підготувала модельний Закон «Про архіви та архівний фонд». Цей рекомендаційний акт було затверджено у квітні 1999 р. і одразу ж надіслано до парламентів всіх країн, які входили до складу Міжпарламентської Асамблеї. У ньому законодавці спробували охопити всі основні напрями розвитку архівної сфери в сучасному житті. Саме цей документ рекомендовано взяти за основу при розробленні

національних законодавств про архіви. Особливу увагу приділено ролі держави в управлінні та регулюванні архівної галузі. Важливе місце в модельному Законі також відведено проблемам, які пов'язані із забезпеченням інформаційної безпеки, обліку й збереженості архівних матеріалів, які належать до історичної спадщини та перебувають у приватній власності. Українські архівісти за підтримки правників цієї сфері розробили орієнтовний план заходів на тему «Правові основи діяльності архівних служб СНД» [3, с. 38–39].

Майже всі країни СНД розглядали архіви як особливу інформаційну мережу, що діяла в масштабах держави. Протягом десятиліть вона складалась в організовану систему ретроспективної документації, яка вважалася частиною інформаційного простору держави. Але не дивлячись на це, архівні закони більшості країн пострадянського простору майже не враховували специфіки національних архівних фондів. Важливим фактором формування і розвитку міждержавного інформаційного простору є створення єдиних підходів у вирішенні питань, пов'язаних із персональними даними. Загальне розуміння змісту цього терміна – це необхідна умова для визначення ступеня та причин секретності певної групи відомостей. Наразі не всі країни СНД у законодавстві навіть згадують про існування в архівних фондах документів, які містять такі персональні дані (Вірменія, Казахстан). Отож, міжнародне співробітництво країн СНД в архівній галузі має базуватися на синхронізації законодавства всіх учасників цього процесу. А для цього, по-перше, треба було б обґрунтувати стратегію розвитку архівної галузі на пострадянському просторі, по-друге, для спрощення взаєморозуміння необхідно розробити загальну архівну термінологію, яка повинна визначатися в законодавчих актах країн.

У 2019 р. галузевий державний архів Українського інституту національної пам'яті увійшов до системи архівних установ.

Висновки. Загальну множину сучасних національних архівно-правових джерел пропонується розподілити на 10 категорій: 1) Конституція та конституційні закони, що розкривають окремі конституційні положення стосовно архівної справи та інформації (ретроспективного характеру); 2) фахові закони, що безпосередньо стосуються архівів, архівної справи й архівної діяльності; 3) непрофільні закони, що регулюють певні групи суспільних відносин і обмежуються окремими питаннями з архівної справи; 4) розпорядження та постанови Кабінету Міністрів України і Пленуму Вищого адміністративного суду України; 5) державні та міжнародні стандарти, 6) накази Міністерства юстиції України, які спеціально були розроблені Укрдержархівом, нормативні акти державних органів та інші документи владних структур (накази, типові положення, переліки типових документів на постійне зберігання тощо); 7) нормативні акти Укрдержархіву та інші документи органів управління архівною справою та адміністрації архівів (предметні накази і положення, типові норми часу тощо); 8) інструктивні та довідково-інформаційні матеріали органів юстиції та установ архівної справи (правила організації, доступу до приміщень, приймання-передавання, створення копій, виконання запитів, порядки користування архівними документами, проведення перевірок, роботи з електронними документами тощо); 9) уніфіковані системи, регламенти, методичні рекомендації, порядки заповнення документів; 10) матеріали архівної періодики (фахові наукові журнали) та документи політичних партій, громадських і релігійних організацій, творчих спілок [10].

Документальні зібрання набувають істинного сенсу тоді, коли їх склад стає відомим науковій громадськості та вони використовуються в наукових інтересах. Залишається ще не виробленою правова концепція формування недержавної частини НАФ України. Архівній службі нашої країни ще не вистачає важелів адміністративно-правового

впливу стосовно організації зберігання документів у недержавному секторі інформаційної інфраструктури.

Для забезпечення безпеки циркуляції цифрової архівної інформації з обмеженим доступом відбувається міжнародно-правова уніфікація стандартів.

Ураховуючи стрімку цифровізацію інформаційно-комунікаційного простору, на часі діє розроблення та запровадження оновленої терміносистеми з архівної справи із внесенням відповідних змін до ст. 1 «Визначення термінів» Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи».

Список використаних джерел:

1. Боряк Г., Новохатський К. Модерне архівне законодавство України. *Архіви України*. 2004. № 3. С. 4–10.
2. Доступ до архівних документів: законодавство і практика / Упоряд. Є.Ю. Захаров. Харків : Права людини, 2010. 416 с.
3. Ларін М. Порівняльний огляд архівного законодавства країн СНД. *Архіви України*. 2004. № 3. С. 30–39.
4. Новохатський К. Правове регулювання відповідальності за порушення архівного законодавства в Україні. *Архіви України*. 2004. № 3. С. 40–46
5. Нариси історії архівної справи в Україні / під заг. ред. І. Матяш та К. Климової ; Держ. Комітет архівів України ; Укр. НДІ архівної справи та документознавства. Київ : КМ Академія, 2002. С. 586–597.
6. Надольська В.В. Формування законодавчої і нормативної бази архівної справи в Республіці Казахстан. *Архіви України*. 2010. № 5. С. 163–170.
7. Об информации, информатизации и защите информации: Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-З. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 26.11.2008 г., № 279, 2/1552.
8. Про передачу архівів Компартії України у підпорядкування Головному архівному управлінню при Кабінеті міністрів України : Указ Президії Верховної Ради України. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 40.
9. Про Національний архівний фонд та архівні установи : Закон України від 24.12.1993 р. (Редакція станом на 16.10.2020 р.). *Відомості Верховної Ради України*, 1994, № 15, ст. 86.
10. Публічний звіт Голови Укрдержархіву Хромова А.В. про підсумки діяльності Державної архівної служби України у 2019 р. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2019/zvit-2019-derjarchiv.pdf.
11. Синеокий О.В. Гибридизация как инструмент модернизации системы хранения фонодокументов в цифровом коммуникационном пространстве (на примерах фонохранилищ Украины, Белоруссии, России, Азербайджана). Частное и общественное в повседневной жизни населения России: история и современность : межд. научн. конф. Санкт-Петербург, 2018. С. 121–128.
12. Юринець Ю.Л. Адаптація законодавства України у сфері регулювання архівної справи до принципів і норм європейського права. *Правова інформатика*. 2014. № 3. С. 77–83.

УДК 347.79-044.922(477):340.1

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.06>

МОРСЬКА ДОКТРИНА УКРАЇНИ 2009 РОКУ: ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ (ПРОЦЕСУАЛЬНО-ПРОЦЕДУРНИЙ) АСПЕКТ ПРАВОТВОРЕННЯ І ДОКТРИНОТВОРЕННЯ

Кузнецов Сергій Сергійович,
кандидат політичних наук,
директор
(Навчальний центр фахівців
морського транспорту,
м. Одеса, Україна)

Статтю присвячено дослідженню організаційного (процесуально-процедурного) аспекту процесів правотворення і доктринотворення в їх поєднанні на прикладі Морської доктрини України на період до 2035 року, яку було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2009 року № 1307. Автор виходить із розуміння того, що появу цієї постанови як джерела права у формі правового акта слід розглядати як результат процесу правотворення – нормотворення на державному (владно-вольовому) рівні. При цьому саму Доктрину 2009 року слід розглядати як результат процесу доктринотворення – факультативного етапу правотворення, а точніше як результат «стадії державної доктриналізації», стадії надання статусу джерела права у формі правового акта, стадії санкціонування (юридизації) визнання на державному (владно-вольовому) рівні, завершальної стадії цього процесу. Виникнення Доктрини 2009 року пов'язане з діяльністю Ради національної безпеки й оборони України (далі – РНБОУ), тому автор досліджує правові засади (основи) діяльності цього конституційного органу. За результатами дослідження автор робить висновки про те, що в процесі формування Доктрини 2009 року державними органами і посадовими особами, зокрема РНБОУ і Кабінетом Міністрів України, не приділялося належної уваги додержанню організаційних (процесуально-процедурних) аспектів правотворчої діяльності, що закріплені у відповідних правових актах. Це стосується також звернення державних органів і посадових осіб, що є бажаним і розумним, до застосування теоретичних і практичних досягнень правової науки в частині формування доктрин, зокрема правової (морської). Мається на увазі звернення до «стадії наукового пізнання» – стадії, що пов'язана з пізнавальною діяльністю суб'єктів, які долучаються самостійно (як суб'єкти професійної та/або наукової діяльності), за планами наукової діяльності або на запит компетентних державних органів (як суб'єкти наукової діяльності у певній сфері) до пізнання явищ суспільного буття в певній сфері, та «стадії суспільної доктриналізації» – стадії визнання (легітимації) результатів дослідження науковою спільнотою.

Ключові слова: правотворення, доктринотворення, доктриналізація, правова (морська) доктрина, функції і компетенція РНБОУ, організаційний (процесуально-процедурний) аспект діяльності РНБОУ, відповідальність посадових осіб.

**MARITIME DOCTRINE OF UKRAINE (2009):
ORGANIZATIONAL (ADJECTIVE AND PROCEDURAL)
ASPECT OF LAW-MAKING AND DOCTRINE FORMATION**

Kuznietsov Serhii Serhiovych,
Candidate of Political Sciences,
Director
(Center for Maritime Transport
Specialists Training, Odessa, Ukraine)

The article is concerned with the study of the organizational (adjective and procedural) aspect of the processes of law-making and doctrine formation in their combination by way of the example of the Maritime Doctrine of Ukraine for the period up to 2035 that was approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, dated October 7, 2009, № 1307. The author proceeds from the understanding that the emergence of the a.m. Resolution as a source of law in the form of the legal act should be interpreted as the result of the process of law-making – rule-making at the state (power-volitional) level. However, the Doctrine 2009 itself should be regarded as a result of the process of doctrine formation (the non-binding stage of law-making), to be more exact, as a result of “the state doctrinalization stage” and that is the stage of giving the status to the source of law in the form of legal act, more specifically the authorization (juridification) stage of recognition at the state (regulatory and volitional) level that is considered to be the final stage of the process. The emergence of the Doctrine 2009 is primarily connected with the activities of the National Security and Defense Council of Ukraine (NSDCU), for this reason, the author studies the legal principles (foundations) of the activities of this constitutional authority. Concerning the results of the study, the author concludes that throughout the formation of the Doctrine 2009 by the governmental authorities and officials, in particular by NSDCU and the Cabinet of Ministers of Ukraine, the organizational (adjective and procedural) aspects of the legislative activity, enshrined in the corresponding legal acts, were unduly neglected. This is also the case of the governmental authorities and officials’ appeal, being considered as desirable and reasonable, to apply the theoretical and practical achievements of the legal science in relation to the formation of legal doctrines, in particular legal (maritime) doctrine. It refers to the “the scientific cognition stage” – to the stage connected with the cognitive activities of the subjects joined on a stand-alone basis (as subjects of professional and/or scientific activities), on a regular basis of scientific activities or the request of the relevant governmental authorities (as subjects of scientific activities in the particular field) to cognition of the social life events in a particular field and the social doctrinalization stage, that is the stage of acknowledgement (legitimation) of the research results by the scientific community.

Key words: law-making, doctrine formation, doctrinalization, legal (maritime) doctrine, NSDCU functions and competence, organizational (adjective and procedural) aspect of NSDCU activities, responsibility of the officials.

Постанова Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 7 жовтня 2009 року № 1307 «Про затвердження Морської доктрини України на період до 2035 року» (далі – ПКМУ № 1307) [1] набула чинності 14 грудня 2009 року. Із набранням чинності ПКМУ № 1307 постає завдання її реалізації (практичне завдання). Якість та ефективність реалізації ПКМУ № 1307 буде залежати від наукового обґрунтування форм, методів і напрямів діяльності компетентних органів виконавчої влади України у вказаній сфері (наукове завдання). При цьому розуміння процесуального характеру зазначеної діяльності ставить питання про необхідність наукового дослідження організаційного

(процесуально-процедурного) аспекту процесу формування Морської доктрини України 2009 року (далі – Мордок 2009). Його виникнення пов'язане з діяльністю Ради національної безпеки й оборони України (далі – Рада), тому дослідженню правових засад (основи) діяльності цього конституційного органу, зокрема в частині, що стосується правового забезпечення організаційної (процесуально-процедурного аспекту) діяльності (В. Авер'янов указує саме на організаційно-компетенційні документи [2, с. 285]) Президента України як Голови Ради, Секретаря Ради та інших посадових осіб, які входять до її складу, було приділено певну увагу науковцями-правниками.

Так, В. Цоклан погоджується з українськими вченими стосовно того, що на виключну важливість Ради в апараті Президента України та на її самостійний конституційно-правовий статус указує і те, що це єдиний орган у системі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, які Президент України створює згідно з п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України, чий правовий статус (щодо конституційно-правового статусу Президента України; див., наприклад, дослідження Ю. Тодики [3] – К.С.), закріплено в її самостійній ст. 107 [4], а законодавець деталізує в законах України [5] та визначає поняття «конституційно-правовий статус» Ради як систему доктринальних, нормативних та інституційних елементів, які визначають поняття, принципи, завдання та функції, структуру, конституційну правосуб'єктність та гарантії діяльності Ради щодо забезпечення правового режиму національної безпеки й оборони України. Отже, важливість діяльності Ради для забезпечення безпеки конституційного ладу на різних етапах національного державотворення та правотворення «є очевидною» [6, с. 90]. Аналіз структури Ради та основних її структурних елементів дозволив В. Цоклану погодитися з вітчизняними правознавцями, які вказують на об'єктивність існування системи Ради та усталені доктринальні, предметно-функціональні, структурні та інші зв'язки між її структурними елементами, покликаними забезпечити режим національної безпеки й оборони в Україні [6, с. 92].

К. Тарасенко стверджує, що при дослідженні питання компетенції Ради як одного зі складників її конституційно-правового статусу важливо визначити зміст компетенції, притаманний будь-якому державному органу, оскільки відомо, що зовнішнім відображенням реалізації закріпленої компетенції є форма, в якій виражається згадана компетенція державного органу. Внутрішньою сутністю компетенції є методи її реалізації, а однією з найважливіших гарантій її забезпечення – відповідальність державного органу [7, с. 679]. Він зазначає, що вчені-юристи по-різному підходять до змісту поняття «компетенція», і робить висновок, що єдності серед них щодо змісту цього поняття дотепер немає. Так, «компетенцію» державного органу визначають як сукупність прав та обов'язків державного органу, а також його підвідомчість [3, с. 92]; як законно покладений на уповноваженого суб'єкта обсяг публічних справ; цілі, предмети відання як юридично визначені сфери та об'єкти впливу, владні повноваження [8, с. 55–56]; як сукупність владних повноважень (прав та обов'язків), юридичної відповідальності та предмета відання [9, с. 363]; як сутність держави, яку конкретизують її функції (основні напрями її діяльності, що зумовлені її цілями і завданнями), які виявляються у функціях органів держави (основних напрямках (видах) їх діяльності) у межах встановленої компетенції – сукупності їх прав і обов'язків (повноважень), спрямованих на досягнення мети і вирішення завдань [10, с. 131–132]. О. Зайчук визначає функції держави як «специфічні прояви, конкретні визначення соціального призначення держави в діяльності її органів» [11, с. 71]. Виходячи з наведеного, К. Тарасенко стверджує, що юридично закріплена компетенція надає Раді визначені владні повноваження, закріплює коло прав та обов'язків, об'єкти впливу, які утворюють правову основу її діяльності, мають контрольно-наглядовий (В. Гаращук стверджує, що

без організації та здійснення контролю і нагляду ускладнюється робота державного апарату, оскільки будь-яке рішення у сфері державного управління завершується контролем за їх виконанням, «інакше вони не матимуть сенсу» [12, с. 403]) та координаційний характер (зокрема функції, склад і структуру, порядок функціонування, повноваження членів) [7, с. 680, 684]. І. Дахова досліджує поняття компетенції КМУ [13]). Так, у Конституції України передбачено, що КМУ відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією (ст. 113 Конституції), а акти Президента України, прийняті в процесі, коли він очолює Раду (п. 18 ч. 1 ст. 106 Конституції), повинні бути скріплені підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання (ч. 4 ст. 106). Тут ідеться про процедуру контрасигнації. К. Тарасенко зазначає, що згідно з нормами конституційного права, контрасигнація означає наступне: підписи посадових осіб необхідні для того, щоб визначити коло осіб, відповідальних за підготовку, а також за впровадження в життя (реалізацію – К.С.) нормативного акта; наявність відповідних віз переконує голову держави в тому, що позиції всіх відповідальних осіб узгоджено; скріпивши своєю візою створений Президентом указ, Прем'єр-міністр і профільний міністр беруть на себе юридичну і політичну відповідальність за його виконання [7, с. 687]. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (далі – ЗУ КМУ 2008) закріплює, що КМУ забезпечує виконання рішень Ради, введених у дію указами Президента України (ч. 3 ст. 26 ЗУ КМУ 2008); відповідальний перед Президентом України (ч. 1 ст. 26 ЗУ КМУ 2008), який має право внести до Верховної Ради України пропозицію щодо розгляду питання про відповідальність КМУ (ч. 2 ст. 26 ЗУ КМУ 2008), Прем'єр-міністр та міністри КМУ (з питань, що належать до сфери діяльності міністерства та органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним, забезпечує їх виконання) скріплюють підписами акти Президента України, видані в межах повноважень, зокрема передбачених п. 18 ч. 1 ст. 106 Конституції (п. 4 ст. 26, п. 8 ч. 1 ст. 44, п. 5 ч. 1 ст. 46 ЗУ КМУ 2008) [14].

Саме з діяльністю Ради і появою відповідних правових актів пов'язана підзаконна діяльність КМУ з формування правової (морської) доктрини. При цьому діяльність державних органів, яка не обмежена відповідними засобами, характеризується, на думку В. Авер'янова, відсутністю відповідальності держави, її органів та посадових осіб [15, с. 72]. І. Дахова виділяє відповідальність самостійним елементом правового статусу, яка є безпосереднім наслідком незадовільного виконання компетенції [13, с. 17]. Але щодо відповідальності членів Ради, то К. Тарасенко зазначає, що це питання ще законодавчо не визначене. Це стосується як відповідальності цього державного органу за неналежне виконання передбаченої компетенції, так і відповідальності за невиконання рішень Ради [7, с. 690], а у випадках їх порушення – у примусовому застосуванні заходів впливу (негативна відповідальність), «суть яких полягає у вилученні зі сфери політики та позбавлення права здійснювати державну владу» [16, с. 330].

Незважаючи на численні наукові розвідки щодо функцій та компетенції Ради, дослідженню організаційного (процесуально-процедурного) аспекту її діяльності уваги не приділялося, зокрема дослідженню процесів правотворення і доктринотворення в їх поєднанні на прикладі Морської доктрини України на період до 2035 року. Отже, об'єктом дослідження визначено процеси правотворення і доктринотворення в їх поєднанні у сфері реалізації законодавчо визначених функцій і компетенції Ради національної безпеки й оборони України. Предметом дослідження обрано організаційний (процесуально-процедурний) аспект процесів правотворення

і доктринотворення у їх поєднанні у сфері реалізації законодавчо визначених функцій і компетенції Ради національної безпеки й оборони України на прикладі формування Морської доктрини України до 2035 року.

Мета статті – дослідити та проаналізувати організаційний (процесуально-процедурний) аспект процесів правотворення і доктринотворення у їх поєднанні у сфері реалізації законодавчо визначених функцій і компетенції Ради національної безпеки й оборони України на прикладі формування Морської доктрини України до 2035 року. При досягненні мети дослідження враховано наукові здобутки таких учених-юристів, як Т. Аверочкіна, В. Авер'янов, В. Гаращук, І. Дахова, Є. Додін, О. Зайчук, С. Ківалов, Я. Ленгер, О. Скакун, К. Тарасенко, Ю. Тихоміров, Ю. Тодика та інші, що становлять емпіричну базу дослідження.

Правові засади (основи) діяльності державних органів і посадових осіб у сфері питань національної безпеки й оборони. Процес підготовки та прийняття Мордоку 2009 слід пов'язувати з процесуально-процедурною діяльністю Ради національної безпеки й оборони України. Правовий статус Ради як координаційного органу з питань національної безпеки й оборони при Президентові України, який координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони, визначено ст. 107 Конституції України. У вказаній статті визначено, що компетенція та функції цього конституційного органу визначаються Законом України «Про Раду національної безпеки й оборони України» (далі – ЗУ РНБО 98) [17] в редакції, що була чинною на період підготовки, прийняття, реалізації та скасування Мордоку 2009 (це стосується всіх правових актів, які аналізуються у цій статті). Указаний закон визначає правові засади організації та діяльності Ради, її склад, структуру, компетенцію і функції. Рада у своїй діяльності має керуватися Конституцією та законами України (ст. 107 Конституції); міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; актами Президента України (ст. 2 ЗУ РНБО 98), зокрема рішення Ради вводяться у дію його указами (ст. 107 Конституції; ст. 10 ЗУ РНБО 98). Функції і компетенція Ради визначені в Розділі II «Функції і компетенція Ради національної безпеки й оборони України» ЗУ РНБО 98. Так, функціями Ради у сфері національної безпеки й оборони є такі: внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики (ч. 1 ст. 3 ЗУ РНБО 98); координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у мирний час, в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України (ч.ч. 2, 3 ст. 3 ЗУ РНБО 98). Відповідно до окреслених функцій у визначеній сфері, Рада розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, що належать до сфери її компетенції (ч. 1 ст. 4 ЗУ РНБО 98); здійснює поточний контроль за діяльністю органів виконавчої влади (ч. 2 ст. 4 ЗУ РНБО 98); залучає до аналізу інформації посадових осіб та фахівців органів виконавчої влади, державних установ, наукових закладів, підприємств та організацій усіх форм власності (ч. 3 ст. 4 ЗУ РНБО 98); ініціює розроблення нормативних актів та документів із питань, що належать до її компетенції, та узагальнює практику їх застосування та результати перевірок їх виконання (ч. 4 ст. 4 ЗУ РНБО 98); виконує інші дії в межах своєї компетенції, що визначені п. п. 5–7 ст. 4 ЗУ РНБО 98, зокрема подає Президентові України пропозиції щодо визначення стратегічних національних інтересів, концептуальних підходів, напрямів та заходів щодо забезпечення національної безпеки й оборони в політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах; щодо проектів нормативних актів та документів (зокрема міжнародних договорів), державних програм, доктрин, директив; стосовно доручень органам виконавчої влади та науковим закладам України,

пов'язаним із вивченням конкретних питань та здійсненням відповідних досліджень; щодо залучення контрольних, інспекційних та наглядових державних органів до здійснення контролю за своєчасністю та якістю виконання ухвалених Радою та введених у дію рішень; стосовно забезпечення і контролю надходження та опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційності та використання в інтересах національної безпеки України, аналізу на її основі стану і тенденцій розвитку подій, що відбуваються в Україні і світі, визначення потенційних та реальних загроз національним інтересам України; щодо інших питань, визначених ч. 1 ст. 4 ЗУ РНБОУ; а також подає висновки і пропозиції за результатами поточного контролю Ради за діяльністю органів виконавчої влади у визначеній сфері (ч. 2 ст. 4 ЗУ РНБОУ 98).

Щодо визначення кола питань, які належать до сфери національної безпеки й оборони, то ч. 1 ст. 4 ЗУ РНБОУ 98 встановлює, що з цього питання слід звернутися до Концепції (основ державної політики) національної безпеки України (далі – Концепція безпеки 97) [18]. Зауважимо, що вказаний правовий акт був змінений 22 липня 2003 року. Із 14 січня 2006 року (на весь час підготовки Мордоку 2009) діяв у новій редакції Закон України «Про основи національної безпеки України» (далі – ЗУ безпеки 2006) [19]. Відповідно до преамбули, ЗУ безпеки 2006 (згідно з п. 17 ч. 1 ст. 92 Конституції України) визначає основні засади державної політики, спрямовані на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності (Ст. 92. Виключно законами України визначаються «<...> 17) основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку»). Відповідно до ст. 1 «Визначення термінів» ЗУ безпеки 2006, наведені в законі терміни вживаються в такому значенні: «національна безпека» – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам; «національні інтереси» – життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її розвиток; «загрози національній безпеці» – наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України. Саме відповідно до цього Закону розробляються і затверджуються Президентом України доктрини, концепції, стратегії і програми, якими визначаються цільові настанови та керівні принципи воєнного будівництва, а також напрями діяльності органів державної влади в конкретній обстановці з метою своєчасного виявлення, відвернення і нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам України (ч. 2 ст. 2 ЗУ безпеки 2006). Це стосується Стратегії національної безпеки України (далі – Стратегія безпеки 2007) [20], яку було затверджено Президентом України відповідно до п. п. 1 і 17 ч. 1 ст. 106 Конституції України (Стаття 106. Президент України: 1) забезпечує «<...> національну безпеку держави; «<...> 17) здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави) та ч. 2 ст. 2 Закону України «Про основи національної безпеки України» (Стаття 2. Правова основа національної безпеки: «Відповідно до цього Закону розробляються і затверджуються Президентом України Стратегія національної безпеки України і Воєнна доктрина України «<...>, які є обов'язковими для виконання» [19]). Стратегія безпеки 2006 визначає принципи (п. 2); стратегічні цілі, пріоритети, завдання (п. 3) та механізми реалізації політики національної безпеки (п. 4); механізми забезпечення життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз (ч. 6 п. 1) [20].

Поточне інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення діяльності Ради здійснює її апарат. Апарат Ради національної безпеки й оборони (далі – Апарат Ради), відповідно до Положення про Апарат Ради, є державним органом [21], що підпорядковується Секретареві Ради національної безпеки й оборони (далі – Секретар Ради), який підпорядковується безпосередньо Президентові України, забезпечує організацію роботи і виконання рішень Ради [17] та здійснює загальне керівництво Апаратом Ради відповідно до своїх повноважень, що визначені ст. 13 ЗУ РНБО 98 і п. п. 6–9 Положення про Апарат Ради. 24 грудня 2007 р. на посаду Секретаря Ради (відповідно до Указу Президента В. Ющенка [22]) було призначено Р. Богатирьову.

Порядок (процеси і процедури) функціонування (діяльності) Ради.

Перспективне і поточне планування. Голова Ради – Президент України: затверджує перспективні і поточні плани; дає доручення членам Ради, пов'язані з виконанням покладених на неї функцій. Секретар Ради: готує (організовує підготовку) пропозиції щодо перспективного і поточного планування. Члени Ради: вносять до Ради пропозиції щодо розгляду будь-яких питань, що належать до її компетенції; беруть участь у плануванні. Апарат Ради: організовує підготовку та узагальнення пропозицій щодо проектів перспективних і поточних планів. Аналіз вищенаведеного дає можливість зробити висновок про існування певних осіб, які мають повноваження щодо участі в плануванні. Проте повноваження щодо внесення пропозицій із планування роботи Ради, тобто пропозицій про включення до цих планів розгляду певних питань, мають лише члени Ради. Звідси постає питання про визначення члена Ради, який уносив пропозицію про внесення до плану роботи Ради розгляду питання щодо забезпечення розвитку України як морської держави. Відповіді на це питання ми не маємо.

Підготовка засідань Ради. Голова Ради – Президент України: затверджує час і порядок проведення. Секретар Ради: організовує роботу, пов'язану з підготовкою. Члени Ради: здійснюють попередню підготовку питань; координують діяльність робочих та консультативних органів Ради. Апарат Ради: готує матеріали для розгляду; готує для розгляду питання щодо організації роботи з виявлення загроз національним інтересам і національній безпеці, визначення шляхів та засобів їх відвернення та нейтралізації та щодо пріоритетів державної політики у сфері національної безпеки й оборони; аналізує стан забезпечення національної безпеки, зокрема щодо матеріальних, фінансових, кадрових, організаційних аспектів, готує відповідні пропозиції; опрацьовує пропозиції щодо вдосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади в цій сфері; аналізує стан виконання законодавства з питань національної безпеки і оборони, готує пропозиції щодо його вдосконалення; готує пропозиції щодо утворення тимчасових міжвідомчих комісій, робочих та консультативних органів Ради. Отже, постає питання щодо визначення осіб, які здійснювали попередню підготовку питання забезпечення розвитку України як морської держави до розгляду, зокрема матеріали, аналіз стану справ тощо, та відповідні пропозиції з цього питання, те, чи користувався Апарат Ради своїм правом залучати спеціалістів з органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розгляду питань, що належать до його компетенції, чи утворювалися тимчасові міжвідомчі комісії, робочі та консультативні органи для опрацювання і комплексного вирішення проблем міжгалузевого характеру і забезпечення науково-аналітичного та прогнозного супроводження діяльності Ради. Відповідей на ці питання ми не маємо.

Проведення засідань Ради. Підготовка, прийняття та введення в дію рішень. Засідання Ради є основною формою її діяльності. Голова Ради – Президент України: особисто головує на засіданнях; уводить у дію ухвалені Радою рішення своїми указами.

Секретар Ради: організовує роботу, пов'язану з проведенням засідань; подає на розгляд Президентові України проекти рішень Ради та проекти указів Президента України про введення у дію відповідних рішень Ради. Члени Ради: беруть участь у засіданнях, уносять зауваження та пропозиції, голосують щодо питань, що розглядаються; висловлюють свою думку щодо проектів рішень Ради. Апарат Ради: готує проекти рішень Ради. Так, 16 травня 2008 року під головуванням Президента України В. Ющенка у Секретаріаті Глави держави розпочалося засідання Ради. «На засідання виносяться три блоки питань. Найбільш актуальним і знаковим є перше питання «Про заходи забезпечення розвитку України як морської держави», – сказав В. Ющенко, відкриваючи засідання [24]. Рішення з цього питання було ухвалено Радою 16 травня 2008 року (далі – РНБО 2008) і скріплено підписами Голови і Секретаря Ради [25], а рішення Ради з цього питання було введено в дію Указом Президента України від 20 травня 2008 року № 463/2008 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2008 року «Про заходи щодо забезпечення розвитку України як морської держави» [26]. Із набуттям чинності 27 травня 2008 року обох правових актів їх положення стали обов'язковими до виконання (у 2014 р. ці акти було скасовано на підставі відповідного рішення Ради [27] (пп. 20 п. 1, п.п. 41 п. 2), яке було введено в дію відповідним Указом Президента [28] (пп. 41 п. 2); обидва правові акти набули чинності 30 червня 2014 р.).

Рішенням Ради [25] рівень використання наявного потенціалу морської галузі було визнано незадовільним і таким, що не відповідає інтересам національної безпеки, а ситуацію, що склалася у морегосподарському комплексі, було віднесено (відповідно до ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки і оборони України» [19]) до основних загроз національній безпеці в економічній сфері. Роботу КМУ з формування основ морської політики було визнано вважати не зовсім достатньою. Як один із заходів подолання загрозливої ситуації та виправлення визначених недоліків у роботі і, відповідно, забезпечення розвитку України як морської держави КМУ було приписано розробити та подати до 1 жовтня 2008 року на розгляд Ради проект Морської доктрини України [25].

Контроль над виконанням рішень Ради, введених у дію указами Президента України (далі – чинних рішень Ради). Голова Ради – Президент України: заслуховує поточну інформацію Секретаря Ради про перебіг виконання чинних рішень Ради, виносить питання про стан виконання рішень Ради на її засідання. Секретар Ради: забезпечує організацію виконання чинних рішень Ради, організовує роботу, пов'язану з контролем за їх виконанням; інформує Президента України та членів Ради про перебіг виконання чинних рішень Ради; порушує за результатами здійснення контролю за виконанням чинних рішень Ради питання щодо відповідальності посадових осіб. Члени Ради: координують та контролюють у межах своїх посадових повноважень виконання чинних рішень Ради. Апарат Ради: забезпечує здійснення контролю за станом виконання чинних рішень Ради. Контроль, який здійснюють суб'єкти публічної адміністрації, є діяльністю, спрямованою на своєчасне виявлення і ліквідацію факторів, що заважають ефективному здійсненню функцій держави, «унеможлижуючи» забезпечення належного рівня забезпечення публічних інтересів» [29, с. 3].

Виконання КМУ чинного рішення Ради (РНБО 2008) та контроль над його виконанням. Морську доктрину України до 2035 року було затверджено ПКМУ № 1307 (набрання чинності – 14 грудня 2009 року). Звернемо увагу на те, що чинне рішення Ради приписувало КМУ не розробляти і затверджувати доктрину, а тільки розробити проект доктрини та подати його на розгляд Ради. Слід зазначити, що на виконання вказаного припису було надано трохи більше чотирьох місяців (із моменту набуття рішенням

чинності 27 травня 2008 року до 01 жовтня 2008 року). Але за всієї поваги до фахівців Ради, які брали участь у розробленні проекту рішення, та членів Ради, які голосували за його ухвалення, не є можливим визнати цей строк як розумний із точки зору виконання припису (до слова, Мордок 2009 було затверджено не 01 жовтня 2008 року, а лише 07 жовтня 2009 року, тобто майже через рік). Таке судження продиктовано розумінням того, що йдеться про розроблення проекту саме правової (морської) доктрини з додержанням як еволюційних, так й організаційних (процесуально-процедурних) аспектів процесу доктринотворення. При цьому припис щодо розроблення та подання проекту доктрини на розгляд Ради цілком відповідає і «букві», і «духу» ЗУ безпеки 2006 у частині, що визначає її компетенцію. Зокрема це стосується розроблення та подання пропозицій Президентові України щодо визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки (зокрема проектів державних програм і доктрин, указів Президента України в економічній сфері (пп. 1 ч. 1 ст. 4 Закону України від 19 червня 2003 року «Про основи національної безпеки України»)). Вищезазначене свідчить про те, що самостійним затвердженням Мордоку 2019 КМУ не лише не виконав відповідне рішення Ради, але і перебрав на себе компетенцію Ради, зокрема Секретаря Ради, який має повноваження вносити до органів виконавчої влади обов'язкові для розгляду пропозиції та рекомендації щодо поліпшення координації заходів, що здійснюються цими органами з питань національної безпеки, та Апарату Ради, який уповноважений готувати для розгляду Радою питання щодо організації роботи з виявлення загроз національним інтересам і національній безпеці та засобів їх відвернення та нейтралізації. На наш погляд, такі дії КМУ не є прийнятними (з точки зору їх правомірності та додержання виконавчої дисципліни) та такими, що їх спричинили негативні наслідки: зниження юридичної сили правового акта (ухвалення рішенням Ради і затвердження відповідним указом Президента України); порушення вимог щодо підконтрольності, підзвітності та відповідальності за реалізацію (виконавча дисципліна); зниження рівня якості змісту і, відповідно, ефективності реалізації. На жаль, юридичної оцінки таких дії КМУ надано не було. До того ж слід розуміти, якщо йдеться про зміст проекту саме правової (морської) доктрини, то необхідним і розумним у діях КМУ мало б стати додержання як еволюційних, так й організаційних (процесуально-процедурних) аспектів процесу доктринотворення. Отже, Мордок 2009 слід розглядати як результат процесу доктринотворення – факультативного етапу правотворення, а точніше як результат «стадії державної доктриналізації», стадії надання статусу джерела права у формі правового акта, стадії санкціонування (юридизації) визнання на державному (владно-вольовому) рівні, завершального етапу цього процесу.

Вищезазначене дало підстави зробити такі **висновки**:

Відсутність офіційної інформації унеможливило здійснення аналізу організаційного (процесуально-процедурного) аспекту діяльності Ради національної безпеки й оборони України у частині, що стосується питання правової (морської) доктрини, зокрема щодо:

- включення до планів роботи Ради розгляд питання щодо розроблення проекту;
- підготовки питання та відповідних матеріалів до розгляду на засіданні Ради;
- розгляду питання, проекту рішення та ухвалення рішення на засіданні Ради;
- контрасигнації Указу Президента України про введення у дію рішення Ради.

Відсутність офіційної інформації щодо розгляду та/або прийняття проекту Морської доктрини України Радою дає підстави стверджувати, що вказаний проект до Ради у визначений строк не надходив, тобто йдеться про протиправне невиконання

КМУ рішення Ради, яке було введено у дію відповідним Указом Президента України, звідси постає питання виконавчої дисципліни та юридичної відповідальності цього державного органу.

Відсутність офіційної інформації щодо розгляду питання про невиконання чинного рішення Ради (ні за строками, ні за змістом приписів) дає підстави стверджувати, що Радою (посадовими особами Ради) не реалізовано їх законодавчо передбачені функціональні повноваження та компетенцію в частині, що стосується оцінки юридичної відповідальності КМУ за невиконання чинного рішення Ради, тобто йдеться про протиправне самоусунення Ради, звідки постає питання виконавчої дисципліни та юридичної відповідальності координаційного органу при Президентові України.

Якщо йдеться про зміст проекту саме правової (морської) доктрини, то необхідним і розумним у діях КМУ мало б стати додержання як еволюційних, так і організаційних (процесуально-процедурних) аспектів процесу доктринотворення.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Морської доктрини України на період до 2035 року : постановою Кабінету Міністрів України від 07.10.2009 р. № 1307 (у ред. від 14.12.2009). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1307-2009-%D0%BF/ed20091007#Text>
2. Авер'янов В.Б. Проблема удосконалення правової регламентації статусу Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади. *Правова система України: історія, стан та перспективи*: у 5 т. Харків : Право, 2008. Т. 2: Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / за ред. Ю.П. Битяка. С. 284–305.
3. Тодыка Ю.Н., Яворский В.Д. Президент Украины: конституционно-правовой статус. Харьков: Факт, 1999. 256 с.
4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Федоренко В.Л. Конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2010. № 12. С. 32–39.
6. Цоклан В.В. Структура Ради національної безпеки і оборони України як важливий елемент її конституційно-правового статусу. *Конституційне право та конституційний процес в Україні*. 2011. № 2(5). С. 90–92.
7. Тарасенко К.В. Компетенція, форми і методи діяльності та відповідальність Ради національної безпеки України. *Форум права*. 2012. № 2. С. 679–692. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12tkviou.pdf>
8. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. Москва : Юринформцентр, 2001. 355 с.
9. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків : Консум, 2006. 656 с.
10. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. Київ : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 520 с.
11. Зайчук О.В. Сутність і призначення держави. *Теорія держави і права. Академічний курс: підручник* / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. С. 59–73.
12. Гаращук В.М. Конституційні засади державного контролю та нагляду в Україні. *Правова система України: історія, стан та перспективи*: у 5 т. Харків : Право, 2008. Т. 2: Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / за ред. Ю.П. Битяка. С. 403–424.
13. Дахова І.І. Поняття компетенції Кабінету Міністрів України. *Право і безпека*. 2003. Т. 2. № 1. С. 16–19.
14. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 16.05.2008 р. (у ред. 16.05.2008) / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/279-17/ed20080516#Text>

15. Авер'янов В. Забезпечення прав і свобод людини – пріоритетна орієнтація адміністративної реформи в Україні. *Юридичний вісник*. 2000. № 2. С. 70–73.
16. Ленгер Я.І., Бисага Ю.Ю. Відповідальність вищих органів державної влади: окремі аспекти. *Форум права*. 2008. № 3. С. 325–331. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/2008-3/08ljivoa.pdf>
17. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР (у ред. від 01.06.2009 р.) / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80/ed19980305#Text>
18. Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України : постанова Верховної Ради України від 16.01.1997 р. № 3/97-ВР (у ред. від 22.07.2003 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3/97-%D0%B2%D1%80#Text>
19. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV (у ред. від 14.01.2006 р.) / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15/ed20060114#Text>
20. Про стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 12.02.2007 р. № 105/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/105/2007/ed20070212#Text>
21. Положення про Апарат Ради національної безпеки і оборони України : Указ Президента України від 14.10.2005 р. № 1446/2005 (у ред. від 18.02.2009 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1446/2005/ed20090218#Text>
22. Про призначення Р. Богатирьової Секретарем Ради національної безпеки і оборони України : Указ Президента України від 24.12.2007 р. № 1251/2007. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Ukazy/165.html>
23. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
24. Вігуляр О., Черненко Г. Під головуванням Президента Віктора Ющенка розпочалося засідання РНБОУ. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/622433-pd_golovuvannyam_prezidenta_vktora_yushchenka_rozpochalosya_zasdannya_rnbou_692369.html
25. Про заходи щодо забезпечення розвитку України як морської держави : Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16.05.2008 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0015525-08#Text>
26. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2008 року «Про заходи щодо забезпечення розвитку України як морської держави»: Указ Президента України від 20.05.2008 р. № 463/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463/2008#Text>
27. Про скасування деяких рішень Ради національної безпеки і оборони України : Рішення Ради національної безпеки і оборони від 28.04.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0008525-14#Text>
28. Про рішення Ради національної безпеки і оборони від 28 квітня 2014 року «Про скасування деяких рішень Ради національної безпеки і оборони України» та визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України : Указ Президента України від 06.06.2014 р. № 504/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/2014#Text>
29. Ківалов С.В. Контроль як напрям діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Правове життя сучасної України*: у 3 т.: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 травня 2020 р.) / відп. ред. М.Р. Аракелян. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2020. Т. 2. С. 3–6.

УДК 340.13

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.07>

СТАВЛЕННЯ ДО СУДОВОЇ ПРАКТИКИ ЯК ДЖЕРЕЛА ПРАВА У ВІТЧИЗНЯНІЙ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ ДОРАДЯНСЬКОЇ ДОБИ (ДРУГА ПОЛОВИНА ХІХ - ПОЧАТОК ХХ СТОРІЧЧЯ)

Невзоров Ігор Львович,

кандидат юридичних наук,

професор кафедри теорії та історії

держави і права

факультету № 1

(Харківський національний університет

внутрішніх справ, м. Харків, Україна)

<http://orcid.org/0000-0002-2021-78>

Актуальність статті полягає в тому, що під час докорінних перетворень соціального порядку, сформованого на певний момент часу, в юриспруденції країн континентальної системи права практично завжди виникав інтерес, по-перше, до проблематики природного права, а по-друге, до проблеми суддівської правотворчості. Виникнення цієї особливості в історичному процесі багато в чому пояснюється одними і тими ж причинами. Формування нових соціальних реалій з особливою гостротою ставить питання про етичну цінність наявного закону, про те, наскільки він відповідає якійсь вищій ідеї права, права як вищої справедливості. Метою статті є всебічне дослідження наукових підходів вітчизняних учених-правознавців дорадянської доби, в яких розкривається ставлення до судової практики як джерела права. Визначено, що світова судова практика на своєму прикладі очевидно показує, що явно виражений, категоричний, нормативістський підхід до права відживає своє. Нині внаслідок процесів конвергенції (наближення) правових систем виникають ситуації, коли країни англосаксонської правової сім'ї використовують писане право (законодавство), і навпаки, у країнах романо-германської правової сім'ї суди ухвалюють рішення, що мають прецедентний характер. З'ясовано, що судова реформа 1864 року заклала основи західноєвропейського судочинства у правовій системі імператорської Росії. Відповідно до концепції реформи в діяльності судів проголошувалася, з одного боку, свобода внутрішнього суддівського переконання та суворота підпорядкованість закону – з іншого. Одночасно вводився касаційний перегляд справ як засіб реалізації принципу однаковості в суддівській практиці. Вищою касаційною інстанцією за задумом укладачів Судових статутів стали касаційні департаменти, утворені у складі Сенату для здійснення вищого нагляду в порядку управління та виконання. Наголошено, що більшість авторів, які вважали, що судові рішення є джерелами права, схилилися до тієї думки, що все-таки судові рішення та судова практика не можуть бути рівноцінними за юридичною силою та статусом поряд із законодавчими актами джерелами права. Значною мірою вони доповнюють і розвивають норми законодавства, сприяють їх належному виконанню та реалізації.

Ключові слова: правова система, джерело права, суд, судовий прецедент, судова нормотворчість, позитивне право, юридичний релятивізм, справедливість, тлумачення норм права, судовий розсуд.

ATTITUDE ON JUDICIAL PRACTICE AS A SOURCE OF LAW IN DOMESTIC POST-SOVIET JURISPRUDENCE (LATE 19TH - EARLY 20TH CENTURY)

Nevzorov Ihor Lvovych,
Candidate of Juridical Sciences,
Professor at the Department of Theory
and History of State and Law
of the Faculty No. 1
(Kharkiv National University of Internal
Affairs, Kharkiv, Ukraine)
<http://orcid.org/0000-0002-2021-78>

The relevance of the article is that during the radical transformations of the social order formed at a certain point in time, in the jurisprudence of the continental legal system almost always there was interest, firstly, in natural law, and secondly, in the problem of judicial law-making. The emergence of this feature in the historical process is largely due to the same reasons. The formation of new social realities raises the question of the ethical value of the existing law, of the extent to which it corresponds to some higher idea of law, of law as the highest justice. The purpose of the article is a comprehensive study of scientific approaches of domestic jurists of the pre-Soviet era, which reveals the attitude to judicial practice as a source of law. It is determined that the world jurisprudence on its example clearly shows that a clearly expressed, categorical, normative approach to law is outliving its usefulness. Today, as a result of the processes of convergence (approximation) of legal systems, there are situations when the countries of the Anglo-Saxon legal family use written law (legislation) and, conversely, in the countries of the Romano-Germanic legal family, courts make precedents. It was found that the judicial reform of 1864 laid the foundations of Western European justice in the legal system of Imperial Russia. According to the concept of reform in the activity of courts, freedom of internal judicial conviction and strict obedience to the law were proclaimed, on the other. At the same time, the cassation review of cases was introduced as a means of implementing the principle of equality in judicial practice. According to the plan of the drafters of the Judicial Statutes, the highest cassation instance was the cassation departments formed within the Senate to exercise supreme supervision in the order of management and execution. It was emphasized that most authors, who believed that court decisions were sources of law, were inclined to believe that court decisions and case law could not be equivalent in legal force and status along with legislative acts as sources of law. To a large extent, they supplement and develop the norms of legislation, promote their proper implementation and enforcement.

Key words: legal system, source of law, court, judicial precedent, judicial rule-making, positive law, legal relativism, justice, interpretation of legal norms, judicial discretion.

Постановка проблеми. Постановка питання про джерела права як для світової, так і для вітчизняної юриспруденції є споконвічною [1, с. 180]. В умовах сьогодення, зокрема прийняття Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 р. № 3477-IV, в якому передбачено, що суди застосовують під час розгляду справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та практику Європейського суду з прав людини як джерело права (ст. 17) [2, 3; 1, с. 180–181], перед вченням про джерела права (основні постулати якого доволі тривалий час мають аксіоматичний характер) постають нові й гострі теоретичні та прикладні завдання й питання [1, с. 180–181]. Одне з них полягає у тому, наскільки можливим є застосування судових рішень, судової правотворчості в країнах

з романо-германською правовою системою, до яких у т. ч. належить і Україна. Все це об'єктивно зумовлює потребу звернення до накопиченої наукової спадщини фундаментальної юриспруденції, що стосується природи судового прецеденту як такого, так і питання щодо перспектив його впровадження в праві континентальні системи. Саме цим міркуванням і зумовлена потреба у вивченні ставлення науковців до судової практики як джерела права у вітчизняній юриспруденції дорадянської доби другої половини XIX – початку XX сторіччя.

Стан наукової розробки проблеми. Проблематика природи судового прецеденту та судової нормотворчості у другій половині XIX – початку XX сторіччя викликала неабиякий науковий інтерес у зв'язку із започаткованою у 1864 р. судовою реформою та якісною інновацією цивільного та кримінального судочинства, відповідно до європейських правових традицій та практик. Аналіз різноманітних публікацій того часу вказує на те, що проблема мала системний, без перебільшення стиковий характер, розглядалась вченими як у ракурсі питань правореалізації, так і в межах дискурсу про природу джерел права. Серед учених, які вивчали проблему судової нормотворчості, можливості її впровадження у правову систему Російської імперії, необхідно виокремити Є.О. Васьковського, Г.П. Вербловського, Ю.С. Гамбарова, А.В. Градовського, Г.В. Демченка, М.М. Коркунова, С.О. Муромцева, І.В. Покровського, В.М. Хвостова, Т.М. Яблочкова та багатьох інших учених.

Мета статті – всебічне дослідження наукових підходів вітчизняних учених-правознавців дорадянської доби, в яких розкривається ставлення до судової практики як джерела права.

Виклад основного матеріалу. Під час докорінних перетворень соціального порядку, сформованого на певний момент часу, в юриспруденції країн континентальної системи права практично завжди виникав інтерес, по-перше, до проблематики природного права, а по-друге, до проблеми суддівської правотворчості.

Виникнення цієї особливості в історичному процесі багато в чому пояснюється одними і тими ж причинами. Формування нових соціальних реалій з особливою гостротою ставить питання про етичну цінність наявного закону, про те, наскільки він відповідає якійсь вищій ідеї права, права як вищої справедливості.

Під час виникнення такого роду колізій у юридичній науці та судовій практиці починає аргументуватися й реалізовуватися ідея про те, що суд, ухвалюючи рішення за справою, повинен керуватися критеріями, що стосуються не тільки закону, а найчастіше, і зовсім перебувають за межами писаного права [4, с. 20]. При цьому однією із найважливіших граней проблеми є пошук відповіді на питання: чи може нормативістська концепція права, яка визнає нормативно-правовий акт єдиним джерелом права, слугувати теоретичним фундаментом діяльності держави й усього суспільства щодо забезпечення невід'ємних прав і свобод людини, пріоритету її інтересів?

Як відомо, така концепція права домінувала у вітчизняній юриспруденції протягом усього XX сторіччя. Вона визначила основні риси системи радянського, а згодом українського права.

Основна ідея в частині, що стосується системи права, у рамках такої концепції була в головних своїх рисах сформульована в ході дискусій, які відбувалися у СРСР наприкінці 30-х років XX сторіччя [5, с. 175; 6, с. 45].

Її суть загалом зводиться до таких постулатів:

1) з точки зору свого зовнішнього виразу право являє собою сукупність юридичних норм, тобто загальнообов'язкових до виконання під страхом примусу, здійснюваного державною владою (юридичної відповідальності), правил поведінки, встановлених або санкціонованих державою [6, с. 65];

2) право – не просто сукупність, але систематизована сукупність правових норм, тобто являє собою систему. Норми права поєднуються в галузі, які своєю чергою складаються з інститутів права [6, с. 65].

Тим часом, світова судова практика на своєму прикладі очевидно показує, що явно виражений, категоричний, нормативістський підхід до права відживає своє. Нині внаслідок процесів конвергенції (наближення) правових систем виникають ситуації, коли країни англосаксонської правової сім'ї використовують писане право (законодавство) і, навпаки, у країнах романо-германської правової сім'ї суди ухвалюють рішення, що мають прецедентний характер.

Прихильники юридичного релятивізму (прагматизму) взагалі наполягають на тому, що якщо в законі відсутня справедливість (aequitas), то цей закон не містить у собі права; отже, ухвалюючи рішення, суддя може й повинен керуватися не цим законом, а звертатися безпосередньо до критерію справедливості як докорінної суті права [7, с. 27].

У цьому зв'язку неабиякий науковий інтерес являє ретроспективний аналіз поглядів класиків юридичної науки Російської імперії другої половини XIX – початку XX сторіччя, що займалися проблематикою джерел права загалом і судового права зокрема.

З одного боку, цей інтерес зумовлений об'єктивною необхідністю постійного оновлення науки теорії права, що неможливо без урахування й збереження наукової спадщини, залишеної попередніми поколіннями юристів, а також розвитком сучасних концепцій праворозуміння, подальшим розвитком та удосконаленням доктрини поділу влади в державі.

З іншого боку, у другій половині XIX сторіччя в Російській імперії почалася судова реформа, одним із завдань якої було забезпечення незалежності суддівського корпусу від адміністративної влади, підвищення ролі та авторитету суду в житті суспільства, що деякою мірою нагадує сучасну дискусію щодо ролі суду в житті громадянського суспільства.

У «Московских ведомостях» від 16 квітня 1865 року з питання про відокремлення судової влади від інших, насамперед виконавчої, відзначалося: «У діяльність суду мала право втручатися урядова влада, якщо не прямо, то опосередковано, і нижчі ланки судової влади були зовсім подавлені наглядом адміністративної влади. Вища адміністрація не могла знищувати судові вироки, але могла ревізувати діловодство, вимагати звітів суддів, накладати стягнення на суд і суддів. Несумлінним і ледачим суддям не було від цього перешкоди, але скільки було суддів чесних, гарячих, діяльних, котрим доводилося залишати свої посади тільки тому, що вони почувалися залежними від секретарів губернського правління або від правителя губернаторської канцелярії! Що може бути більш принизливим для суду, і якого суду можна чекати під час такої залежності? Новий статут знімає із судді це ярмо та визначає суду своє коло діяльності, до якої ані прямо, ані побічно не може втручатися загальна адміністрація» [8, с. 220–221].

Судова реформа 1864 року заклала основи західноєвропейського судочинства у правовій системі імператорської Росії. Відповідно до концепції реформи в діяльності судів проголошувалася, з одного боку, свобода внутрішнього суддівського переконання та суворота підпорядкованість закону – з іншого. Одночасно вводився касаційний перегляд справ як засіб реалізації принципу однаковості у суддівській практиці. Вищою касаційною інстанцією за задумом укладачів Судових статутів стали касаційні департаменти, утворені у складі Сенату для здійснення вищого нагляду в порядку управління та виконання [9, с. 201].

Наслідком подібного стану речей стала полеміка про необхідність здійснення судами правотворчої функції.

Правовими підставами для її виникнення були положення ст. 69 Зводу законів Російської імперії 1835 року, Статути цивільного та кримінального судочинства 1864 року. Вони вимагали від суддів однаковості та стабільності у своїй професійній діяльності, а також накладали на них обов'язок враховувати попередні рішення верховного судового органу – Урядовуючого Сенату, що встановлювали та роз'яснювали зміст законів [10, с. 202].

У ст. 69 Зводу законів Російської імперії також указувалося, що «судові рішення справ приватних можуть бути наведені в поясненні і суддівських доповідях, ... щоб не могли одного змісту справи двома видами виходити» [9, с. 202].

Своєю чергою стаття 919 Статути кримінального судочинства встановлювала: «Доповідь справи Сенату полягає у викладенні: 1) обставин справи, що стосуються предмета скарги або протесту; 2) оскарженого або опротестованого вироку; 3) причин, на яких ґрунтується клопотання про скасування вироку; 4) законів, пристойних справі; 5) зразкових рішень, поставлених Сенатом по справах однорідних» [9, с. 224].

Коментуючи таку статтю, Г.В. Демченко вказував, що суд не тільки може, але й повинен враховувати власні прецеденти, зобов'язаний приймати їх до уваги під час розгляду однорідних випадків щораз, коли трапляється необхідність у поясненні сумнівної справи [9, с. 224].

До того ж в ухвалі з'єднаної присутності Сенату від 22.12.1888 року вказувалося, що «судові місця й особи зобов'язані стежити за роз'ясненнями точного змісту законів, що містяться в рішеннях касаційних департаментів Сенату, роздрукованих до загального відома» [10, с. 218].

Свою чергою Т.М. Яблочков у «Практическом комментарии на Устав гражданского судопроизводства» указував: «Натепер соціальні відносини постійно ускладнюються, тому закон не може один встигнути за всіма потребами життя. На судову практику покладається своєю творчістю заповнити ті прогалини у праві, які не можуть бути заповнені іншим чином. Ця судова практика й відвойовує собі місце поряд із законом у ролі самостійного джерела права» [11, с. 143].

Розглядаючи загалом систему джерел права Російської імперії, М.М. Коркунов у своїх «Лекціях із загальної теорії права» писав: «Джерела російського права ті ж самі, що й у будь-якого позитивного права: закон, звичай, судова практика. У цей час судам пропонується будь-яку справу вирішувати на підставі наявних законів, не зупиняючи рішення під приводом неповноти, неясності, недоліку або протиріччя законів, а виконати таку вимогу можна тільки у разі вільного тлумачення законодавчих постанов. І в дійсності наша судова практика, особливо касаційна, внаслідок неповноти й казуїстичного характеру нашого законодавства, з необхідності має творчий характер» [12, с. 273].

Аналогічної точки зору також дотримувався і Л.І. Петражицький, який також стверджував, що «як третє й останнє (після законного й звичаєвого права) джерело російського права в юридичній літературі приводиться, згідно із загальними пануючими ученнями сучасної науки про джерела, судова практика» [13, с. 130].

На думку Ю.С. Гамбарова, прецедент є не тільки зручним засобом пристосування юридичних норм до життя, але й дозволяє врахувати більш повно конкретні обставини справи, «дає суб'єктам права чіткі орієнтири вирішення спірних відносин і реальної можливості задоволення своїх інтересів» [14, с. 142–143].

Г.П. Вербловський відзначав, що «загальні та тверді норми закону – бажана й необхідна умова сучасного життя. Але не можна жадати від загального закону того, що

він дати не в змозі, не можна вимагати, щоб він охопив усе правове життя суспільства в його дрібних подробицях, щоб він устигав стежити за живою розмаїтістю й вічною мінливістю дійсності, що рухається. Тим самим тверде правило закону стає недостатнім для застосування до розглянутого випадку» [15, с. 16].

«Практика будь-якого суду показувала, – писав Е.О. Васьковський, – що суд неодноразово ухилявся від істинного змісту законів, з метою їхнього пристосування до потреб життя. Безсумнівно, що в цих випадках він виходив за межі своєї компетенції й під видом тлумачення законів змінював і виправляв їх, привласнюючи собі відомою мірою законодавчу функцію. Це явище небажане, тому що воно порушує принципи відокремлення судової влади від законодавчої. Однак потрібно додати, що це явище являє собою природне слідство відсталості законодавства й усякої діяльності органів законодавчої влади» [16, с. 2219].

«Не порушуючи найбільш загальних засад сформованого правового ладу, – писав С.О. Муромцев, – суд працює над його мирним перетворенням і розвитком. Самодіяльність суду, його активне, але не пасивне положення перед особою закону становлять нормальну форму його діяльності. Законодавча функція ніколи не була й не може бути відділена цілком від влади судової. Тлумачення або застосування закону завжди містить у собі явне або приховане перетворення його.

Необхідність тлумачення породжує те, що суд індивідуалізує загальні засади закону в застосуванні його до окремих положень. Він вносить необхідні виправлення в самі принципи в міру роз'яснення обстановки або змін її в часі» [17, с. 378].

Ідею визнання судового прецеденту в правовій системі Російської імперії джерелом права також підтримував А.Д. Градовський. Зокрема, він писав, що «прецеденти всіма шанованого й гідного поваги судового місця – чудова гарантія проти особистих і довільних тлумачень закону окремими представниками судової влади. У гарно організованій магістратурі сила прецедентів стримує сваволу тлумачення значно більше, ніж законодавчі міри проти цієї сваволі» [18, с. 14].

При цьому варто зазначити, що більшість авторів, які вважали, що судові рішення є джерелами права, схилилися до тієї думки, що все-таки судові рішення та судова практика не можуть бути рівноцінним за юридичною силою та статусом поряд із законодавчими актами джерелами права. Значною мірою вони доповнюють і розвивають норми законодавства, сприяють їх належному виконанню й реалізації.

Також слід зазначити, що серед російських юристів другої половини ХІХ – початку ХХ сторіччя було й не менш супротивників віднесення судових прецедентів до числа джерел права імперії. Так, В.М. Хвостов та Н.К. Ранненкампф вважали, що прийняті на підставі ст. 9 Статуту цивільного судочинства «судові рішення не містять у собі творчої судової діяльності законодавця: суди у подібних випадках не мають права вводити свої суб'єктивні погляди або теоретичні положення; вони зобов'язані лише розвивати засади позитивного законодавства, керуючись точним розумом найбільш відповідних і найближчих законів» [19, с. 93].

І.О. Покровський також не визнавав судову практику джерелом права. Констатуючи той факт, що закон не діє механічно, а для його здійснення в житті він має потребу в суді, котрий на його думку, є «живим посередником» для застосування до конкретних випадків; суддя повинен вирішувати всі виникаючі питання, спираючись винятково на закон, навіть незважаючи на те, що застосування «поганого» закону приводить у такому конкретному випадку до очевидної несправедливості [20, с. 107].

Визнання судового рішення джерелом права, на думку І.О. Покровського, приховує у собі небезпеку сваволі, яка зумовлена суддівським розсудом. Зокрема, він відзначав, що «ідея вільного (судового) права припускає, що суддя повинен уявити себе

законодавцем. Але чи може він при цьому уявити себе законодавцем зовсім вільним? Чи може він, якщо він ніцшеанець, дати простір своїм теоріям про надлюдину й про християнство як моралі рабів? Чи може він, якщо він соціал-демократ, здійснювати свою програму, якщо він крайній реакціонер, відновляти порядки феодального або кріпосного права? Або ж він повинен представити себе законодавцем у таких реальних умовах, у разі такого реального співвідношення партійних і політичних сил, мислено врахувати ймовірний результат голосування такої норми в парламенті? Врешті-решт, і та, і інша альтернативи неминуче приведуть до (трохи більшого або трохи меншого) торжества особистих настроїв і пристрастей» [20, с. 41].

До числа супротивників визнання судового рішення джерелом права належав і А.В. Поляков. Аргументом на користь такого висновку, на його думку, є те, що судові рішення не містять у собі норму права як формалізований правовий текст. Зокрема, він відзначав, що правові норми (об'єктивне право) – це «об'єктивовані правові тексти». При цьому поняття «правовий текст» поширюється на все об'єктивне право – як писане, так і неписане. Тим часом відомо, що такий різновид права, як правовий звичай, може бути ніяк не оформленим графічно, більше того, норми звичаєвого права можуть бути зовсім не об'єктивовані, існуючи лише у свідомості невизначеного числа осіб (соціальної групи) і знаходячи свій прояв лише в процесі реалізації. За таких умов назвати норми неписаного права правовим текстом було б досить необачним.

Висновки. Аналіз розвитку наукових підходів учених-юристів другої половини XIX – початку XX сторіччя з проблеми визнання судової практики як джерела права свідчить, що за згаданою проблемою не було єдності думок. Та невизначеність, що склалася в результаті суперечок і неоднозначних суджень щодо поняття, змісту й відмітних ознак судової практики, відображається у науковій літературі пострадянських країн і донині.

Список використаних джерел:

1. Невзоров І.Л., Лазарев В.В. Деякі дискусійні аспекти, що зумовлюють необхідність подальшої інновації вчення про джерела права. *Проблеми нормотворення, реалізації та тлумачення норм права у світлі загальновизнаного принципу верховенства права* : тези доп. та повідомл. учасників IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 3–4 жовт. 2019 р.) / за заг. ред. І.Д. Шутака. Харків : Право, 2019. С. 180–183.
2. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>. (дата звернення: 28.01.2021).
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text. (дата звернення: 28.01.2021).
4. Мартынич Е., Колоколова Э. Прецедентное право : от советской идеологии к международной практике. *Рос. Юстиция*. 1994. № 12. С. 20–25.
5. Адексеев С.С. Структура советского права. Москва : Юрид. лит, 1975. 258 с.
6. Зивс С.Л. Источники права. Москва : Наука, 1981. 241 с.
7. Гук П.А. Судебный прецедент как источник права : дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. 205 с.
8. Катков М.Н. Собрание передовых статей «Московских ведомостей» за 1865 г. Москва, 1897. 785 с.
9. Демченко Г.В. Судебный прецедент. Варшава : Изд-во Варшавского учебного округа, 1903. 249 с.
10. Васьяковский Е.А. Курс гражданского процесса. Москва : Бр. Башмаковы, 1913. 704 с.

11. Яблочков Т.М. Практический комментарий на Устав гражданского судопроизводства. Ярославль, 1913. Т. 1. Основы гражданского процесса (ст. 1–28). 406 с.
12. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. Санкт-Петербург : Юр. кн. магазин Н.К. Мартынова, 1904. 354 с.
13. Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. Санкт-Петербург : Тип. Т-ва «Екатерингофское Печатное Дело», 1909. Том I. 318 с.
14. Гамбаров Ю.С. Курс гражданского права. Санкт-Петербург : Изд-во Стасюлевича, 1911. Т. 1. 780 с.
15. Вербловский Г.П. Гражданское судопроизводство. *Журнал Министерства юстиции*. 1895. № 8. С. 1–39.
16. Васьковский Е.А. Судебное усмотрение и толкование законов. *Право*. 1901. № 50. С. 2219–2220.
17. Муромцев С.А. Суд и закон в гражданском праве. *Юридический Вестник*. 1880. Кн 11. С. 377–393.
18. Градовский А.Д. О судебном толковании законов по русскому праву. *Журнал гражданского, уголовного права*. 1874. Кн. 1. С. 1–62.
19. Хвостов В.М. Общая теория права. Элементарный очерк. Вильно, 1914. 149 с.
20. Покровский И.А. Гражданский суд и закон. Проблема их взаимоотношения. Киев : Издание Е. Горской, 1905. 55 с.

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.08>

МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА АНГЛІЇ: ПІДСУМКИ ФАКТОЛОГІЧНОГО АНАЛІЗУ

Нестор Віталій Романович

кандидат юридичних наук

Виявлено два важливих для порівняльно-правового аналізу періоди розвитку міського самоврядування в містах України та Сполученого Королівства. Обґрунтовано, що наявність цих двох періодів та їх подібність за сутністю (та частково за хронологічними показниками) дає можливість вести мову про «точки дотику» досліджуваних інститутів.

Першим запропоновано вважати період розквіту міського самоврядування. І для України, і для Сполученого Королівства ним є період середньовіччя. Дослідницький інтерес до цього періоду аргументовано тим, що протягом цього часу самоврядування в містах було наближеним до сучасного з точки зору наявності представницького органу, виконавчого органу, але й більш складним. Остання риса була притаманна міському самоврядуванню, тому що місцеве самоврядування в сучасному розумінні було відсутнє, а тому органи міського самоврядування мали значно більше повноважень.

Другим періодом, важливим для порівняльно-правового аналізу періоду розвитку міського самоврядування в містах України та Сполученого Королівства, запропоновано вважати період появи в досліджуваних країнах місцевого самоврядування (і, відповідно, міського самоврядування) в його сучасному стані.

Продемонстровано, що місцеве самоврядування в чотирьох історичних частинах Сполученого Королівства вже має доволі істотні відмінності. Узагальнено думки фахівців із цього питання щодо того, що з часом ці відмінності ставатимуть все більш і більш істотними. Резюмовано, що у Сполученому Королівстві є чотири системи місцевого самоврядування (по одній на кожену історичну частину країни). Відповідно, існує чотири підходи до міського самоврядування. Загальна, «спільна» для всіх чотирьох історичних частин країни система місцевого самоврядування на сучасному етапі відсутня.

Рекомендовано при дослідженні міського самоврядування в Сполученому Королівстві звертати увагу та досліджувати лише відповідний досвід Англії. Ця теза аргументована тим, що: а) більшість міст розташовані на території Англії; б) це дозволить запропонувати рецепцію тих рішень, підходів, принципів тощо, які вже пройшли перевірку часом; в) це уможливить вдале застосування методу абстрагування; г) на сучасному етапі в Англії міське самоврядування зокрема та місцеве самоврядування в цілому є найбільш різноманітним і різноваріантним.

Ключові слова: міське самоврядування, місцеве самоврядування, місто, міська територіальна громада, територіальна громада, публічна влада.

CITY GOVERNMENT IN UKRAINE AND ENGLAND: RESULTS OF FACTOLOGICAL ANALYSIS

Nestor Vitalii Romanovych,
Candidate of Juridical Sciences

The author shows two important for comparative legal analysis of the period of development of urban self-government in the cities of Ukraine and the United Kingdom. It is substantiated that the presence of these two periods and their similarity in essence (and partly in chronological indicators) provides an opportunity to talk about the “points of contact” of the studied institutions.

The first period is proposed to be considered the period of prosperity of urban self-government – for both Ukraine and the United Kingdom it is the period of the Middle Ages. The research interest in this period is justified by the fact that during this time self-government in cities was close to modern in terms of the presence of a representative body, the executive body – but also more complex. The last feature was inherent in urban self-government because local self-government in the modern sense was absent, and therefore, municipal self-government bodies exercised much more power.

The second period, important for the comparative legal analysis of the period of development of urban self-government in the cities of Ukraine and the United Kingdom, is the period of emergence of local self-government (respectively, urban self-government) in its current state.

It has been shown that local government in the four historic parts of the United Kingdom already has quite significant differences. The opinions of experts on this issue are summarized that over time, these differences will become more and more significant. It is summarized that in the United Kingdom there are four systems of local self-government – one for each historical part of the country. Accordingly, there are four approaches to urban self-government. There is no general, “common” system of local self-government for all four historical parts of the country at the present stage.

It is recommended that the study of urban self-government in the United Kingdom pay attention to and study only the relevant experience of England. This thesis is based on the fact that: a) most of the cities are located in England; b) it will allow to offer reception of those decisions, approaches, principles, etc. which have already passed ‘time check’; c) it will allow the successful application of the method of abstraction; d) at the present stage in England, urban self-government in particular and local self-government in general is the most diverse.

Key words: city government, local government, city, city territorial community, territorial community, public authority.

Постановка проблеми. Глава держави, Парламент та Уряд України приділяють значну увагу питанням реформування місцевого самоврядування. Процеси урбанізації роблять це питання надзвичайно актуальним для нашої країни, а тому доречно при його вирішенні звертатися як до національного, так і до зарубіжного досвіду.

Значний інтерес становить досвід Сполученого Королівства Великобританії та Північної Ірландії, який у частині міського самоврядування є таким же давнім, як і український. Тому слід виявити можливі напрями його запозичення з метою підвищення ефективності міського самоврядування в Україні.

Стан дослідженості. Сучасній українській літературі бракує матеріалів (як фактологічних, так і аналітичних) щодо міського самоврядування у Сполученому Королівстві; винятками є поодинокі згадки про окремі факти в статтях наукових фахових видань

[1–6]. Думається, що введення таких матеріалів у національний доктринальний обіг сприятиме проведенню порівняльно-правових досліджень міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві, зокрема в окремих його частинах. Відповідно, більш активним стане також запозичення позитивного британського досвіду.

Мета статті – стисло викласти ті висновки порівняльно-правового аналізу міського самоврядування у містах України та Англії, яких дійшов автор у процесі багаторічних досліджень цього питання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Будь-яке компаративне дослідження має ґрунтуватись на історичній основі. Виявлено два важливих для порівняльно-правового аналізу періоди розвитку міського самоврядування в містах України та Сполученого Королівства. Обґрунтовано, що наявність цих двох періодів та їх подібність за сутністю (та частково за хронологічними показниками) дає можливість вести мову про «точки дотику» досліджуваних інститутів.

Першим запропоновано вважати період розквіту міського самоврядування. Як для України, так і для Сполученого Королівства ним є період середньовіччя. Дослідницький інтерес до цього періоду аргументовано тим, що протягом цього часу самоврядування в містах було наближеним до сучасного з точки зору наявності представницького органу, виконавчого органу, але й більш складним. Остання риса була притаманна міському самоврядуванню, тому що місцеве самоврядування в сучасному розумінні було відсутнє, а тому органи міського самоврядування мали значно більше повноважень.

Перший період в Україні – період розквіту міського самоврядування – хронологічно охоплюється епохою Середньовіччя. Значна частина українських міст у цей час здійснювала самоврядування відповідно до положень магдебурзького права. Для подальшого компаративістського дослідження важливими є такі його характеристики:

- а) поділ органів самоврядування на представницькі та виконавчі; також були наявні судові органи, що дає можливість вести мову про систему стримувань і противаг;
- б) персоналізація самоврядування для кожного міста, що мало магдебурзьку грамоту (її мали не всі міста; для українських міст магдебурзьке право застосовувалось завжди з обмеженнями);
- в) широке коло сфер, у яких органи міського самоврядування здійснювали свої повноваження.

Варто зазначити, що самоврядування в містах на території сучасної України було уніфіковано Міським положенням 1870 року і поки що ніколи не індивідуалізувалось (крім самоврядування міст Київ та Севастополь). Рекомендовано впровадити підхід, відповідно до якого самоврядування міст має бути не уніфікованим, а адаптованим відповідно до викликів, які стоять перед територіальними громадами.

Щодо Сполученого Королівства, то поштовхом для розвитку та розквіту міського самоврядування стало Норманське завоювання. Таким чином, якщо на українські середньовічні міста впливало німецьке міське право, то на британські – французьке. Підкреслено, що магдебурзьке право не було б чужорідним для Сполученого Королівства із джерельної точки зору, оскільки багато в чому спиралось на судові прецеденти.

Загалом, нормани сприяли утворенню міських населених пунктів, тому що так їм було легше утримувати владу на Британських островах. Поширити вплив на міський населений пункт було більш ефективно, ніж на сільський, адже менші зусилля приводили до кращих результатів у частині охопленої кількості людей. Норманське захоплення принесло централізовану публічну владу, більш жорстку ієрархію органів публічної влади з підпорядкуванням нижчих органів вищим. Зазначено, що таку

ж політику «урбанізації» англійські монархи проводили дещо пізніше щодо територій Уельсу.

На підставі ознайомлення з британськими хартіями міст запропоновано вважати, що вони становлять менший інтерес для сучасних дослідників, ніж магдебурзькі та хелмінські хартії українських міст. У той час, як магдебурзькі та хелмінські хартії були пов'язані з наданням місту права на самоврядування переважно в частині організаційної (та, відповідно, функціональної) діяльності, британські міські хартії здебільшого гарантували звільнення від одного чи кількох видів податків та зборів. Наприклад, якщо в континентальних європейських містах відповідно до хартії городяни могли самостійно формувати міський суд, то в усіх британських містах функціонували королівські суди. І лише поодинокі місцеві населені пункти мали право обирати суддю (*justice*), який розглядав кримінальні справи (інші судді призначалися монархом). Позиція шерифа також завжди заміщувалась монархом.

Резюмовано, що в період середньовіччя кожне британське місто розвивалося у напрямі чи напрямках, які вважались його найбільш заможними мешканцями найперспективнішими з точки зору географічних, культурних, інших особливостей. Індивідуалізація міського самоврядування знаходила свій вияв не в організаційно-правових формах (тобто в структурі міського самоврядування), як у більшій частині міст континентальної Європи. Перевага віддавалася функціональному, компетенційному розвитку, зокрема ті кошти, які залишались у місцевих бюджетах після сплати податків та зборів до державної казни, спрямовувались на подальший розвиток міста (або городяни, їхнє майно обтяжувались податками значно менше, ніж сільських жителів, тому перші мали більш високий рівень життя).

Другим важливим для порівняльно-правового аналізу періоду розвитку міського самоврядування у містах України та Сполученого Королівства, запропоновано вважати період появи в досліджуваних країнах місцевого самоврядування (і, відповідно, міського самоврядування) в його сучасному стані.

Другий період в Україні хронологічно припав на кінець ХХ ст. На основі аналізу положень Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року, законів Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 року, «Про економічну самостійність Української РСР» від 3 серпня 1990 року, «Про бюджетну систему Української РСР» від 5 грудня 1990 року сформульовано низку узагальнень для подальшого проведення компаративного дослідження.

Так, запропоновано вважати позитивними чинниками подальшого розвитку міського самоврядування:

- а) відокремлення регіонального самоврядування від місцевого;
- б) створення підґрунтя для «переорієнтації» самоврядування не на адміністративно-територіальну одиницю, а на її жителів (територіальну громаду);
- в) приділення уваги матеріальній основі місцевого самоврядування, зокрема міського.

Також запропоновано вважати негативними чинниками подальшого розвитку міського самоврядування:

- а) відсутність окремих положень про міське самоврядування;
- б) неточність, частковий збіг компетенційних положень органів місцевого самоврядування, зокрема міського.

Слід підкреслити, що одним із принципів місцевого і регіонального самоврядування стаття 3 Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 року передбачала принцип «оптимальної децентралізації». Наголошено, що черговий етап муніципальної

реформи в Україні передбачає здійснення децентралізації публічної влади. У наступних кодифікованих законах про місцеве самоврядування він уже не згадувався, а до питання децентралізації публічної влади знову звернулись лише у 2014 році.

Загалом, на сучасному етапі в Україні система органів міського самоврядування містить:

а) обов'язкові елементи (до них належать міська рада, міський голова, міські виконавчі органи);

б) факультативні елементи (до них належать представницькі та виконавчі органи районів у містах, якщо місто має районний поділ, а також органи самоорганізації населення).

Другий історичний період – формування місцевого самоврядування в його сучасному вигляді – у Сполученому Королівстві охоплює надзвичайно тривалий проміжок часу: від «британської муніципальної революції XIX століття» до деволюції публічної влади, яка відбулася наприкінці XX – на початку XXI століть. Наприкінці XIX століття сформувались органи міського управління, які функціонують і досі, а компетенційна та економічно-фінансова основи їх діяльності були закладені для Англії у 1970-х роках, для інших історичних частин Сполученого Королівства – при здійсненні деволюції. Крім того, деволюція внесла і певні зміни до того, як здійснюється міське самоврядування в різних історичних частинах Сполученого Королівства.

Акт про місцеве управління 1972 року містив положення, відповідно до яких відбулась комплексна муніципальна реформа на території таких історичних частин країни, як Англія та Уельс:

а) оновлено систему адміністративно-територіального поділу;

б) місцеве самоврядування стало дволанковим у кожній з історичних частин Сполученого Королівства (дотепер у столиці та в неметрополітенських графствах воно залишається дволанковим);

в) уніфіковано не тільки кількість ланок органів місцевого самоврядування, але й матеріально-фінансові основи їх діяльності, адміністративний контроль за функціонуванням (він майже не застосовується у Сполученому Королівстві, однак є випадки, коли його здійснення є необхідним);

г) переглянуто компетенцію органів місцевого самоврядування (вони отримали від держави повноваження у сфері охорони здоров'я та санітарії, а також водопостачання).

Ті повноваження, які традиційно належали органам місцевого самоврядування, були ретельно систематизовані, після чого перелік було розподілено між муніципальними органами кожної з двох ланок (районами та графствами). Найбільш важливі повноваження для жителів населених пунктів зокрема міських, було надано як районам, так і графствам.

Висновки. Акт про локалізм 2011 року змінив Акти про місцеве управління 1972 року та 2000 року в частині компетенції, осучаснення оподаткування на муніципальному рівні, державного нагляду за муніципальним управлінням, а також питань прямої муніципальної демократії. Наголошено, що за наслідками деволюції Парламент Сполученого Королівства здійснює нормативно-правову регламентацію лише місцевого самоврядування в Англії, зокрема міського. Продемонстровано, що місцеве самоврядування в чотирьох історичних частинах Сполученого Королівства вже має доволі істотні відмінності. Узагальнено думки фахівців із цього питання щодо того, що з часом ці відмінності ставатимуть все більш і більш істотними.

Перспективи подальших досліджень полягають у творчих розвідках, що стосуються порівнюваності українського та британського досвіду міського самоврядування та виявлення можливостей застосування позитивних напрацювань у нашій країні.

Список використаних джерел:

1. Нестерович В.Ф. Інституційне утвердження електронних петицій в Україні у контексті зарубіжного досвіду. *Віче*. 2015. № 22. С. 18–23.
2. Нестерович В.Ф. Конституційно-правова модернізація органів державної влади у рамках утвердження демократії участі в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2016. № 1. С. 67–76.
3. Мішина Н.В. Актуальні проблеми викладання муніципального права в Україні. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2016. Т. 15. С. 161–167.
4. Мішина Н.В. Деякі особливості муніципального управління в Лондоні. *Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць*. Вип. 22. Одеса: Юридична література, 2004. С. 229–233.
5. Мішина Н.В. Територіальні громади та об'єднані територіальні громади в Україні. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2019. Т. 24. С. 75–80.
6. Мішина Н.В. Муніципальне управління у Великому Лондоні. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. Т. 3. Одеса: Юридична література, 2004. С. 237–244.

УДК 34.08

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.09>

РОЛЬ ЦІННІСНИХ ОРІЄНТАЦІЙ ОСОБИ У ФОРМУВАННІ АКСІОЛОГІЧНОГО ВИМІРУ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Новіков Микола Михайлович,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри професійних
та спеціальних дисциплін
(Херсонський факультет
Одеського державного університету
внутрішніх справ, м. Херсон, Україна)

Погрібний Ігор Митрофанович,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри фундаментальних
та юридичних дисциплін
(Харківський національний університет
внутрішніх справ, м. Харків, Україна)

У статті розглядається система ціннісних орієнтацій, які формуються в працівника Національної поліції України під час проходження ним служби. Установлено, що цінності утворюють основу життя і діяльності людини та спрямовують її самореалізацію у професійній діяльності, вони відбивають ставлення особи до її роботи (зокрема честь, мужність, хоробрість, відвага, гуманізм), є важливими в підвищенні рівня мотивації виконання ними професійних обов'язків. Професійна поведінка, яка здійснюється працівником поліції, повинна проходити через оцінку її відповідності системі внутрішніх (особистісних) та зовнішніх (людських) цінностей, що сприяє її визнанню професійною та успішною.

У статті розкривається зміст моделі ціннісних орієнтацій працівника поліції, яка складається з мотиваційно-сміслового, процесуально-результативного та комунікативно-орієнтовного аспектів. Визначено, що мотиваційно-смісловий аспект моделі ціннісних орієнтацій працівника поліції відбиває ціннісні орієнтації його як особистості. Комунікативно-орієнтований аспект ціннісних орієнтацій працівника поліції формується через спілкування з оточенням. Ним формуються та змінюються вже наявні ціннісні орієнтації працівника під час комунікації з іншими особами. Процесуально-результативний аспект ціннісних орієнтацій працівника поліції є динамічним вираженням взаємодії суб'єкта зі світом і показником дієвості його особистих позицій щодо професійної діяльності та її результатів. Підсумовано, що ціннісні орієнтації працівника поліції є внутрішнім компонентом свідомості поліцейського, який формується під впливом внутрішніх (особистісних) та зовнішніх (загальнолюдських) уявлень про суспільні цінності як об'єкт правової охорони.

У підсумку сформульовано, що поєднуючись з етичними стандартами професійної діяльності, ціннісні орієнтації працівника поліції формують самобутній аксіологічний вимір правоохоронної професійної діяльності.

Ключові слова: аксіологічний вимір, ціннісні орієнтації працівника поліції, професійна діяльність працівника поліції.

**ROLE OF VALUE-BASED ORIENTATION OF A PERSON WHEN ORGANIZING
THE AXIOLOGICAL DIMENSION IN THE ACTIVITY OF THE OFFICER
OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE**

Novikov Mykola Mykhailovych,
Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor,
Senior Lecturer at the Department of
Professional and Special Disciplines
(Kherson Faculty of Odesa State
University of Internal Affairs,
Kherson, Ukraine)

Pohribnyi Ihor Mytrofanovych,
Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor,
Professor at the Department of
Fundamental and Juridical Disciplines
(Kharkiv National University
of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine)

The article considers the system of value orientations that are formed in an employee of the National Police of Ukraine during his service. Values form the basis of human life and activity and promote its self-realization in professional activities. Values reflect a person's attitude to his work, they increase the level of motivation of a person to perform his professional duties. The professional behavior of a police officer should be assessed by him for compliance with the system of internal (personal) and external (human) values. The assessment contributes to the recognition of policing as professional, successful, and socially oriented.

The article characterizes the model of value orientations of a police officer. The model consists of motivational-semantic, procedural-effective and communicative-oriented aspects. The motivational and semantic aspect of the model of value orientations of a police officer contains the value orientations of the individual. The communicative-oriented aspect is formed through the communication of the police officer with the people around him. Communicative activity influences the value orientations of a police officer. It can shape them, or it can change them. The procedural-effective aspect of the value orientations of a police officer is a dynamic expression of the police officer's interaction with the world. This aspect is an indicator of the effectiveness of the police officer's personal position on professional activity and its results. It is concluded that the value orientations of a police officer are an internal component of the policeman's consciousness. Value orientations are formed under the influence of internal (personal) and external (universal) ideas about social values as an object of legal protection.

As a result, it is formulated that combined with ethical standards of professional activity, the value orientations of a police officer form an original axiological dimension of law enforcement professional activity.

Key words: axiological dimension, value orientations of a police officer, professional activity of a police officer.

Постановка проблеми. Діяльність працівників Національної поліції України є важливим складником процесів, що пронизують суспільне життя. Вона є частиною правоохоронної функції держави, запорукою захисту прав і свобод людини, підтримки

демократичного режиму української державності. Основою успіху будь-якої професійної діяльності, яка охоплює певне коло людей, є не тільки чітке розуміння сутності та призначення виконуваної роботи, але й наявність сталих внутрішніх переконань щодо ролі обраної професії для підтримання загальнолюдських цінностей та власного місця (позиції) в ній. Специфічною особливістю діяльності працівника Національної поліції є її максимальна регламентованість як нормативно-правовими актами, так і професійними традиціями, а також уявленнями суспільства про «ідеального поліцейського» та відповідними суспільними очікуваннями. Відповідно, підкорення встановленим обмеженням може викликати суперечності з боку внутрішнього «я», подолання яких можливе лише за наявності стійких переконань, які формуються на підставі належно сформованих ціннісних орієнтацій.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання професійної етики публічної служби, працівників правоохоронних органів та працівників Національної поліції України привертає увагу як теоретиків, так і практиків. Це підкреслює значна кількість опублікованих робіт у різних юридичних галузях (починаючи з юридичної психології і завершуючи дослідженнями у кримінологічному напрямі). Серед окреслених робіт слід виділити позиції О.М. Банрдурки, А.І. Берендеєвої, А.І. Біласа, С.П. Бочарова, В.Є. Землянської, Г.В. Дубова, Г.А. Зоріна, Т.О. Коломоєць, Є.В. Кузнецова, В.А. Трофіменка, Д.Ю. Сіротченкова, В.І. Чередніченка, С.М. Школи та інших. Однак зазначені праці стосуються здебільшого зовнішнього вираження етичної поведінки – формування етичних стандартів, нормативно-правового регулювання етичного складника проходження служби в органах внутрішніх справ, ролі етичних стандартів у підготовці майбутнього поліцейського. Однак безпосередньо внутрішнє ставлення працівника поліції до змісту виконуваної ним роботи та її ролі у суспільстві з точки зору його особистих етичних цінностей та переконань (ціннісних орієнтацій) розкрито сьогодні ще не достатньо.

Мета та завдання статті. Метою зазначеного дослідження є аналіз сутності ціннісних орієнтацій працівника Національної поліції України, моделей їх реалізації, а також ролі у формуванні аксіологічних (ціннісних) засад діяльності працівника Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Діяльність працівників поліції є одним із проявів діяльності державної влади, оскільки саме поліцейський перебуває ближче до людей та є найбільш вірогідним суб'єктом звернень громадян. Водночас, реалізуючи свої функції, працівник поліції активно взаємодіє із зовнішнім світом. Г.С. Дегтярьова та М.М. Козяр звертають нашу увагу на те, що психологічні аспекти взаємодії особи з оточенням характеризуються декількома рівнями [1, с. 49], які стосовно працівника поліції можна охарактеризувати так: корпоративний рівень (відносини з колегами), професійний рівень (взаємодія із суб'єктами юридичного процесу); предметний рівень (будь-які типи взаємодії, що виходять за межі професійного та корпоративного рівнів). Однак вважаємо, що ці рівні можна визначити як зовнішній контур взаємодії працівника поліції із зовнішнім світом, що не стосується його особистого сприйняття (внутрішньої оцінки) того, що відбувається.

Так, вважаємо, що внутрішня оцінка поліцейського повинна відбивати ціннісну оцінку як його поведінки, так й інших працівників поліції під час виконання ними службових обов'язків; ціннісну оцінку поведінки поза службою. Окрім цього, ним має усвідомлюватися, що будь-які його дії у службовий та позаслужбовий час визначають репутацію не тільки кожного окремого працівника, але й усієї служби Національної поліції України. Зазначені ціннісні засади поведінки поліцейського входять до структури культурно-ціннісного складника діяльності працівника поліції як публічного службовця.

Як зазначає О.Г. Самоїленко, культурно-ціннісний складник відіграє важливу роль у діяльності публічного службовця, оскільки процес проходження служби впливає на всі сторони життя і діяльності особи, яка її проходить. Це пояснюється тим, що вона займає більшість часу її життя. Таким чином, будь-який процес, який відбувається під час реалізації публічним службовцем прав та обов'язків, не є можливим без його рефлексії [2, с. 163]. Відповідно, ми можемо говорити про те, що наявність у працівника поліції як публічного службовця сталої системи цінностей і пропускання криз неї процесу реалізації своєї діяльності та її результатів зумовлює сталу професійну поведінку, яка відповідає системі суспільних цінностей і, відповідно, задовольняє суспільство.

Наша позиція ґрунтується на ідеях впливу системи цінностей на формування та реалізацію професійної поведінки працівника поліції. Так, М.Є. Василенко зазначає, що професійні цінності утворюють основу життя і діяльності людини та спрямовують її самореалізацію у професійній діяльності [3, с. 74]. Д.В. Швець стверджує, що цінності є частиною ціннісно-сміислової структури забезпечення ефективного виконання професійної діяльності. До того ж автор визначає структуру в системі емоційно-вольового компонента професійної надійності правоохоронця [4, с. 155]. М.Б. Палій, аналізуючи вплив аксіологічних орієнтирів на діяльність працівників правоохоронних органів, наголошує, що цінності, які містять ставлення особи до її роботи (честь, мужність, хоробрість, відвага, гуманізм), є важливими в підвищенні рівня мотивації виконання ними професійних обов'язків [5, с. 8].

На підставі зазначеного можна дійти висновку, що професійна поведінка, притаманна працівникові поліції, повинна проходити через оцінку її відповідності системі внутрішніх (особистісних) та зовнішніх (людських) цінностей. Така поведінка вирізняється професійністю та успішністю. При цьому поняття «успішність професійної поведінки працівника поліції», ґрунтуючись на соціальних цінностях, починає визначатися цінністю такої поведінки не тільки для працівника поліції безпосередньо, але й для оточення. При цьому відбувається поєднання особистісного, корпоративного та загально-соціального рівнів як таких, що формують належну поведінку працівника поліції.

Говорячи про важливість впливу цінностей на суспільне життя, В.М. Геєць зазначає, що цінності визначаються як основоположний складник світогляду людей, зокрема як культурно зумовлені стійкі уявлення про те, що саме в певному соціумі є соціальним благом для людини. Науковці зазначають, що саме з цінностей походять життєві цілі і плани людей, тобто їх цілеспрямована діяльність. Якщо цінності не відповідають вимогам часу і соціальним обставинам, то будь-яка діяльність втрачає стратегічну ефективність [6, с. 85]. Окрім цього, цінності є важливим елементом модернізації, який забезпечується національною елітою, до якої входять і професіонали у різних галузях життєдіяльності. Відповідно, працівники поліції як особи, які на професійному рівні виконують правоохоронну діяльність, також впливають на процес модернізації, будучи рушійною силою забезпечення загальнолюдських цінностей, які виявляються в правах людини.

Отже, можна говорити про те, що під час діяльності працівника поліції відбувається тісний зв'язок між діяльністю та ціннісними орієнтаціями самого працівника. Важливість ціннісних орієнтацій працівника поліції для належного виконання ним професійних обов'язків пояснюється тим, що вони співвідносяться з категоріями норм та цінностей, а також нормативно-ціннісними системами, в яких провідне місце посідає професійна етика, що поєднує професійні стандарти несення поліцейської служби. Це пояснюється тим, що ціннісні орієнтації вважаються вченими генетичною похідною від цінностей суспільних груп та спільнот різного масштабу [7, с. 24].

Відповідно, пропустивши цінності суспільства крізь власний досвід, перевібивши їх практичну доцільність і необхідність, працівник поліції закріплює їх у своїй свідомості як ціннісні орієнтації.

Ю. Шайгородський указує на те, що ціннісні орієнтації особистості мають складну й багатокомпонентну структуру. Модель ціннісних орієнтацій особистості, за його спостереженнями, складається з мотиваційно-сміслового, процесуально-результативного та комунікативно-орієнтовного аспектів [8, с. 97]. Застосовуючи дослідження науковця, зазначимо, що мотиваційно-смісловий аспект моделі ціннісних орієнтацій працівника поліції відбиває ціннісні орієнтації його як особистості (особисті цінності, життєві плани, властивості особистості). Саме в цьому аспекті формується, на нашу думку, ставлення до соціальних цінностей (сім'ї, колективу, дружби, працьовитості, допитливості, естетичності, організованості).

Комунікативно-орієнтований аспект ціннісних орієнтацій працівника поліції формується через спілкування з оточенням. Створені на етапі мотиваційно-сміслового етапу ціннісні орієнтації можуть закріплюватися або змінюватися залежно від впливу комунікативної діяльності на поведінку працівника поліції. Однак тут слід зазначити, що комунікативна функція, яка реалізується на цьому етапі, полягає у впливі на професійну поведінку працівника поліції, яка зумовлена формуванням цілей, мотивів і програм такої поведінки. А комунікативно-орієнтовний аспект ціннісних орієнтацій сприяє «соціалізації» ціннісних орієнтирів, які склалися в працівника поліції на стадії реалізації мотиваційно-сміслового аспекту. Комунікативно-орієнтовний аспект є детермінантною усвідомлення працівником поліції наявності інших (часто відмінних від його власних) цінностей, які входять до системи загальнолюдських. При цьому таке усвідомлення може відбуватися під час навчання у закладах вищої освіти з особливими умовами навчання, в системі службової підготовки, підвищення кваліфікації тощо.

Процесуально-результативний аспект є динамічним вираженням взаємодії суб'єкта зі світом і показником дієвості його особистих позицій щодо професійної діяльності та її результатів. При цьому ми погоджуємося з позицією Ю. Шайгородського щодо того, що особистість «...визначається не тільки тим, які цінності та наскільки глибоко інтегрував суб'єкт, але й тим, якою мірою цими цінностями спрямовується й реалізується його діяльність» [8, с. 101]. Таким чином, до внутрішньої ціннісної регуляції діяльності працівника поліції приєднуються зовнішні ціннісні впливи.

Грунтуючись на вищевикладеному, ми доходимо висновку, що утворені внутрішньо і зовнішньо ціннісні орієнтири, які формуються в працівника поліції під час проходження ним служби (навчання та виконання покладених на нього обов'язків), а також оцінки подій, які відбуваються в навколишньому середовищі, з точки зору професійної діяльності, утворюють аксіологічні засади діяльності працівника поліції.

Висновки дослідження. Ціннісні орієнтації працівника поліції є внутрішнім компонентом свідомості поліцейського, який формується під впливом внутрішніх (особистісних) та зовнішніх (загальнолюдських) уявлень про суспільні цінності як об'єкт правової охорони. На формування ціннісних орієнтирів значно впливає професійна підготовка, практична діяльність, а також система норм, які утворюють етичні стандарти поведінки працівника поліції. Ураховуючи те, що етичні норми за своєю сутністю є вираженням цінностей суспільства, можна стверджувати, що утворені зовнішньо ціннісні орієнтації працівника поліції є результатом усвідомлення та практичного застосування ним етичних норм та стандартів. Окреслене дає підстави підсумувати, що (поєднуючись з етичними стандартами професійної діяльності) ціннісні орієнтації працівника поліції формують самобутній аксіологічний вимір правоохоронної професійної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Психологічні аспекти професійної підготовки конкурентоздатних фахівців : монографія / Дегтярєва Г.С., Козяр М.М., Матійків І.М., Руденко Л.А. та ін. Київ, 2012. 170 с.
2. Самойленко О.С. Етико-правовий механізм регулювання публічної служби. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 5. С. 162–164.
3. Василенко М. Професійно-ціннісні орієнтації як детермінанта службової поведінки співробітників правоохоронних органів. *Підготовка охоронців правопорядку в Харкові (1917–2017 рр.)* : зб. наук. ст. і тез доп. на наук.-практ. конф. До 100-річчя підготовки охоронців правопорядку в Харкові, м. Харків, 25 листопада 2017 р. / Харківський нац. ун-т внутр. справ МВС України. Харків, 2017. С. 73–75.
4. Швець Д.В. Надійність працівника поліції як детермінанта його професійності. *Психологічні та педагогічні проблеми професійної освіти та патріотичного виховання персоналу системи МВС України*: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції. Харків, 2019. С. 155–158.
5. Палій М. Аксіологічний вимір правоохоронної діяльності як об'єкт філософсько-правового дослідження : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.12; Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2015. 211 с.
6. Ціннісна складова модернізаційних процесів у сучасному соціумі України : кол. моногр. / Балакірєва О.М., Геєць В.М., Сіденко В.Р. та ін. НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». Київ, 2014. 340 с.
7. Федух І.С. Визначення змісту поняття “ціннісна орієнтація” у сучасній психолого-педагогічній науці. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України*. 2011. № 3. С. 21–32.
8. Шайгородський Ю. Ціннісні орієнтації особистості: формалізована модель цілісного, багатоаспектного аналізу. *Соціальна психологія*. 2010. № 1 (39). С. 94–106.

УДК 378.14.:339.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.10>

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИБОРУ ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ФІНАНСУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Тимошенко Максим Олександрович,
кандидат юридичних наук, доцент,
проректор із юридичних питань
та міжнародних зв'язків
(Європейський університет,
м. Київ, Україна)

Статтю присвячено розкриттю специфіки господарсько-правового регулювання фінансового забезпечення закладів вищої освіти (далі – ЗВО) в Україні з урахуванням актуального стану законодавства. Під фінансуванням ЗВО у статті розуміється категорія, що відображає економічні відносини в процесі утворення, обігу, розподілу та перерозподілу грошових коштів, сформованих за рахунок різних фондів і резервів, для забезпечення діяльності ЗВО. Таке фінансування має цільовий характер, здійснюється під контролем, має забезпечувальний характер, цільове призначення і підлягає контрольованості.

До структури фінансового забезпечення автор зараховує бюджетне фінансування, джерела фінансування установ, а також самофінансування, акціонерний капітал, кредитування, безповоротну фінансову допомогу.

Автор доводить, що урізноманітнення джерел фінансування ЗВО має вагоме господарське значення, має перейти з режиму «виживання» в режим «розвиток», від бюджетного утримання – до режиму інвестування в освітню галузь, що не є можливим поза диверсифікацією джерел фінансування ЗВО.

У статті обґрунтовується, що важливим предметом правового регулювання вважається фінансова діяльність ЗВО, яка охоплює такі групи юридичних прав і обов'язків цих освітніх закладів: щодо планування фінансових ресурсів; щодо розподілу та використання фінансових ресурсів на розвиток, на поточне утримання, матеріальне заохочення професорсько-викладацького складу; щодо виконання фінансових зобов'язань перед державою у сфері сплати податків та інших платежів до бюджету та позабюджетних фондів, а також щодо виконання зобов'язань перед банками, іншими суб'єктами господарювання; щодо здійснення фінансового контролю в ЗВО.

Проаналізовано бюджетні та позабюджетні джерела фінансування ЗВО. Досліджено роль освітнього ендавменту у фінансуванні ЗВО.

Зроблено висновок, що законодавство про вищу освіту має бути скероване на збалансоване врегулювання бюджетних та позабюджетних джерел фінансування ЗВО з метою забезпечення виконання покладених на них функцій і завдань.

Характеризуючи три провідні моделі фінансування освітньої діяльності (модель неоліберальної політики фінансування вищої освіти (М. Фрідман, Ф.А. фон Гайек); модель фінансування вищої освіти, що орієнтується на суспільний ринок з активною участю держави (Д. Шумпетер, М. Кондратьєв); модель соціального фінансування вищої освіти), автор відкидає можливість упровадження в Україні третьої моделі, віддаючи формуванню національної моделі вибору в межах першої та другої моделей.

Ключові слова: заклади вищої освіти, освітній ендавмент, джерела фінансування, бюджетне фінансування, позабюджетне фінансування, моделі фінансування закладів вищої освіти.

LEGAL PROBLEMS OF CHOICE OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS FUNDING MODEL IN UKRAINE

Tymoshenko Maksym Oleksandrovych,
Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor,
Vice-Rector for Legal Affairs and
International Relations
(European University, Kyiv, Ukraine)

The article is devoted to the disclosure of the specifics of economic and legal regulation of financial support of higher education institutions (HEI) in Ukraine, taking into account the current state of legislation. Under the financing of free economic zones in the article is a category that reflects the economic relations in the process of formation, circulation, distribution and redistribution of funds generated from various funds and reserves to ensure the activities of free economic zones; such financing has a targeted nature and is carried out under control, has a security character, purpose and is subject to control.

The author includes budget financing, sources of financing of institutions, as well as self-financing, share capital, crediting, non-repayable financial assistance to the structure of financial support.

The author argues that the diversification of sources of free economic financing is important economically, should move from the mode of "survival" to the mode of "development", from budget maintenance – to the regime of investing in education, which is impossible without diversification of free economic resources.

The article substantiates that we consider an important subject of legal regulation to be the actual financial activity of the HEI, which covers the following groups of legal rights and responsibilities of these educational institutions: financial resources planning; on the distribution and use of financial resources for the development, current maintenance, material incentives of teaching staff; on fulfillment of financial obligations to the state in the field of taxes and other payments to the budget and extra-budgetary funds, as well as on fulfillment of obligations to banks and other economic entities; on the implementation of financial control in the Free Economic Zone.

Budget and extra-budgetary sources of funding for universities are analyzed. The role of the educational endowment in the financing of higher education institutions has been studied.

It is concluded that the legislation on higher education should be aimed at a balanced regulation of budgetary and extra-budgetary sources of funding for universities in order to ensure the implementation of their functions and tasks.

Characterizing the three leading models of financing educational activities (model of neoliberal policy of financing higher education, (M. Friedman, FA von Hayek); model of financing higher education, focusing on the social market with the active participation of the state (D. Schumpeter, M. Kondratiev) and the model of social financing of higher education, the author rejects the possibility of introducing a third model in Ukraine, giving the formation of a national model of choice within the first and second models.

The article is devoted opening of specific of the economic-legal regulation of the financial providing the HEI in Ukraine taking into account the actual state of legislation. Budgetary and off-budget sourcings HEI are analysed. Investigational role of educational endavment in financing of HEI. A conclusion is done, that a legislation about higher education must be directed on the balanced settlement of budgetary and off-budget sourcings HEI with the purpose of providing of implementation of the functions laid on them and tasks

Key words: higher education institutions, educational endavment, sourcings, budgetary financing, off-budget financing sources of financing, models of financing of higher education institutions.

Постановка проблеми. Належне фінансування закладів вищої освіти (далі – ЗВО) є не просто одним із ключових елементів механізму забезпечення діяльності вищої школи, а умовою реалізації важливої соціальної функції держави, пов'язаної з рівними можливостями громадян України в доступі до отримання вищої освіти та задоволення потреб суспільства і держави у відповідних кваліфікованих фахівцях, воно дозволяє ЗВО (поряд зі статутними) виконати такі соціально важливі завдання, як: 1) збереження духовної культури й інтелектуального потенціалу суспільства; 2) підтримка на належному рівні навчальної діяльності, якості підготовки фахівців і проведення відповідних наукових досліджень; 3) підтримка стабільності кадрів професорсько-викладацького складу в системі вищої освіти; 4) соціальний захист професорсько-викладацького складу та інших працівників ЗВО і студентства; 5) розвиток матеріально-технічної бази й соціальної інфраструктури ЗВО [11, с. 222]. Тому правове регулювання цих суспільних відносин посідає вагомe місце в механізмі правового регулювання діяльності системи ЗВО різних форм власності саме в контексті належного фінансування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як відомо, впродовж тривалого часу діяльність ЗВО в Україні забезпечувалася повним державним фінансуванням, тому загальноприйнятим уважалося теоретичне положення про пріоритетну роль держави в забезпеченні розвитку освіти, а державне регулювання, що характеризувалося плануванням діяльності закладів освіти на рівні відповідних владних структур, строгим директивним централізованим державним управлінням на основі нормативних документів, безпосереднім підпорядкуванням і контролем держави у фінансово-господарській діяльності освітніх закладів, унеможливило самостійне ухвалення рішень ЗВО [15, с. 6].

Питання правового регулювання фінансування ЗВО були предметом досліджень багатьох науковців, зокрема Б. Дерев'янка, І. Литвина, А. Монаєнка, Т. Рижої, І. Савченка, Н. Фукса, Л. Шевченка, Р. Якубовського та інших. Реформаційні процеси в системі вищої освіти в Україні зумовлюють потребу в нових дослідженнях проблем правового регулювання фінансування ЗВО.

Метою статті є дослідження проблем фінансуванні вищої освіти, а також пошук ефективних форм регулювання фінансового забезпечення механізму надання освітніх послуг задля оптимізації різних джерел фінансування.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на значну роль держави у фінансуванні вищої освіти [5, с. 89; 7, с. 11], умови ринкової економіки та комерціалізації вищої освіти в Україні закономірно зумовлюють різновекторність та різноджерельність фінансування ЗВО, пошук ними оптимальних шляхів забезпечення свого функціонування і виконання ними своєї функціональної ролі в суспільстві. Економічна криза об'єктивно скорочує надходження до державного бюджету, що додатково обмежує фінансову спроможність держави у сфері забезпечення ЗВО, зокрема державних та комунальних. Тому з урахуванням сучасних тенденцій розвитку економіки держави, які виключають суттєве збільшення видатків на освіту з державного бюджету в найближчі роки, необхідним є пошук інших шляхів, насамперед використання альтернативних джерел фінансування, залучення зарубіжних партнерів для інвестицій, участь у міжнародних програмах (наприклад програма ЄС «Горизонт-2020»), впровадження результатів наукових досліджень і розробок відповідно до потреб реального сектора економіки та суспільства держави [5, с. 109–110].

У наукових джерелах під фінансуванням ЗВО розуміється категорія, що відображає економічні відносини в процесі утворення, обігу, розподілу та перерозподілу грошових коштів, сформованих за рахунок різних фондів і резервів, для забезпечення діяльності ЗВО. Таке фінансування має цільовий характер та здійснюється під контролем

[7, с. 17]. Слушним у такому визначенні є акцент, з одного боку, на забезпечувальному характері фінансування ЗВО, а з іншого – на його цільовому характері і контрольованості такого забезпечення.

До фінансових ресурсів ЗВО деякі вчені зараховують усі грошові активи у фондовій та нефондовій формах, що створюються за рахунок бюджетних коштів та коштів, отриманих як плату за освітні та інші послуги, які надаються для задоволення освітніх потреб особи, суспільства і держави, перебувають у їх розпорядженні на правах оперативного управління та використовуються для фінансування підготовки кадрів відповідно до державних стандартів освіти, зміцнення та розширення матеріально-технічної бази [3, с. 18]. Проте з таким визначенням погодитися не можна через такі причини: по-перше, в цьому визначенні не враховано законодавчих змін, за якими майно (і, відповідно, кошти) надаються ЗВО на праві власності або на праві господарського відання, а не оперативного управління; по-друге, на пряму використання коштів ЗВО, вочевидь, не вичерпуються цілями підготовки кадрів відповідно до державних стандартів освіти, а також зміцненням та розширенням матеріально-технічної бази, а мають ширше цільове призначення, що зумовлюється як законодавством, так і статутом ЗВО.

При цьому до структури фінансового забезпечення треба зараховувати бюджетне фінансування, джерела фінансування установ, а також самофінансування, акціонерний капітал, кредитування, безповоротну фінансову допомогу [1]. Адже система фінансування ЗВО визначається формою власності, типом ЗВО та освітньою політикою держави [16, с. 4]. Зважаючи на це, ст. 71 Закону України «Про вищу освіту» диференційовано порядок фінансування ЗВО залежно від форми власності: 1) фінансування державних ЗВО здійснюється за рахунок коштів державного бюджету на умовах державного замовлення на оплату послуг із підготовки фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів та за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством, з дотриманням принципів цільового та ефективного використання коштів, публічності та прозорості в ухваленні рішень; 2) місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування можуть здійснювати фінансування державних ЗВО у встановленому законодавством порядку; 3) розміри бюджетних призначень на підготовку фахівців із вищою освітою, а також на підготовку наукових і науково-педагогічних кадрів установлюються в Державному бюджеті України на відповідний рік. При цьому, згідно з частиною восьмою ст. 72 Закону, фінансування за рахунок видатків Державного бюджету України підготовки фахівців із вищою освітою за спеціальностями відповідних ступенів вищої освіти встановлюється в обсязі, необхідному для забезпечення на кожні 10 тисяч населення навчання не менше ніж 180 студентів [14].

Зважаючи на це, «головна роль державного бюджету виявляється (і досвід країн із розвинутою ринковою економікою це підтверджує), по-перше, в тому, що його питома вага в сумарних обсягах фінансування вищого навчального закладу перевершує всі інші джерела фінансування; по-друге, у тому, що державний бюджет є засобом регулювання з боку держави фондоутворювальних і розподільних відносин у цілому [11, с. 223].

Натомість фінансування комунальних ЗВО здійснюється відповідно до Бюджетного кодексу України за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством. Фінансування ж приватних ЗВО здійснюється їх засновниками та з інших джерел, не заборонених законодавством (частини четверта – п'ята ст. 71 Закону України «Про вищу освіту» [14]). Підхід щодо максимально широкої системи джерел фінансування комунальних та приватних ЗВО відповідає загальнодозвільному типу правового регулювання і покликаний максимально сприяти фінансовому забезпеченню діяльності відповідних закладів [3, с. 18–19; 2, с. 18–19; 15, с. 7].

Урізноманітнення джерел фінансування ЗВО має вагоме господарське значення для системи ЗВО, адже фінансове забезпечення української системи вищої освіти має перейти з режиму «виживання» в режим «розвиток», від бюджетного утримання – до режиму інвестування в освітню галузь [12, с. 68], що не є можливим поза диверсифікацією джерел фінансування ЗВО.

Зважаючи на аналіз законодавства та статuti ЗВО, до джерел фінансування державних і комунальних ЗВО зараховуємо такі: 1) кошти відповідно до державного та комунального бюджетів; 2) кошти, одержані від надання платних послуг; 3) кошти, одержані від інших видів господарської діяльності, безпосередньо не пов'язаних з освітньою (надходження від надання в користування або оренду приміщень, споруд, обладнання тощо; надходження від реалізації майна; надходження, отримані від розміщення коштів на депозитних рахунках); 4) добровільні внески, пожертвування, гранти, дарунки.

Маємо зазначити, що важливим предметом правового регулювання ми вважаємо власне фінансову діяльність ЗВО, що охоплює такі групи юридичних прав і обов'язків цих освітніх закладів: щодо планування своїх фінансових ресурсів (бюджетних надходжень і широкого кола позабюджетних джерел); щодо розподілу та використання фінансових ресурсів на розвиток, на поточне утримання, матеріальне заохочення професорсько-викладацького складу; щодо виконання фінансових зобов'язань перед державою у сфері сплати податків та інших платежів до бюджету та позабюджетних фондів, а також із виконання зобов'язань перед банками, іншими суб'єктами господарювання; щодо здійснення фінансового контролю у ЗВО [11, с. 224]. Проте нині ці питання, окрім регламентації фінансових зобов'язань перед державою, перебувають поза межами законодавчого врегулювання.

Водночас законодавством України встановлені й деякі обов'язкові обмеження щодо використання коштів, спрямованих на фінансування ЗВО. До таких обмежень слід зарахувати: 1) обов'язкове спрямування залучених коштів на провадження статутної діяльності ЗВО в порядку і на умовах, визначених законодавством та статутом закладу вищої освіти; 2) обов'язкове включення до фінансового плану (кошторису) ЗВО витрат, пов'язаних із розвитком матеріально-технічної і лабораторної бази, із забезпеченням ліцензованими програмними продуктами для провадження освітньої і наукової діяльності, а також із проходженням виробничих і переддипломних практик здобувачами вищої освіти; 3) заборону вилучення в дохід державного або місцевих бюджетів коштів, отриманих ЗВО як плату за навчання, підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації кадрів або за надання освітніх послуг (частини п'ята – сьома ст. 71 Закону України «Про вищу освіту» [14; 6, с. 113]).

У пошуку нових форм фінансування вищої освіти український законодавець у 2014 році запровадив правовий інститут освітнього ендавменту (дещо раніше інститут ендавменту був юридично закріплений у Податковому кодексі України та в Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації»). У науковій літературі ендавменти у сфері вищої освіти (їх іще називають освітніми ендавментами) здебільшого розглядаються як інструменти благодійної діяльності на користь ЗВО [9] або як складники фінансово-кредитного механізму діяльності ЗВО [4; 10].

Як відомо, ендавмент (англ. *endowment*), що має значне поширення у зарубіжних країнах, зазвичай: 1) це цільовий фонд, метою створення якого є некомерційна діяльність, як правило, для фінансування установ сфери освіти, медицини, культури і який поповнюється за рахунок благодійних пожертвувань; 2) може інвестувати свої кошти з метою отримання прибутку, але зобов'язаний спрямовувати весь отриманий прибуток на користь тих організацій, для підтримки яких він був створений;

3) має перевагою прозорість його діяльності, оскільки кошти цього фонду можуть бути спрямовані лише в ту організацію, для підтримки якої він створений, і цей фонд не може бути використаний для мінімізації оподаткування [8, с. 22–23].

Така концепція ендавменту втілена і в освітньому законодавстві України. Згідно із Законом України «Про вищу освіту», ЗВО (відповідно до статуту) має право засновувати сталий фонд (ендавмент) ЗВО та розпоряджатися доходами від його використання відповідно до умов функціонування сталого фонду, а також отримувати майно, кошти і матеріальні цінності, зокрема будинки, споруди, обладнання, транспортні засоби, від державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб, зокрема як благодійну допомогу. Відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 1 цього Закону, сталий фонд (ендавмент) ЗВО – це сума коштів або вартість іншого майна, призначена для інвестування або капіталізації на строк не менше ніж 36 місяців, пасивні доходи від якої використовуються ЗВО з метою здійснення його статутної діяльності в порядку, визначеному благодійником або вповноваженою ним особою [14]. Тим самим закон не обмежує склад ендавменту лише готівковими коштами, уможливаючи належність до нього й іншого майна, що має вартість. Однак сьогодні законодавство не містить вимог щодо структури ендавменту, залишаючи вирішення цього питання на розсуд благодійників, які самі формують ендавмент та передають його на договірних засадах ЗВО як набувачеві благодійної допомоги [19, с. 100–101].

Використання ендавменту ЗВО регулюється його статутом, затвердженим відповідно до закону, в якому, зокрема, встановлюються: юридичний статус та структура фонду; цілі, порядок формування, напрями і порядок використання цільового капіталу та доходу від нього; структура і порядок формування органів фонду; засади інформаційної політики фонду; обмеження щодо здійснення операцій із майном, що складає цільовий капітал; загальні засади правочину довірчого управління майном, що складає цільовий капітал тощо [8, с. 23–24].

Благодійна правова природа освітнього ендавменту підкреслена в положеннях Податкового кодексу України. Так, відповідно до п. 170.7.5 Податкового кодексу України, набувач цільової благодійної допомоги у вигляді коштів має право на її використання протягом строку, встановленого умовами такої допомоги, але не більше 12 календарних місяців, наступних за місяцем отримання такої допомоги, крім допомоги, наданої на лікування, право на використання якої становить не більше 24 календарних місяців, наступних за місяцем отримання такої допомоги, за винятком отримання благодійної допомоги у вигляді ендавменту. Якщо цільова благодійна допомога у вигляді коштів не використовується її набувачем протягом такого строку та не повертається благодійнику до його закінчення, то такий набувач зобов'язаний включити невикористану суму такої допомоги до складу загального річного оподаткованого доходу та сплатити відповідний податок. При цьому термін «ендавмент» означає суму коштів або цінних паперів, які вносяться благодійником у банк або небанківську фінансову установу, завдяки чому набувач благодійної допомоги отримує право на використання процентів або дивідендів, нарахованих на суму такого ендавменту. При цьому такий набувач не має права витратити або відчужувати основну суму такого ендавменту без згоди благодійника.

Маємо погодитися з думкою вчених про те, що для «бізнесу вищий навчальний заклад є цікавим як з огляду на створення власного позитивного іміджу серед цільової аудиторії студентів та випускників для їх подальшого залучення до виробничої сфери, так і з позицій потреб проведення наукових (прикладних та фундаментальних) досліджень для власного розвитку. Насамкінець зауважимо, що зацікавленість бізнесових структур (як фізичних, так і юридичних осіб) в ендавменті означає

практичне втілення державно-приватного партнерства, що засвідчує міру соціальної відповідальності бізнесу» [8, 25].

На заваді створенню освітніх ендавментів в Україні стає нерозвиненість практики благодійництва та брак фахівців, які б уміли працювати з коштами таких фондів [18; 16]. Очевидно також, що з метою стимулювання фізичних та юридичних осіб до сприяння в утворенні ендавментів варто було б передбачити для них певні податкові пільги, чого дотепер у законодавстві України не зроблено.

Однак у науковій літературі було диференційовано три провідних моделі фінансування освітньої діяльності за такими видами: 1) модель фінансування вищої освіти, що орієнтується на вільний ринок і передбачає децентралізоване управління ЗВО в частині як наукової та освітньої діяльності, так і залучення фінансових ресурсів і визначення пропорцій та напрямів розподілу з максимально можливим скороченням державних видатків на здійснення освітньої діяльності (неоліберальна політика фінансування (М. Фрідман, Ф.А. фон Гайек)); 2) модель фінансування вищої освіти, що орієнтується на суспільний ринок з активною участю держави в розвитку національної освітньої системи, зокрема її фінансуванням (Д. Шумпетер, М. Кондратьєв); 3) модель соціального фінансування вищої освіти, що орієнтована на альтернативне інтегроване суспільство, за якою держава має брати на себе всю відповідальність за розвиток системи освіти, фінансування [17, с. 79]. Зрозуміло, що зважаючи на українські умови, третю модель рекомендувати для впровадження в Україні не будемо [6, с. 98].

Тим часом реальний вибір моделі фінансування ЗВО, вочевидь, відбувається в межах першої і другої моделей. Зауважимо, що кожна з них в українських умовах має свої обмеження, якщо враховувати поточне соціально-економічне становище держави. Так, перша (неоліберальна) модель фінансування ЗВО не може бути повністю реалізована через наявність переважної державної підсистеми в системі ЗВО, її тотальне запровадження може викликати фінансовий колапс згаданих закладів державної форми власності та мати довгострокові негативні результати для всієї системи вищої освіти. Водночас друга (соціальна) модель має суттєві обмеження у зв'язку із реальним падінням фінансової спроможності держави брати участь у фінансуванні системи вищої освіти.

Так, можна констатувати, що в умовах сучасної України реалізуються елементи першої й другої моделей із перевагою другої (соціальної) та з перспективою поступового зміцнення елементів першої (неоліберальної). Щоправда тут слід зробити певні застереження: державі необхідно постійно намагатися повністю виконувати свою соціальну функцію у сфері вищої освіти (здобувачі освіти – тимчасово переміщені особи, пільгові громадяни, регіональний критерій тощо); за умов державного фінансування вищої освіти необхідно враховувати підтримку розвитку перспективних галузей економіки, стимулювання університетів до конкуренції, планування майбутньої діяльності ЗВО [16, с. 6]. Зважаючи на це застереження, законодавство про вищу освіту має бути скероване на збалансоване врегулювання бюджетних та позабюджетних джерел фінансування ЗВО з метою забезпечення виконання покладених на них функцій і завдань.

Список використаних джерел:

1. Боголіб Т.М. Фінансове забезпечення розвитку вищої освіти і науки в Україні : автореф. дис. ... докт. економ. Наук : 08.04.01; НДФІ при Міністерстві фінансів України. Київ, 2006. 30 с.
2. Боголіб Т.М. Фінансування розвитку вищої освіти і науки в трансформаційний період : монографія. Київ : Міленіум, 2006. 506 с.

3. Дмитришин М.В. Формування та ефективність фінансового механізму вищих навчальних закладів : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08; Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України; Львівська державна фінансова академія. Львів, 2013. 293 с.
4. Эндаумент-фонды (фонды целевого капитала) государственных и муниципальных образовательных учреждений: организация деятельности, состояние и перспективы развития : практическое руководство / Я.М. Миркин (руководитель проекта), К.Б. Бахтараева, А.В. Левченко, М.М. Кудинова (при участии Т.В. Жуковой). Москва : Финансовый университет, 2010. 144 с.
5. Карзун І.Г. Організаційно-економічні засади інноваційного розвитку системи закладів вищої освіти в Україні : дис. ... канд. екон наук : 08.00.; Міністерство освіти і науки України. Кіровоградський національний технічний університет. Кропивницький, 2016. 270 с.
6. Карпеко Н.М. Організаційно-економічний механізм державного регулювання розвитку загальної середньої освіти в Україні : дис. ... канд. наук з держ. управ. : 25.00.02; Національний університет цивільного захисту України. Харків, 2017. 216 с.
7. Красільник О.В. Модернізація фінансування державних вищих навчальних закладів України : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08; Міністерство освіти і науки України; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2016. 195 с.
8. Кушнір М. Ендаумент як правове увиразнення спроможностей державного управління: зарубіжний досвід та національна перспектива. *Ефективність державного управління. Збірник наукових праць*. 2012. Вип. 30. С. 22–28.
9. Литвин І. Ендаумент як інструмент благодійної діяльності: практика правового регулювання у Сполучених Штатах Америки та Російській Федерації. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 3. С. 58–64.
10. Мартякова Е.В., Мартякова Е.Ю. Эндаумент как дополнительный источник финансирования образовательных организаций. URL: www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/prvs/2012_2/223.pdf.
11. Монаєнко А.О. Особливості фінансової діяльності вищих навчальних закладів як правозастосовної діяльності. *Сучасна університетська правова освіта і наука*: матер. VIII Міжн. наук.-практ. конф. (м. Київ, НАУ, 23 лютого 2018 р.). Том 1. Тернопіль : Вектор, 2018. С. 221–223.
12. Огаренко Є.А. Удосконалення нормативно-правової бази регулювання сфери вищої освіти в Україні. *Наше право*. 2009. № 3. С. 49–55.
13. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05.07.2012 року. *Відомості Верховної Ради*, 2013, № 25, ст. 252.
14. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 року. *Відомості Верховної Ради*, 2014, № 37–38, ст. 2004.
15. Рижа Т.В. Механізм управління фінансово-господарською діяльністю вищого навчального закладу у забезпеченні економічного розвитку : автореф. дис. ... канд. екон.: 08.00.04; Хмельницький національний університет. Хмельницький, 2014. 21 с.
16. Савченко І.Г., Чумак О.В. Модернізація державного механізму фінансування вищої освіти в умовах її реформування. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 3 (58). С. 1–6.
17. Теоретико-методологічне обґрунтування ефективних фінансово-економічних моделей розвитку вищої школи : монографія / за заг. ред. чл.-кор. НАПН України, д-ра екон. наук, проф. І.М. Грищенко. Київ : Ін-т вищ. освіти, 2015. 236 с.
18. Шевченко Л. Ендаумент-фонди в інвестиційній стратегії зарубіжних університетів. *Україна: аспекти праці*. 2015. №1. С. 8–16.
19. Шпуганич І.І. Правове регулювання благодійних ендаументів в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного ун-ту. Серія : Право*. 2017. №. 28. С. 100–103.

ПИТАННЯ ЦИВІЛЬНОГО, ГОСПОДАРСЬКОГО ТА ТРУДОВОГО ПРАВА

УДК 349.235(477)

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.11>

РОБОТИ ПОНАД УСТАНОВЛЕНУ НОРМУ ТРИВАЛОСТІ РОБОЧОГО ЧАСУ Й НЕНОРМОВАНИЙ РОБОЧИЙ ЧАС: ПРОБЛЕМА РОЗМЕЖУВАННЯ

Волошина Вікторія Вікторівна,
аспірант кафедри трудового права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків, Україна)

У статті проаналізовано поняття «робота понад установлену тривалість робочого часу», «ненормований робочий час», «чергування», «надурочна робота». Зокрема, досліджено встановлені законодавством нормативи робочого часу. Розглянуто правові норми про робочий час більшої тривалості. Установлено суттєві ознаки, притаманні кожній із наведених правових категорій. Проаналізовано випадки залучення працівників до надурочної роботи, категорії працівників, які підлягають обов'язковому залученню до них, компенсації та граничні часові межі виконання надурочних робіт. Визначено поняття ненормованого робочого дня, характерні особливості цієї правової категорії, коло працівників, яким установлюють зазначений режим робочого часу, порядок його встановлення та компенсації. На підставі аналізу вказаних понять здійснено їх відокремлення. Розглянуто погляди вчених-правознавців щодо визначення термінів «надурочна робота» й «ненормований робочий день» і розрізнення цих правових явищ. Усебічно опрацьовано поняття чергування, розкрито його зміст і специфічні особливості. Досліджено класифікацію чергувань з позиції різновиду виконуваної роботи. Залежно від цього критерію визначено відмінності між чергуванням як видом роботи понад установлену тривалість робочого часу та чергуванням як видом організації роботи певних підприємств. Також досліджено ступінь регламентації в чинному законодавстві про працю понять «робота понад установлену тривалість робочого часу», «ненормований робочий час», «чергування», «надурочна робота». Під час аналізу порушено питання недосконалості централізованого регулювання відносин, пов'язаних із можливістю залучення працівників до роботи понад установлені межі тривалості робочого часу. З метою встановлення різниці між зазначеними правовими категоріями, унеможливлення плутанини між ними та уникнення, як наслідок, порушення прав робітників з боку роботодавця визначено сутнісні характеристики кожної з описаних правових категорій, установлено низку особливостей у порядку їх застосування і тривалості, а також способах компенсації.

Для всебічного з'ясування питання розмежування зазначених юридичних явищ проаналізовано чинні нормативно-правові акти, а також погляди науковців на проблему правового регулювання вказаних понять.

Ключові слова: робочий час, робота понад установлену тривалість робочого часу, надурочна робота, робота з ненормованим робочим днем, чергування.

WORK UNDER THE DURATION RATE INSTALLED WORKING HOURS AND NON-STANDARD WORKING HOURS: THE BACKGROUND PROBLEM

Voloshyna Victoria Viktorivna,
Postgraduate Student
at the Labor Law Department
(Yaroslav Mudryi National Law
University, Kharkiv, Ukraine)

The concepts of “working over established working hours”, “unregulated working hours”, “duty”, “overtime” are analyzed. In particular, the norms of working hours established by the legislation are investigated. Legal norms on longer working hours are considered. The characteristic features of each of the legal categories are established. Cases of involvement of employees in overtime work, categories of employees subject to mandatory involvement in them, compensation and time limits for overtime work are analyzed. The concept of non-standard working day, the characteristic features of this legal category, the range of employees to whom the specified working hours, the procedure for its establishment and compensation. On the basis of the analysis of the specified concepts their separation is carried out. The article considers the views of legal scholars on the definition of the terms “overtime” and “irregular working day” and the distinction between these legal phenomena. The concept of alternation is comprehensively studied, its content and specific features are revealed. The classification of alternations from the standpoint of the type of work performed is studied. The differences between duty as a type of work in excess of the established working hours and duty as a type of organization of work of certain enterprises are determined. The article also examines the degree of regulation in the current labor legislation of the concepts of “work beyond the established duration of working time”, “irregular working hours”, “duty”, “overtime work”. In order to establish the difference between these legal categories, avoid confusion between them and avoid, as a consequence, violation of workers' rights by the employer, the essential characteristics of each of the described legal categories are identified, a number of features are established in order of their application and duration. To comprehensively clarify the issue of delimitation of these legal phenomena, the article analyzes the current regulations, as well as the views of scholars on the problem of legal regulation of these concepts.

Key words: working times, overtime hours, overtime, non-working days, duty.

Постановка проблеми. У сучасних умовах спостерігається тенденція до збільшення ролі колективно- та індивідуально-договірного регулювання тривалості робочого часу. Роль держави в унормуванні цього питання зводиться лише до встановлення граничних меж тривалості робочого часу, які не можуть бути збільшені навіть за обопільною згодою сторін трудового договору. Відповідно до статті 45 Конституції України, максимальна тривалість робочого часу та мінімальна тривалість відпочинку визначаються законом, загальна максимальна норма робочого часу в нашій державі становить 40 годин на тиждень. Згідно зі статтею 52 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП), для працівників встановлюється п'ятиденний робочий тиждень

з двома вихідними днями. При п'ятиденному робочому тижні тривалість щоденної роботи (зміни) визначається правилами внутрішнього трудового розпорядку або графіками змінності, які затверджує роботодавець за погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником) підприємства, установи, організації з додержанням установленної тривалості робочого тижня. При шестиденному робочому тижні тривалість щоденної роботи не може перевищувати 7 годин при тижневій нормі 40 годин, 6 годин при тижневій нормі 36 годин і 4 годин при тижневій нормі 24 години. Однак, незважаючи на ці положення КЗпП України, на практиці існують непоодинокі випадки приховування інформації про відхід від нормальних умов праці, нормування робочого часу, надурочні роботи [1, с. 126]. Часто підставою зловживання з боку роботодавця є плутанина правових категорій, у зв'язку з чим виникає необхідність у їх розмежуванні.

Аналіз останніх публікацій. Ґрунтовні дослідження проблематики правового регулювання роботи понад установлену тривалість робочого часу, ненормованого робочого часу проведені такими відомими науковцями, як Н.Б. Болотіна, В.М. Венедиктова, С.В. Вишневецька, М.І. Гордієнко, В.В. Жернаков, З.Я. Малишевська, О.С. Прилипко, О.С. Щукін, О.М. Ярошенко та інші. Однак питання відмежування вказаних правових категорій не розкрито повною мірою в наукових працях учених-трудівників. Вищевказане зумовило актуальність і своєчасність проведення розмежування в розумінні, застосуванні та правовій регламентації робіт понад установлену норму тривалості робочого часу й ненормованого робочого часу.

Формулювання цілей статті. Метою статті є відмежування робіт понад установлену норму тривалості робочого часу від ненормованого робочого часу.

Основна частина. Чинне законодавство про працю, зокрема норми про робочий час, передбачають відхилення від нормальної тривалості робочого дня й робочого тижня як у бік зменшення (скорочений і неповний робочий час), так і в бік збільшення (надурочні роботи, час роботи за сумісництвом, ненормований робочий день) [2, с. 15].

Відповідно до статті 62 КЗпП, надурочними роботами вважаються роботи понад установлену тривалість робочого дня.

Як правило, застосування надурочних робіт не допускається. Проведення їх можливе лише у виняткових випадках, що визначаються законодавством і ст. 62 КЗпП України, а саме:

- 1) при проведенні робіт, необхідних для оборони країни, а також відвернення громадського або стихійного лиха, виробничої аварії й негайного усунення їх наслідків;
- 2) при проведенні громадсько необхідних робіт з водопостачання, газопостачання, опалення, освітлення, каналізації, транспорту, зв'язку для усунення випадкових або несподіваних обставин, які порушують правильне їх функціонування;
- 3) за необхідності закінчити почату роботу, яка внаслідок непередбачених обставин чи випадкової затримки з технічних умов виробництва не могла бути закінчена в нормальний робочий час, коли припинення її може призвести до псування або загибелі державного чи громадського майна, а також у разі необхідності невідкладного ремонту машин, верстатів або іншого устаткування, коли несправність їх викликає зупинення робіт для значної кількості трудящих;
- 4) за необхідності виконання вантажно-розвантажувальних робіт з метою недопущення або усунення простою рухомого складу чи скупчення вантажів у пунктах відправлення та призначення;
- 5) для продовження роботи при нез'явленні працівника, який заступає, коли робота не допускає перерви; у цих випадках власник або уповноважений ним орган зобов'язаний негайно вжити заходів до заміни змінника іншим працівником.

Необхідно звернути увагу на те, що в перелічених виняткових випадках передбачається залучення працівника до надурочної роботи з ініціативи роботодавця без отримання згоди працівника. Тобто в цьому випадку понаднормова робота працівника розглядається як обов'язкова, така, від виконання якої законодавством не передбачена відмова. Відмова працівника в цьому разі від виконання надурочних робіт тягне за собою його дисциплінарну відповідальність, що, відповідно до ст. 147 КЗпП, полягає в застосуванні до працівника дисциплінарного стягнення у вигляді догани. Коли працівник виконує роботу після закінчення робочого дня без розпорядження роботодавця, така робота не вважається надурочною.

Також з аналізу вказаної норми можна зробити висновок, що до надурочної роботи можуть бути залучені не всі категорії працівників, а ті, трудова функція яких пов'язана зі створенням певних матеріальних цінностей на промислових підприємствах (робітник з обслуговують установки з вироблення електроенергії, вантажник, машиніст компресорних установок, машиніст вантажного причалу тощо), або ті, хто працює на безперервно діючих підприємствах при змінних графіках роботи. Так, наприклад, основним завданням начальника диспетчерської служби управління магістральних газопроводів є забезпечення безперебійного газопостачання споживачам відповідно до укладених договорів, здійснення оперативно-диспетчерське керування локалізацією і ліквідацією аварій на МГ, контроль за аварійно-відновлюваними роботами тощо. Згідно з п. 5.2 Умов оплати праці працівників закладів охорони здоров'я та установ соціального захисту населення, затвердженого Наказом Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства охорони здоров'я України від 05.10.2005 № 308/519 [3], заклади охорони здоров'я, які мають стаціонари, належать до безперервно діючих закладів, медична допомога в яких надається цілодобово. З аналізу вищевикладеного вбачається, що далеко не всіх працівників можна залучити до надурочної роботи, а лише тих, посадові обов'язки яких полягають у виконанні робіт, необхідних для оборони країни, громадсько необхідних робіт, вантажно-розвантажувальних робіт, робіт змінами та інших, перелічених статтею 62 КЗпП. Тобто працівники зазначених професій усвідомлюють можливість першочергового їх залучення до надурочних робіт. Укладення трудового договору таким працівником передбачає заздалегідь надання ним згоди на роботу понад установлену норму тривалості робочого часу у виняткових випадках.

КЗпП як основний нормативно-правовий акт у сфері регулювання трудових відносин не містить визначення ненормованого робочого часу. Поняття ненормованого робочого дня міститься в Рекомендаціях щодо порядку надання працівникам з ненормованим робочим днем щорічної додаткової відпустки через особливий характер праці, затверджених Наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 10.10.1997 № 7 [4]. Цей документ не зареєстрований у Міністерстві юстиції України, хоча, відповідно до Указу Президента від 03.10.1992 № 493/92 [5], нормативно-правові акти, що видаються міністерствами й зачіпають права, свободи та законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, підлягають державній реєстрації й набувають чинності через 10 днів після їх реєстрації. Згідно з пунктом 1 Наказу № 7, ненормований робочий день – це спеціальний режим робочого часу, що встановлюється для певної категорії працівників у разі неможливості нормування часу трудового процесу.

Ненормований робочий день не застосовується до працівників, які працюють неповний робочий день, і може застосовуватися до тих працівників, які працюють неповний робочий тиждень.

Особливість ненормованого робочого дня полягає в тому, що працівник виконує роботу понад нормальну тривалість робочого дня. Нагадаємо, що, відповідно до статті 50 КЗпП, нормальна тривалість робочого часу працівників не може перевищувати 40 годин на тиждень. Передбачена зазначеною статтею тривалість робочого часу називається нормальною тому, що саме така його тривалість є загальновстановленою нормою часу, яку працівники повинні пропрацювати протягом тижня на роботах з нормальними умовами праці. При цьому підприємства при укладенні колективного договору можуть установлювати меншу норму тривалості робочого часу, ніж передбачено в частині 1 статті 50 КЗпП.

Установлена законодавством тижнева норма робочого часу застосовується як при п'ятиденному, так і при шестиденному робочому тижні. Робота в цих режимах передбачає різну структуру поділу робочого часу протягом календарного тижня, проте не змінює норми робочого часу – загальновстановленої тривалості робочого тижня.

Праця осіб зі встановленим режимом ненормованого робочого дня зазвичай не підлягає точному обліку в часі. Години, відпрацьовані працівником надурочно як ненормований робочий час, не оплачують. Їх тільки компенсують шляхом надання щорічної додаткової відпустки до 7 календарних днів.

На думку В.А. Пруднікова, на працівників із ненормованим робочим днем поширюється встановлений на підприємстві режим робочого часу, тобто правила, що визначають час початку та закінчення роботи, перерви протягом робочого дня, порядок обліку робочого часу. У зв'язку з цим роботодавець не має права систематично залучати працівників, які працюють за таким режимом, до роботи понад установлену тривалість робочого часу. Вони також на загальних підставах звільняються від роботи у вихідні та святкові дні [6, с. 471]. У цьому випадку складність полягає в трактуванні поняття «систематичності», оскільки воно є оціночним. Оціночними поняттями в трудовому праві є поняття, які не конкретизовані законодавцем, і такі, що уточнюються в процесі правозастосовної практики [7, с. 162].

Питання систематичності є актуальними як для науки трудового права, так і для практики його застосування, оскільки чинне законодавство про працю не дає чіткої відповіді на питання, що варто розуміти під поняттям «систематичний».

С.М. Черноус проведено групування оціночних понять трудового права України за такими видами: 1) якісні оціночні поняття трудового права України; 2) кількісні оціночні поняття трудового права України; 3) складені оціночні поняття трудового права України [8, с. 20]. Спираючись на висновок, що поняття «систематичне» є кількісним, доречно замінити його на таке, що більш конкретно виражало б кількісну властивість предметів, явищ чи дій. Сутність оціночного поняття полягає в тому, що оцінка обставин справи й умови застосування оціночного поняття цілком залежить від індивідуального підходу в кожній окремій ситуації. Оціночні поняття дають правозастосовному органу (роботодавцю, органу, що розглядає трудовий спір) можливість розсуду й оцінювання фактів. У трудовому праві оціночні поняття неминучі, вони широко застосовуються [9, с. 104]. Наявність у законодавстві про працю оціночних понять ускладнює процес однозначного тлумачення того чи іншого явища або дії, однак це не свідчить про наявність у текстах нормативно-правових актів прогалин, оскільки в реальності трапляються різноманітні явища, юридичне визначення яких недосконале або взагалі відсутнє.

З.Я. Малишевська відмічає три критерії розмежування ненормованого робочого дня від надурочних робіт, а саме:

1) за колом осіб. До надурочних робіт, за загальним правилом, можуть залучатися будь-які працівники, а ненормований робочий день може встановлюватися лише до

тих працівників, професій і посад, які містяться в списку, що є додатком до колективного договору;

2) за тривалістю та систематичністю залучення. Для надурочних робіт чинним законодавством встановлена обмеженість щодо кількості часу, а для ненормованого робочого дня такі обмеження не передбачені. Існує заборона для роботодавця систематично залучати працівників, які працюють за таким режимом, понад нормальну тривалість робочого часу. Тобто застосування надурочних робіт можливе у виняткових випадках і є заздалегідь непередбаченим і незапланованим;

3) компенсаційні виплати за залучення до роботи. При надурочних роботах встановлюється підвищена оплата, а при ненормованому робочому часі надається щорічна додаткова відпустка тривалістю до 7 календарних днів згідно зі списками посад, робіт і професій, визначених колективним договором, угодою [10, с. 20].

Необхідно також виокремити відмежування ненормованого робочого дня від надурочних робіт на підставі самої специфіки цих видів робіт. Надурочні роботи виконуються понад установлену тривалість робочого дня, тоді як ненормований робочий день означає, що тривалість праці певних осіб не піддається точному обліку в часі або їхня трудова діяльність поділяється на частини невизначеної тривалості.

Крім того, надурочні роботи мають свої особливості, що відрізняють їх від інших суміжних категорій, а саме, відповідно до норм чинного законодавства, вони можуть провадитися лише з дозволу виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника) підприємства.

До суттєвих характеристик ненормованого робочого часу необхідно зарахувати те, що обов'язки працівників з ненормованим робочим днем повинні бути зафіксовані в правилах внутрішнього трудового розпорядку, посадових інструкціях, трудовому договорі.

Закон не вимагає, щоб працівники з ненормованим робочим днем залучалися до роботи після закінчення робочого дня тільки з тих підстав, що встановлені для застосування надурочних робіт (стаття 62 КЗпП). Робота працівника з ненормованим робочим днем після закінчення робочого дня не є надурочною роботою. Водночас для залучення працівників з ненормованим робочим днем до роботи понад норму робочого часу необхідні підстави (виробнича необхідність, інші виняткові обставини).

Погодимося з ученими-правознавцями, на думку яких різновидом робіт понад установлену тривалість робочого дня є чергування [11, с. 753].

Питання чергувань на загальному рівні регулює Постанова Секретаріату ВЦРПС «Про чергування на підприємствах і установах» від 02.04.1954 № 233 [12], яка, відповідно до Постанови ВР України від 12.09.1991 № 1545 [13], діє в Україні в частині, що не врегульована законодавством України. Чергуванням вважається перебування працівника за розпорядженням адміністрації на підприємстві після закінчення робочого дня або в неробочі дні з метою безперебійного оперативного вирішення невідкладних справ, що можуть виникнути в неробочий час. Чергування в розумінні Постанови Секретаріату ВЦРПС № 233 не пов'язане зі звичайними трудовими обов'язками працівника, передбаченими його трудовим договором і посадовою інструкцією.

Варто сказати, що чергування може як виходити, так і не виходити за межі нормальної тривалості робочого часу [14, с. 204].

Чергування як вид робіт понад установлену тривалість робочого часу має низку специфічних особливостей: можуть запроваджуватися у виняткових випадках і лише за погодженням із профспілковим органом; залучення працівників до чергування провадиться за письмовим наказом (розпорядженням) роботодавця; полягає в обов'язку працівника перебувати на визначеному роботодавцем робочому місці

з метою вирішення невідкладних завдань, не пов'язаних із трудовими обов'язками цього працівника; не допускається частіше одного разу на місяць; разом із робочим часом не може перевищувати нормальної тривалості робочого часу.

Сьогодні чинне законодавство не містить нормативно-правових актів, які б давали змогу з'ясувати сутнісні характеристики такого правового явища, як чергування, різноманітність його тлумачення та вживання.

У зв'язку з цим немає одностайної думки й серед учених-правознавців щодо визначення статусу чергування.

Так, на думку В.Д. Авескулова, чергування не варто зараховувати ані до режимів робочого часу, ані до видів робіт понад нормальну тривалість робочого часу. Доречніше говорити, що чергування становить один із обов'язків працівника, який виникає з моменту укладення трудового договору й невиконання якого оцінюватиметься як порушення дисципліни праці [14, с. 204].

Найбільш вдалим здається формулювання чергування, наведене О.О. Огородником: чергування працівників здійснюється з метою забезпечення безперервної роботи підприємства, установи, організації, оперативного вирішення невідкладних питань у вихідні, святкові й неробочі дні, до початку або після закінчення робочого дня [15, с. 216].

Від чергувань, не пов'язаних із виконанням трудових обов'язків за трудовим договором, варто відмежовувати професійні чергування на безперервно діючих підприємствах, установах, організаціях як форму організації роботи певної категорії працівників. Так, відповідно до Галузевих правил внутрішнього трудового розпорядку, затверджених Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 18.12.2000 № 204 [16], працівники закладів охорони здоров'я чергують змінами. У цьому випадку чергування належать до робочого часу. Більш чітко чергування медичних працівників визначаються Умовами оплати праці працівників закладів охорони здоров'я та установ соціального захисту населення, затвердженого Наказом Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерством охорони здоров'я України від 05.10.2005 № 308/519. Зазначений нормативно-правовий акт розділяє чергування медичних працівників на чергування вдома та чергування в стаціонарі.

Чергування медичних працівників відбувається в межах місячної норми робочого часу або з перевищенням останньої. Відповідно до статті 106 КЗпП, при підсумованому обліку робочого часу оплачується весь час, відпрацьований понад норму робочого часу за відповідний обліковий період. Тобто чергування медичних працівників при перевищенні встановленої тривалості робочого часу за обліковий період, згідно з нормами КЗпП, кваліфікується як надурочна робота, що, по суті, суперечить змісту поняття чергування, викладеного в Постанові Секретаріату ВЦРПС № 233. На доповнення викладеної думки необхідно зазначити таке. Частина 4 статті 106 КЗпП встановлює, що робота понад норму робочого часу при підсумованому обліку робочого часу не може компенсуватися відгулом. Така робота повинна бути оплачена за нормами, установленними для надурочних робіт. Тож маємо висновок, що чергування медичних працівників можна визначити як календарний період часу, що знаходиться за межами тривалості нормального робочого дня.

Висновки. З аналізу вищевикладеного вбачається: між поняттями «ненормований робочий час» і «робота понад установлену тривалість робочого часу» існує різниця, що зобов'язує роботодавця до правильного та раціонального їх застосування й недопущення порушень прав працівників. Ненормований робочий час – це спеціальний режим робочого часу, що встановлюється для певної

категорії працівників у разі неможливості нормування часу трудового процесу. Роботи понад установлену тривалість робочого часу поділяються на надурочні роботи та чергування. Надурочними роботами вважаються роботи понад встановлену тривалість робочого дня. Чергування – це перебування працівника на роботі за розпорядженням роботодавця після закінчення робочого дня або в неробочі дні з метою вирішення невідкладних питань, не пов'язаних із трудовими обов'язками працівника. Чергування як форма організації робочого процесу певних категорій працівників на безперервно діючих підприємствах, установах, організаціях – це професійні чергування, запроваджені при підсумованому обліку робочого часу. Професійні чергування відбуваються в межах місячної норми робочого часу або з перевищенням останньої. Регламентація цих правових понять у законодавстві України досить вузька, що може призвести до порушень прав робітників на відпочинок та оплату праці.

Список використаних джерел:

1. Сидоренко А.С. Зловживання правом суб'єктами трудових правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2012. 126 с.
2. Венедиктова В.М. Правове регулювання неповного робочого часу в умовах ринкової економіки : науково-практичний посібник. Харків : Ун-т внутр. справ, 1999. 36 с.
3. Про впорядкування умов оплати праці працівників закладів охорони здоров'я та установ соціального захисту населення : Наказ М-ва праці та соц. політики України й М-ва охорони здоров'я України від 05.10.2005 № 308/519. *Офіц. вісн. України*. 2005. № 42. Ст. 2675.
4. Про затвердження Рекомендацій щодо порядку надання працівникам з ненормованим робочим днем щорічної додаткової відпустки через особливий характер праці : Наказ М-ва праці та соц. політики України від 10.10.1997 № 7. *Українська інвестиційна газета*. 2003. № 24–25.
5. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Указ Президента України від 03.10.1992 № 493/92. *Голос України*. 1992. № 192.
6. Прудников В.А. Ненормований робочий час як умова трудового договору. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. Сєвєродонецьк, 2012. № 25. С. 471–477.
7. Іншин М.І. Оціночні поняття у трудовому праві: сучасний стан та шляхи удосконалення. *Форум права*. 2014. № 4. С. 162–166.
8. Черноус С.М. Оціночні поняття у трудовому праві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. 20 с.
9. Бару М.И. Оценочные понятия в трудовом законодательстве. *Советское государство и право*. 1970. № 7. С. 104–108.
10. Малишевська З.Я. Ненормований робочий день і надурочні роботи: поняття та юридичні наслідки встановлення. *Проблеми державотворення і захисті прав людини в Україні* : матеріали ХХІІ звіт. наук.-практ. конф. Львів, 2016. С. 20–22.
11. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. / 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, 2018. Т. 11 : Трудове право / редкол. : С.М. Прилипко (голова) та ін. 753 с.
12. Про чергування на підприємствах і установах : Постанова Секретаріату ВЦРПС від 02.04.1954. № 233. *Бюлетень законодавства і юридичної практики України*. 2004. № 1.
13. Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР : Постанова Верховної Ради України від 12.09.1991 № 1545-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 46. Ст. 621.

14. Авескулов В.Д. Правове регулювання чергувань. *Право та інновації*. 2016. № 1 (13). С. 203–208.
15. Огородник О.О. Проблеми регулювання чергувань як специфічного різновиду робочого часу. *Сучасні проблеми трудового та пенсійного законодавства* : матеріали ІV Всеукр. наук.-практ. конф. Харків, 2015. С. 216–219.
16. Галузеві правила внутрішнього трудового розпорядку : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 18.12.2000 № 204. *Кадровик України*. 2009. № 3.
17. Тихонюк О.В. Чергування як різновид робочого часу. *Вісник НТУУ «КПІ»*. Серія «Політологія. Соціологія. Право». 2016. Вип. 3/4 (31–32). С. 221–225.
18. Конституція України: прийнята на V сесії Верховної Ради України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

УДК 347.94

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.12>

СПРОСТУВАННЯ НЕДОСТОВІРНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: ОСОБЛИВОСТІ ЗАХИСТУ ДІЛОВОЇ РЕПУТАЦІЇ

Дергачов Євген Вікторович,
кандидат філософських наук,
старший викладач кафедри теорії
та практики управління
(Національний технічний університет
України «Київський політехнічний
інститут імені Ігоря Сікорського»,
м. Київ, Україна)

Казьмірова Інна Вікторівна,
викладач кафедри інформаційного
права та права інтелектуальної
власності
(Національний технічний університет
України «Київський політехнічний
інститут імені Ігоря Сікорського»,
м. Київ, Україна)

У статті приділено увагу окремим практичним аспектам доказування під час захисту ділової репутації шляхом спростування недостовірної інформації у випадку, якщо поширення недостовірної інформації було здійснено на телебаченні та в інтернет-мережі. Розглянуто питання щодо необхідності вживання заходів досудового врегулювання спору та стосовно того, чи перешкоджає невживання таких заходів безпосередньому зверненню до суду. За результатами вивчення судової практики вирішення спорів, пов'язаних зі спростуванням недостовірної інформації, та на основі власного практичного досвіду виокремлено та проаналізовано обставини, на які найчастіше посилаються відповідачі як на підставу своїх заперечень. Відповідно до цього, запропоновано докази на спростування таких обставин. Зазначено, що суспільно необхідна інформація завжди має бути достовірною, якщо вона викладена у формі фактичних тверджень. Звернуто увагу на те, що суспільна важливість інформації не належить до жодного з елементів юридичного складу правопорушення, що підлягає встановленню при вирішенні відповідної категорії спорів. Обґрунтовано, що сторони є вільними у виборі засобів доказування факту поширення інформації, а також привернуто увагу до проблеми, коли положення закону нівелюють інститут позовної давності. Висловлено думку про те, що доказування змісту поширеної інформації за відсутності запису програми, передачі, що здійснювався телерадіоорганізацією, може ґрунтуватися на положеннях законодавства про авторське право і суміжні права, якщо програма, передача була розміщена на власному вебсайті відповідача, що попередньо здійснював трансляцію. Розглянуто проблемні питання, пов'язані з призначенням судової лінгвістичної експертизи для визначення характеру поширеної інформації (розмежування фактичних тверджень та оціночних суджень).

Ключові слова: ділова репутація, недостовірна інформація, поширення інформації, фактичні твердження, оціночні судження.

**DISCLAIMER OF UNRELIABLE INFORMATION:
FEATURES OF PROTECTION OF BUSINESS REPUTATION**

Derhachov Yevhen Viktorovych,
Candidate of Philosophical Sciences,
Assistant Professor at the Department
of Management Theory and Practice
(National Technical University of Ukraine
“Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute”,
Kyiv, Ukraine)

Kazmirova Inna Viktorivna,
Lecturer at the Department of Information
Law and Intellectual Property Rights
(National Technical University of Ukraine
“Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute”,
Kyiv, Ukraine)

The article pays attention to some practical aspects of proving while defending business reputation by refuting unreliable information if the dissemination of unreliable information was carried out on television and in the Internet. Considered the issue of the pre-trial settlement of the dispute and how failure of the such measures precludes direct recourse to the courts. According to the results of the judicial practice of dispute resolution, which are related to the refuting unreliable information, and on the basis of own practical experience, the circumstances to which the defendants most often refer as the basis of their objections are singled out and analyzed. Accordingly, arguments and evidences to refute such circumstances are offered. It is stated that social necessary information should always be reliable if it is presented in the form of factual statements. Drawn attention that the fact of the public importance of information does not relate to any of the elements of the legal composition of offense what has to be established in resolving the relevant categories of the disputes. It is substantiated that the parties are free to choose the means of proving the fact of information dissemination and drawn attention to the problem when the provisions of the law level the statute of limitations. The opinion is expressed that proving the content of the disseminated information in the absence of recording of the program, which is carried out by the television and radio organization, may be based on the provisions of copyright and related rights legislation in the event if the program was posted on the defendant's own website, which previously carried out the broadcast. Problematic issues related to the appointment of forensic linguistic examination to determine the nature of the information disseminated (separation of factual statements and evaluative judgments) are considered.

Key words: business reputation, unreliable information, dissemination of information, factual allegations, evaluative judgments.

Вступ. Відповідно до ч. 1 ст. 94 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), юридична особа має право на недоторканність її ділової репутації, на таємницю кореспонденції, на інформацію та інші особисті немайнові права, які можуть їй належати. Особисті немайнові права юридичної особи захищаються відповідно до гл. 3 ЦК України [1], зокрема судом.

Згідно зі ст. 299 ЦК України, фізична особа має право на недоторканність своєї ділової репутації. Фізична особа може звернутися до суду з позовом про захист своєї ділової репутації [1].

В українському законодавстві і досі немає єдиного внормованого визначення поняття «ділова репутація», а ті визначення, що трапляються в деяких нормативно-правових актах, застосовуються до правовідносин, на які поширюється дія цих нормативно-правових актів [2, с. 64]. Ідеться, зокрема, про закони України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про банки і банківську діяльність», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення».

Зважаючи на це, на практиці застосовується визначення ділової репутації, що міститься в постанові Пленуму Верховного Суду України від 27.02.2009 р. № 1 «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи». Відповідно до вищевказаної постанови, під діловою репутацією фізичної особи розуміється набута особою суспільна оцінка її ділових і професійних якостей при виконанні нею трудових, службових, громадських чи інших обов'язків. Під діловою репутацією юридичної особи, зокрема підприємницьких товариств, фізичних осіб-підприємців, адвокатів, нотаріусів та інших осіб, розуміється оцінка їх підприємницької, громадської, професійної чи іншої діяльності, яку здійснює така особа як учасник суспільних відносин [3].

Оцінка ділових і професійних якостей фізичної особи чи діяльності юридичної особи значно залежить від інформації, яка поширюється про фізичну чи юридичну особу з боку інших осіб. Однак така інформація не завжди відповідає дійсності або не викладена правдиво, внаслідок чого виникає необхідність у її спростуванні та захисті ділової репутації. В епоху інформаційного суспільства, коли відбувається надзвичайно стрімке поширення інформації, питання захисту ділової репутації стає особливо актуальним.

Мета статті – на основі чинного законодавства України та судової практики проаналізувати окремі практичні аспекти доказування щодо спростування недостовірної інформації, поширеної на телебаченні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковцями здебільшого приділялась увага дослідженню поняття ділової репутації (К. Можаровська, О. Хортюк, К. Машевська, Т. Кравченко, Ю. Попов, К. Федонюк та інші). Частково увага була приділена й питанню реалізації права на судовий захист ділової репутації (М. Дирдін, О. Кукуюк та інші). Однак практичні аспекти доказування поширення недостовірної інформації на телебаченні досі не розглядалися.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж розглядати окремі практичні аспекти доказування щодо спростування недостовірної інформації, визначимо поняття «ділова репутація» та «недостовірна інформація».

Ділова репутація – це оцінка діяльності юридичної або фізичної особи (суб'єктів підприємницької діяльності), яка ґрунтується на висновках про ділові й моральні якості цих суб'єктів, дотримання ними вимог законодавства (законослухняність) і належне виконання договірних та інших зобов'язань перед діловими партнерами і споживачами [4, с. 211]. Або ж ділова репутація – це загальна думка про окрему особу, групу або колектив людей, що склалася на підставі оцінки якості продукції, роботи, вчинків, переваг і недоліків будь-якої особи [5].

Недостовірною варто вважати інформацію про події, явища чи факти, які не мали місця взагалі (інформація вигадана) або ж перебіг яких спотворений у повідомленні (інформація викладена неправдиво) [6].

О. Доценко, посилаючись на тлумачення терміна «недостовірний», зазначає, що недостовірною є така інформація, що викликає сумнів щодо правдивості, правильності [7, с. 61].

При порушенні права на ділову репутацію юридична особа може застосувати передбачені законом заходи захисту, зокрема звернутися до органів державної влади, уповноважених здійснювати процедури відновлення порушеного права; звернутися до суду; застосувати засоби самозахисту. Ці заходи захисту мають самостійний характер із власним передбаченим правовим механізмом реалізації [8, с. 121]. На відміну від цього, ст. 299 ЦК України визначено, що фізична особа може звернутися до суду з позовом про захист своєї ділової репутації [1].

До спеціальних способів захисту ділової репутації належить спростування недостовірної інформації, право на відповідь, заборона поширення інформації, якою порушуються особисті немайнові права. Одному з цих способів захисту – спростуванню недостовірної інформації – і буде приділено нашу увагу, виходячи з поширеної практики його застосування.

Згідно з приписами п. 6 ч. 3 ст. 162 Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України), п. 6 ч. 3 ст. 175 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України), позовна заява повинна містити відомості про вживання заходів досудового врегулювання спору, якщо законом установлений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору [9; 10]. Зважаючи на це, слід зосередити увагу на питанні щодо обов'язковості досудового врегулювання спору, що виник у зв'язку з поширенням недостовірної інформації.

Ст. 64 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» визначено досудовий порядок спростування недостовірної інформації.

Відповідно до ч. 1 ст. 19 ГПК України, сторони вживають заходів для досудового врегулювання спору за домовленістю між собою або у випадках, коли такі заходи є обов'язковими згідно із законом. Такі ж положення закріплені в ч. 1 ст. 16 ЦПК України [9].

Згідно з ч. 1 ст. 64 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», громадянин або юридична особа мають право вимагати від телерадіоорганізації спростування поширених у її програмі чи передачі відомостей, які не відповідають дійсності та/або принижують честь і гідність особи [11].

Убачається, що зазначена норма не містить обов'язку громадянина або юридичної особи вимагати спростування недостовірної інформації суто у передбачений нею спосіб та не містить обмежень або заборони на інший захист порушеного права, зокрема в судовому порядку.

Право на звернення до суду в разі поширення засобами масової інформації недостовірної інформації, яка порушує особисті немайнові права фізичної чи юридичної особи, є безумовним, невикористання передбаченого законом права вимагати від редакції друкованого засобу масової інформації опублікування ним спростування такої інформації з подальшим правом на оскарження відмови в публікації спростування або порушення порядку його публікації не є підставою для відмови у відкритті провадження у справі [3].

Таким чином, невживання заходів досудового врегулювання спору не перешкоджає зверненню до суду з позовом про захист ділової репутації.

Юридичним складом правопорушення, наявність якого може бути підставою для задоволення позову, є сукупність таких обставин: а) поширення інформації, тобто доведення її до відома хоча б одній особі в будь-який спосіб; б) поширена інформація стосується певної фізичної чи юридичної особи, тобто позивача; в) поширення недостовірної інформації, тобто такої, яка не відповідає дійсності; г) поширення інформації, що порушує особисті немайнові права, тобто або завдає шкоди відповідним особистим немайновим благам, або перешкоджає особі повно і своєчасно здійснювати своє особисте немайнове право [3].

Зауважимо, що вищезазначений перелік є вичерпним. Наприклад, про суспільну важливість інформації, зокрема недостовірної, не згадується в жодному з елементів юридичного складу правопорушення. У постанові Пленуму Верховного Суду України від 27.02.2009 р. № 1 «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи» згадується лише те, що інформацію з обмеженим доступом може бути поширено без згоди її власника, якщо ця інформація є суспільно значущою, тобто якщо вона є предметом громадського інтересу, і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає над правом власника на її захист, що відповідає практиці застосування Європейським судом із прав людини ст. 8 Конвенції. При цьому таке роз'яснення не стосується справ про захист гідності, честі чи ділової репутації шляхом спростування недостовірної інформації (права на відповідь) [3].

Зазначене не є випадковим, адже праву на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань кореспондується зустрічний обов'язок не поширювати про особу недостовірну інформацію та таку, що ганьбить її гідність, честь чи ділову репутацію.

Згідно з положеннями ст. 29 Закону України «Про інформацію», суспільство має право на отримання суспільно необхідної інформації і предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо [15].

При цьому суспільство також має право на отримання інформації, яка відповідає дійсності та надає можливість суспільству самостійно здійснити її оцінку на основі всіх фактів та різноманіття думок щодо оцінки такої інформації та її значення для суспільства, тому так важливо, щоб інформація, яка поширюється будь-ким, особливо засобами масової інформації або лідерами суспільної думки, посадовими особами, державними службовцями, з одного боку, відповідала дійсності, а з іншого – була суспільно значущою та задовольняла попит суспільства на необхідність контролю за діяльністю державних органів та їх посадових осіб.

Таким чином, якою б суспільно необхідною не була інформація, вона завжди має бути достовірною, якщо вона викладена у формі фактичних тверджень (постанова Верховного Суду від 22.05.2019 р. у справі № 757/22307/17-ц).

Як відомо, обов'язок довести факт поширення оспорюваної інформації покладається саме на позивача. Досить часто поширення оспорюваної інформації здійснюється в програмі/передачі в прямому ефірі на телебаченні, доказування чого може зумовити певні труднощі. Останні пов'язані із занадто обмеженим строком зберігання записів програм, передач, які телерадіоорганізація транслювала чи ретранслювала або забезпечувала їх трансляцію чи ретрансляцію у повній та незмінній формі третьою особою (оператором телекомунікацій). Відповідно до ст. 48 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», такий строк становить 14 днів із дати їх розповсюдження, якщо у цей строк не надійшло скарги щодо їх змісту. Отже, якщо в зазначений строк від особи, щодо якої було поширено інформацію, не надійде скарга щодо змісту програми, передачі, то запис такої програми, передачі буде видалено, чим, як наслідок, буде знищено доказ поширення інформації. Зважаючи на обмежену тривалість такого строку, може статися так, що про поширену інформацію особа може дізнатись після закінчення зазначеного строку або ж у межах зазначеного строку, однак не встигнути подати скаргу. У будь-якому разі зазначене положення фактично

нівельное інститут позовної давності. Так, згідно з п. 2 ч. 2 ст. 258 ЦК України, для спростування недостовірної інформації, розміщеної в засобах масової інформації, встановлюється строк позовної давності в один рік [1].

При вирішенні цієї категорії спорів телерадіоорганізації, будучи відповідачами, неодмінно посилаються на положення ст. 48 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» з тією метою, що єдиним належним доказом поширення інформації в прямому ефірі є офіційний запис програми, що здійснювався телерадіоорганізацією, з чим не можна погодитись.

Згідно з ч. 1 ст. 77 ГПК України, обставини справи, які за законом мають бути підтверджені певними засобами доказування, не можуть підтверджуватися іншими засобами доказування [9]. Такі ж положення закріплені і в ч. 2 ст. 78 ЦПК України. Натомість згідно зі ст. 64 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», отримання копії запису фрагмента з відповідною оплатою є правом громадянина або юридичної особи, а не обов'язком.

Отже, сторони вільні у виборі засобів доказування факту поширення інформації й доказами є будь-які дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність такого факту. Відповідно до цього, звуко- та відеозапис є одним із доказів, які суд має оцінювати з іншими доказами у їх сукупності.

Крім того, при розгляді таких спорів підлягає встановленню факт поширення інформації в засобах масової інформації, а не наявність такої інформації на носіях на час розгляду справи чи своєчасне отримання позивачем запису від телерадіоорганізації [13; 14].

На нашу думку, факт поширення інформації може встановлюватись, наприклад, на підставі звернення/запиту особи, адресованого/направленого позивачеві саме у зв'язку з поширеною інформацією. Також згідно з приписами ст. 48 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», кожна телерадіоорганізація-ліцензіат зобов'язана вести журнал обліку передач, які телерадіоорганізація транслювала чи ретранслювала або забезпечувала їх трансляцію чи ретрансляцію в повній та незмінній формі третьою особою (оператором телекомунікацій). У журналі обліку передач фіксуються такі дані: дата випуску, час початку і закінчення передачі; назва і тема передачі; прізвище авторів і ведучих передачі; мова передачі [11].

На відміну від запису передач, які телерадіоорганізація транслювала чи ретранслювала і які зберігаються протягом 14 днів, журнал обліку передач зберігається телерадіоорганізацією протягом року з дня останнього запису в ньому. Наявний у журналі обліку передач запис трансляції передачі є належним доказом поширення інформації.

Звертаючись із позовом про визнання недостовірною та спростування інформації, позивач має зазначити інформацію, щодо якої пред'являються зазначені позовні вимоги. Тому вагоме значення має й фіксація змісту поширеної інформації. Як було зазначено, строк зберігання запису програм, передач є досить обмеженим і після його закінчення подальше збереження запису залежить від своєчасного звернення зі скаргою. За таких умов позивач може бути позбавлений можливості надати суду здійснений телерадіоорганізацією запис програми, передачі, що транслювалась у прямому ефірі.

На нашу думку, за відсутності в позивача запису програми, передачі, що транслювалась у прямому ефірі, зміст такої програми, передачі може бути встановлений за допомогою вебсайту телерадіоорганізації. Так, останнім часом телерадіоорганізації після трансляції розміщують програми, передачі на власних вебсайтах. За таких умов виникає необхідність в обґрунтуванні, по суті, ідентичності змісту випуску програми, передачі, поширеної на вебсайті та трансльованої на телебаченні. Якщо власником вебсайту, на якому розміщено аудіовізуальний продукт, та виробником (автором)

зазначеного аудіовізуального продукту є різні особи, то обґрунтування ідентичності змісту може здійснюватися з посиланням на положення законодавства про авторське право і суміжні права.

Згідно з п. 6 ч. 3 ст. 15 Закону України «Про авторське право і суміжні права», майновими правами на аудіовізуальний продукт (твір) є використання твору шляхом перероблення, адаптації, аранжування та інших подібних змін [16]. Відповідно до цього, відповідач (який є власником вебсайту і не є виробником (автором) аудіовізуального продукту) не має майнових прав на цей твір, що надавало б йому можливість вносити зміни та поширювати на власному вебсайті перероблений (змінений) стосовно випущеного в ефірі твір. Таким чином, автентичність змісту передачі, випущеної в ефірі та поширеної на вебсайті, є доведеною.

Відповідно до ст. 41 Закону України «Про авторське право і суміжні права», до майнових прав організації мовлення належить їх виключне право на використання своїх програм будь-яким способом і виключне право дозволяти чи забороняти іншим особам: публічне сповіщення своїх програм шляхом трансляції і ретрансляції; фіксацію своїх програм на матеріальному носії та їх відтворення; публічне виконання і публічну демонстрацію своїх програм у місцях із платним входом. Майнові права організації мовлення можуть передаватися (відчужуватися) іншим особам на підставі договору, в якому визначаються спосіб і строк використання програми мовлення, розмір і порядок виплати винагороди, територія, на яку розповсюджуються передані права, тощо [16].

Виходячи з цього, оскільки відповідач є власником вебсайту і не є виробником (автором) аудіовізуального продукту, то за відсутності доказів (про те, що йому передавались майнові права) майнові права на зазначений продукт йому не належать і він жодним чином не міг змінювати зміст випуску програми, передачі, який розмістив на власному вебсайті, оскільки (відповідно до норм ЦК України та Закону України «Про авторське право і суміжні права») відповідач не є власником чи користувачем майнових прав на зазначений твір (продукт).

Крім того, ці аргументи можуть бути підсилені записом журналу обліку передач, у якому фіксуються, зокрема, час початку і закінчення передачі. Виходячи з цього, можна визначити тривалість програми, передачі та зіставити з тривалістю програми, передачі, розміщеної відповідачем (телерадіоорганізацією) на власному вебсайті.

Також вирішуючи питання про визнання поширеної інформації недостовірною, суди повинні визначати характер такої інформації та з'ясувати те, є вона фактичним твердженням чи оціночним судженням [3].

Ураховуючи складність цієї категорії справ, наявність оціночних понять, зміст яких може різнитися від думки кожного окремого судді, пошук певних об'єктивних критеріїв розмежування оціночних термінів та об'єктивних засобів установлення такого розмежування є необхідною передумовою якісного та справедливого вирішення справ. Сьогодні одним із революційних засобів доказування, спрямованих на встановлення розмежування фактичних тверджень та оціночних суджень за цією категорією справ, є проведення судово-лінгвістичної експертизи [17, с. 31].

Відповідно до Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та науково-методичних рекомендацій із питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень, затвердженої наказом Міністерства юстиції України № 53/5 від 08.10.1998 р., підвидом лінгвістичної експертизи є семантико-текстуальна експертиза. Остання полягає у встановленні змісту понять, лексичного значення слів або словосполучень, використаних у тих або інших текстах, їх стилістичної забарвленості, смислового навантаження тощо.

Отже, можливість розмежування фактичних тверджень та оціночних суджень за допомогою експертизи передбачена чинним законодавством. Це, з одного боку, підкреслює необхідність наявності спеціальних знань для розмежування оціночних понять, а з іншого – можливість проведення судової експертизи як засобу доказування у справах щодо захисту честі та гідності [17, с. 31].

Зважаючи на це, при вирішенні такої категорії спорів судом призначається судова лінгвістична експертиза. Якщо проаналізувати Єдиний державний реєстр судових рішень, то можна помітити, що досить часто проведення вказаної експертизи доручається Державному підприємству «Українське бюро лінгвістичних експертиз НАН України». Однак відповідачами під час оскарження рішення суду майже завжди висловлюються заперечення щодо того, що наданий висновок Державного підприємства «Українське бюро лінгвістичних експертиз НАН України» не є висновком державної експертизи, а експерт не є експертом державної спеціалізованої установи.

Водночас Державне підприємство «Українське бюро лінгвістичних експертиз НАН України» є суб'єктом науково-дослідної, експертної та видавничої діяльності і діє відповідно до Конституції України, Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» та Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу». Відповідно до ч. 5 ст. 31 Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу», наукові організації академії наук України, заснованих на державній власності, можуть здійснювати спеціалізовану експертну діяльність без додаткової державної акредитації на підставі статутних положень, якими така діяльність передбачається [18].

Крім того, положення ГПК України (в редакції Закону № 2147-VIII від 03.10.2017 р.) мають вищу юридичну силу, оскільки застосуванню підлягає Закон України «Про внесення змін до ГПК України, ЦПК України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 р. № 2147-VIII, який був виданий пізніше ніж Закон України «Про судову експертизу».

Згідно з ч. 6 ст. 98 ГПК України, у висновку експерта повинні бути зазначені такі дані: коли, де, ким (прізвище, ім'я, по батькові, освіта, спеціальність, свідоцтво про присвоєння кваліфікації судового експерта, стаж експертної роботи, науковий ступінь, учене звання, посада експерта), на якій підставі була проведена експертиза, хто був присутній при проведенні експертизи, питання, що були поставлені експертіві, матеріали, використані експертом. Інші вимоги до висновку експерта можуть бути встановлені законодавством [9]. Свідоцтво про присвоєння кваліфікації судового експерта не є обов'язковим документом, який дозволяв би висновку експерта бути саме таким доказом у розумінні ГПК України.

Отже, в аспекті ч. 6 ст. 98 ГПК України при складанні висновку експерта не вимагається обов'язкове присвоєння експертіві кваліфікації судового експерта. При цьому зазначене положення має вищу юридичну силу, оскільки застосуванню підлягає Закон України «Про внесення змін до ГПК України, ЦПК України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 р. № 2147-VIII, який був виданий пізніше ніж Закон України «Про судову експертизу».

Ураховуючи зазначене, такий висновок є належним та допустимим доказом у розумінні закону.

Висновки. Невживання заходів досудового врегулювання спору не перешкоджає зверненню до суду з позовом про захист ділової репутації. Доказування факту поширення інформації на телебаченні суттєво ускладнюється 14-денним строком зберігання запису програми, передачі, які транслювала телерадіоорганізація. Як наслідок, ускладнюється й доведення змісту поширеної інформації. Водночас сторони є вільними у виборі засобів доказування і на підтвердження вказаних обставин можуть

бути надані інші належні та допустимі докази. Із метою розмежування фактичних тверджень та оціночних суджень чинним законодавством передбачена можливість доручення проведення судової лінгвістичної експертизи не лише державним спеціалізованим установам, визначеним ст. 7 Закону України «Про судову експертизу».

Список використаних джерел:

1. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
2. Можаровська К.В. До питання про зміст поняття «ділова репутація» в контексті дифамаційних правовідносин. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 5. С. 63–65
3. Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи : постанова Пленуму Верховного Суду України від 27.02.2009 р. № 1 / *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_001700-09
4. Нагребельний В.П. Ділова репутація. *Юридична енциклопедія: в 6 т.; ред. кол. Ю.С. Шемшученко (голова ред. кол.) та ін. Київ : Українська енциклопедія, 1998. Т. 2: Д-Й. 1999. 744 с.*
5. Галянтич М. Захист ділової репутації: цивільно-правові проблеми. *Право України*. 2001. № 1. С. 98.
6. Шимон С.І. Поширення недостовірної інформації: відповідальність за шкоду, завдану особистим немайновим правам фізичної особи. *Юридичний журнал*. 2003. № 6. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=320>
7. Доценко О.М. Спростування недостовірної інформації як спосіб захисту права фізичної особи на особисте життя. *Право і суспільство*. 2013. № 6.2. С. 59–63.
8. Олександра Хортюк. Цивільно-правові форми охорони ділової репутації юридичної особи. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2011. № 1. С. 121–125.
9. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>
10. Господарський процесуальний кодекс України : Закон України від 06 листопада 1991 р. № 1798-XII (в редакції Закону № 2147-VIII від 03.10.2017 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>
11. 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>
12. Постанова Верховного Суду від 22.05.2019 р. у справі № 757/22307/17-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82261626>
13. Постанова Апеляційного суду міста Києва від 09.01.2018 р. у справі № 757/40399/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/71534529>
14. Постанова Апеляційного суду міста Києва від 13.03.2018 р. у справі № 761/36287/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72701161>
15. Про інформацію : Закон України від 02 жовтня 1992 р. № 2657-XII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
16. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3792-XII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3792-12>
17. Можаровська К.В. Фактичні твердження та оціночні судження як центральні цивільно-правові категорії захисту честі, гідності та ділової репутації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. № 29. С. 28–32.
18. Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України від 10 лютого 1995 р. № 51/95-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/51/95-%D0%B2%D1%80>

УДК 347.77

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.13>

ЗАХИСТ ПАТЕНТНИХ ПРАВ І ПРАВ НОУ-ХАУ

Канарик Юлія Сергіївна,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри цивільного

та господарського права

(Національний університет біоресурсів

і природокористування України,

м. Київ, Україна)

Суржок Богдан Геннадійович,

студент 5 курсу кафедри аграрного,

земельного та екологічного права

імені академіка В.З. Янчука

(Національний університет біоресурсів

і природокористування України,

м. Київ, Україна)

Статтю присвячено захисту патентних прав і прав ноу-хау. Установлено, що ноу-хау – це корисна інформація, яка є незапатентованою, не є загальновідомою та легко доступною і являє собою досвід, або інформація, яка отримана внаслідок спеціальних досліджень чи випробувань. З'ясовано, що сфера патентних прав і прав ноу-хау станом на сьогодні все ще залишається не достатньо врегульованою. Особливо це стосується захисту ноу-хау. Установлено, що при отриманні патенту творець об'єкта права інтелектуальної власності, який відповідає критеріям правової охорони як винахід чи корисна модель, приймає рішення розкрити сутність технічного результату й отримати охоронний документ – патент, який матиме обмежений строк чинності з наступним переходом прав на ці об'єкти в суспільне надбання, що дасть змогу реалізувати лише своє особисте немайнове право на цей результат, однак більше не сприятиме отриманню прибутків. Проте винахідник може не подавати свій творчий результат на реєстрацію, а залишити інформацію як конфіденційну, тобто як ноу-хау, строк охорони якого буде тривати стільки часу, наскільки довго автор зможе зберегти його в конфіденційності. Водночас автори можуть зареєструвати свої результати інтелектуальної, творчої діяльності, розкриваючи зміст результату неповністю, залишаючи конфіденційну інформацію не розкритою, що не перешкоджає формулюванню формули винаходу чи корисної моделі належним чином і дає змогу отримати охоронний документ. Така нерозкрита конфіденційна інформація належить до ноу-хау. З'ясовано, що збереження творчого результату інтелектуальної діяльності в конфіденційності як ноу-хау є альтернативним способом патентної охорони. Увагу акцентовано на необхідності внесення змін до Конституції України стосовно захисту прав ноу-хау, розробки й ухвалення відповідного законодавства на рівні спеціального закону, а також унесення відповідних змін до Цивільного кодексу України в частині правового регулювання захисту патентних прав і прав ноу-хау.

Ключові слова: захист, патентні права, ноу-хау, проблеми регулювання, право інтелектуальної власності.

PROTECTION OF PATENT RIGHTS AND KNOWLEDGE RIGHTS

Kanaryk Yuliya Sergiivna,
Candidate of Juridical Sciences,
Senior Lecturer at the Civil and
Commercial Law Department
(National University of Life and
Environmental Sciences of Ukraine,
Kyiv, Ukraine)

Surzhok Bohdan Gennadiyovich,
5th year Student at the Department of
Agrarian, Land and Environmental Law
named after Academician V.Z. Yanchuk
(National University of Life and
Environmental Sciences of Ukraine,
Kyiv, Ukraine)

The article is devoted to the protection of patent rights and know-how rights. Know-how is established to be useful information that is non-proprietary, not well-known and easily accessible, and is experience or information obtained through special research or testing. It was found that the field of patent rights and know-how rights as of today still remains insufficiently regulated. This is especially true for the protection of know-how. It is established that upon receipt of a patent, the creator of an intellectual property right that meets the criteria of legal protection as an invention or utility model, decides to disclose the essence of the technical result and obtain a protection document – a patent that will have a limited validity. objects in the public domain, which will allow you to exercise only your personal non-property right to this result, however, it will no longer contribute to profits. However, the inventor may not submit his creative result for registration, but leave the information as confidential, ie as know-how, the term of protection of which will last as long as the author can keep it confidential. At the same time, authors can register their results of intellectual, creative activity by disclosing the content of the result incompletely, leaving confidential information undisclosed, which does not interfere with the formulation of the claims or utility model properly and allows to obtain a security document. Such undisclosed confidential information relates to know-how. Depending on the conditions of conclusion and the subject of patenting, the patent is valid from 5 to 25 years. During the time when the patent is valid and protects the exclusive right of the person to the invention, he receives from it a certain income, which even after it becomes public, benefits the former owner. It was found that keeping the creative result of intellectual activity in confidentiality as know-how is an alternative way of patent protection.

Key words: protection, patent rights, know-how, regulatory issues, intellectual property rights.

Постановка проблеми та її актуальність. Неабиякої актуальності нині набуває питання формування належного правового забезпечення патентних прав і прав ноу-хау. З огляду на вказане, цілком логічними видаються законодавчі зміни ухвалені нещодавно. Утім, попри певний прогрес, сфера патентних прав і прав ноу-хау станом сьогодні все ще залишається не достатньо врегульованою. Особливо це стосується захисту ноу-хау. Це, у свою чергу, вимагає великої уваги до проблем, пов'язаних

із державним регулюванням у зазначеній сфері, упровадженням і вдосконаленням чітких механізмів такого регулювання, що зумовлює необхідність напрацювання відповідного наукового підґрунтя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання захисту патентних прав і прав на ноу-хау неодноразово привертало увагу науковців. Деякі аспекти цієї теми вивчали: А. Дідук, В. Дмитренко, П. Матвеев і багато інших.

Утім, попри напрацювання науковців, на науковому рівні все ще залишається невирішеною низка питань, пов'язаних із цим аспектом. Крім того, наявні дослідження не враховують нещодавніх законодавчих змін.

Виклад основного матеріалу. Згідно з положеннями вітчизняного законодавства з метою захисту прав на об'єкти патентного права в Україні видається охоронний документ – патент.

Як відомо, 21 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення охорони і захисту прав на торговельні марки і промислові зразки та боротьби з патентними зловживаннями» [1] і Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформи патентного законодавства» [2].

Зокрема, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення охорони і захисту прав на торговельні марки і промислові зразки та боротьби з патентними зловживаннями», серед іншого, передбачає щодо промислових зразків:

- додатковий критерій охороноспроможності – індивідуальний характер;
- зміну виду охоронного документа з патенту на свідоцтво;
- збільшення строку чинності прав на промисловий зразок з 15 років до не більше ніж 25 років;
- уточнення умов надання правової охорони промислового зразку;
- правову охорону незареєстрованих промислових зразків за умови їх доведення до загального відома на території України;
- посилення санкцій за порушення прав на промисловий зразок, зокрема застосування разового грошового стягнення за рішенням суду (від 10 до 50 тис. мінімальних заробітних плат) замість відшкодування збитків за неправомірне використання промислового зразка;
- адміністративний спосіб боротьби з патентними зловживаннями («патентним тролінгом») шляхом визнання недійсними свідоцтв на промислові зразки в Апеляційній палаті («post-grant opposition»).

У свою чергу, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформи патентного законодавства», серед іншого, передбачає щодо винаходів і корисних моделей:

- зміни в переліку об'єктів, на які поширюється правова охорона: об'єктом винаходу може бути продукт (пристрій, речовина, штам мікроорганізму, культура клітин рослини і тварини тощо), процес (спосіб), а об'єктом корисної моделі – лише пристрій або процес (спосіб);
- розширений перелік об'єктів, на які не поширюється правова охорона;
- перелік об'єктів, які можуть бути визнані такими, що явно впливають із рівня техніки, а тому не мають винахідницького рівня, наприклад, нові форми відомого з рівня техніки лікарського засобу, якщо вони істотно не відрізняються за ефективністю;
- можливість подання будь-якою особою мотивованого заперечення проти заявки протягом шести місяців від дати публікації відомостей про заявку на винахід;

- уточнення порядку надання додаткової охорони прав на винаходи (об'єктом якого є активний фармацевтичний інгредієнт лікарського засобу, процес застосування лікарського засобу тощо);
- розширення переліку прав та обов'язків суб'єктів прав на винаходи (корисні моделі);
- можливість визнання прав на винахід і корисну модель недійсними в адміністративному порядку («post-grant opposition»).

Однак запропоновані зміни не вирішують усіх проблем, що виникають нині у сфері захисту патентних прав. Крім того, знову поза увагою законодавця залишилося питання захисту прав ноу-хау.

Зауважимо, що при отриманні патенту творець об'єкта права інтелектуальної власності, який відповідає критеріям правової охорони як винахід чи корисна модель, приймає рішення розкрити сутність технічного результату й отримати охоронний документ – патент, який матиме обмежений строк чинності з наступним переходом прав на ці об'єкти в суспільне надбання, що дасть реалізувати лише особисте немайнове право на цей результат, однак більше не сприятиме отриманню прибутків. Проте винахідник може не подавати свій творчий результат на реєстрацію, а залишити інформацію як конфіденційну, тобто як ноу-хау, строк охорони якого буде тривати стільки часу, наскільки довго автор зможе зберегти його в конфіденційності.

Разом із тим автори можуть зареєструвати свої результати інтелектуальної, творчої діяльності, розкриваючи зміст результату неповністю, залишаючи конфіденційну інформацію не розкритою, що не перешкоджає формулюванню формули винаходу чи корисної моделі належним чином і дає змогу отримати охоронний документ. Така нерозкрита конфіденційна інформація належить до ноу-хау [3, с. 67]. Звідси впливає, що ноу-хау може існувати і як цілісний результат інтелектуальної, творчої діяльності, так і як складник винаходу, корисної моделі, яка не розголошується.

У розглянутому випадку володільці патенту можуть дати дозвіл на використання їх результату за комплексною (змішаною) ліцензією. При цьому варто зазначити, що під змішаною ліцензією розуміємо змішані договори з елементами договору патентної ліцензії та договору про передачу ноу-хау. Отже, ноу-хау можна надати у використанні комплексною (змішаною) та безпатентною ліцензією.

Хоча існують випадки, коли результати інтелектуальної, творчої діяльності є недостатньо охороноспроможними для отримання патенту на винахід чи корисну модель, тому його автор приймає рішення залишити свій результат як ноу-хау [4, с. 93]. Вищеведене дає змогу зробити висновок, що збереження творчого результату інтелектуальної діяльності в конфіденційності як ноу-хау є альтернативним способом патентної охорони.

Необхідно зазначити, що ноу-хау (в перекладі з англ. «Know-how» – знати як, уміння, секрет виготовлення) – результат інтелектуальної, творчої діяльності, доступ до якого обмежено фізичною та/або юридичною особами. У Податковому кодексі України від 02.12.2010 ноу-хау визначено як право інтелектуальної власності на інформацію щодо промислового, комерційного або наукового досвіду [5], у Законі України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» від 14.09.2006 під «ноу-хау» описано технічну, організаційну або комерційну інформацію, що отримана завдяки досвіду та випробуванням технології та її складників, яка не є загальновідомою чи легкодоступною на день укладення договору про трансфер технологій; є істотною, тобто важливою та корисною для виробництва продукції, технологічного процесу та/або надання послуг; є визначеною, тобто описаною досить

вичерпно, щоб можна було перевірити її відповідність критеріям не загальновідомості й істотності [6]. Тобто ноу-хау – це корисна інформація, яка є незапатентованою, не є загальновідомою та легко доступною, являє собою досвід, або інформація, яка отримана внаслідок спеціальних досліджень або випробувань.

Водночас зауважимо, що недостатня охороноспроможність результатів інтелектуальної, творчої діяльності для отримання патенту на винахід чи корисну модель – далеко не єдина причина, яка перешкоджає патентуванню всієї інформації, винаходів тощо. Наприклад, важко (а іноді неможливо) повністю сформулювати всю сутність «ноу-хау» в бланку патенту, можливо, на перший час винахіднику оформити патент занадто дорого. Таких приводів може бути безліч, бо це найчастіше є суб'єктивним, тобто залежить безпосередньо від власника «ноу-хау».

Ще однією причиною відмови від патентування «ноу-хау», імовірно, є строковість угоди між державою та винахідником. Залежно від умов укладання та предмета патентування патент діє від 5 до 25 років. За той час, коли патент діє і захищає виключне право особи на винахід, вона отримує від цього певний дохід, який і після того, як стає загальнодоступним, приносить вигоду колишньому власнику. На відміну від патенту, «ноу-хау» має цінність тоді й лише тоді, коли така інформація є частково або повністю конфіденційною. Зазначене дає змогу припустити, що захист патенту на період його дії – справа держави, захист «ноу-хау» – справа власника.

При цьому, як слушно наголошує А. Дідук [7, с. 45], якщо особі, яка фактично контролює ноу-хау, неправомірними діями у вигляді недобросовісної конкуренції були завдані збитки, то вона повинна спочатку звертатися не до суду, а до Антимонопольного комітету України. І тільки після цього така особа може подати позов до суду про відшкодування завданих їй збитків. При цьому в такому разі під особою мається на увазі суб'єкт підприємницької діяльності. Таке положення не зовсім відповідає Конституції України [8], яка закріпила, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами й делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, які виникають у державі (ст. 124). Тому, як слушно зауважується в науковій літературі [9, с. 42], доцільно внести зміни до законодавства України й прямо передбачити можливість звертатися безпосередньо з позовом до суду в разі порушення охоронюваного законом інтересу особи, яка фактично контролює ноу-хау, що відповідатиме вимогам Конституції України, зокрема ст. 124. Така пропозиція видається цілком слушною. Разом із тим, безперечно, необхідною нині є розробка та ухвалення відповідного законодавства на рівні спеціального закону, а також унесення відповідних змін до Цивільного кодексу України [10] у частині правового регулювання захисту патентних прав і прав ноу-хау.

Висновки. Отже, результати здійсненого дослідження дають змогу зробити висновок, що нині захист патентних прав і прав ноу-хау перебуває на етапі становлення, адже правова база в цій сфері ще не сформована належним чином.

Насамкінець варто зауважити, що питання захисту патентних прав і прав ноу-хау потребує подальшого наукового дослідження.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення охорони і захисту прав на торговельні марки і промислові зразки та боротьби з патентними зловживаннями : Закон України від 21.07.2020 № 815-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/815-20> (дата звернення: 07.10.2020).

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформи патентного законодавства : Закон України від 21.07.2020 № 816-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/816-20> (дата звернення: 07.10.2020).
3. Дмитренко В.В. Договори щодо розпоряджання майновими правами на ноу-хау. *Наука іннов.* 2019. № 15 (3). С. 63–77.
4. Дмитренко В.В. «Непатентований винахід» і «ноу-хау»: співвідношення понять. *Національний юридичний журнал: теорія і практика.* 2018. № 2. С. 92–96.
5. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 07.10.2020).
6. Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій : Закон України від 14.09.2006 № 143-V. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/143-16> (дата звернення: 07.10.2020).
7. Дідук А. Порушення «права на комерційну таємницю та ноу-хау». *Теорія і практика інтелектуальної власності.* 2019. № 3. С. 39–46.
8. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 07.10.2020).
9. Матвеев П.С. Теоретико-правові аспекти охорони та захисту ноу-хау та комерційної таємниці як об'єктів права інтелектуальної власності при інноваційному векторі розвитку економіки. *Європейські перспективи.* 2015. № 2. С. 99–106.
10. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/435-15> (дата звернення: 07.10.2020).

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.14>

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІГРАНТІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ТРУДОВОГО ПРАВА

Козін Сергій Миколайович,
кандидат юридичних наук, докторант
(Науково-дослідний інститут
публічного права, м. Київ, Україна)

Актуальність статті полягає в тому, що сьогодні трудова міграція є проблемою, розповсюдженою на території не тільки України, а й усього світового співтовариства. Її важливість підкреслюється тим, що на міжнародному рівні цьому питанню приділено значну увагу. При цьому найбільш спірним та дискусійним питанням є правовий статус мігрантів як суб'єктів трудового права України. Адже особливе соціальне становище цієї категорії працівників відбивається на їх можливості повністю реалізувати свої трудові права. Зважаючи на це, вкрай важливим є розуміння того, який статус мігранти мають у межах трудового права, оскільки від цього залежить якість побудови національних механізмів захисту трудових можливостей, гарантованих міжнародними документами та Конституцією України. У статті проаналізовано загальнонаукові та загальноюридичні підходи щодо розуміння сутності та змісту понять «статус» та «правовий статус». Визначено зміст терміна «мігрант», а також його зв'язок із суміжними науковими категоріями. На основі аналізу нормативно-правових актів встановлено місце мігрантів серед інших категорій працівників як суб'єктів трудового права України. Наголошено, що правовий статус мігрантів як суб'єктів трудового права – це система їх прав та обов'язків у сфері праці, які зумовлені особливим правовим статусом мігрантів. Зроблено висновок, що до ключових особливостей правового статусу мігрантів як суб'єктів трудової галузі права належать такі: по-перше, мігранти (відповідно до законодавства України) – це іноземці, які перебувають на території держави на законних чи незаконних підставах; по-друге, статус мігрантів як працівників має особливу систему юридичного регулювання, виражену в існуванні окремої лінійки спеціальних норм, присвячених відносинам мігрантів із державою, зокрема порядку їх в'їзду-виїзду з території країни, перебуванню в Україні, наявного масиву наданих їм юридичних можливостей тощо; по-третє, правовий статус мігрантів у межах трудового права вміщує великий обсяг трудових прав і обов'язків, набір яких може відрізнитись від трудових прав і обов'язків громадян України.

Ключові слова: мігрант, правовий статус, правовий статус мігрантів.

FEATURES OF THE LEGAL STATUS OF MIGRANTS AS SUBJECTS OF LABOR LAW

Kozin Serhii Mykolaiovych,
Candidate of Juridical Sciences,
Doctoral Student
(Scientific Institute of Public Law, Kyiv,
Ukraine)

The relevance of the article is that today labor migration is a problem common not only in Ukraine but also throughout the world community. Its importance is underlined by the fact that considerable attention has been paid to this issue at the international level. At the same time, the most controversial and debatable issue is the legal status of migrants as subjects

of labor law of Ukraine. After all, the special social position of this category of workers leaves an imprint on their ability to fully exercise their labor rights. Therefore, it is extremely important to understand the status of migrants within the framework of labor law, as it depends on the quality of construction of national mechanisms to protect their employment opportunities guaranteed by international documents and the Constitution of Ukraine. In the article, the general scientific and general legal approaches to understanding the essence and content of the concepts "status" and "legal status" are analyzed. The meaning of the term "migrant" is defined, as well as its connection with related scientific categories. Based on the analysis of normative legal acts, the place of migrants among other categories of workers as subjects of labor law of Ukraine has been established. It is emphasized that the legal status of migrants as subjects of labor law is a system of their rights and responsibilities in the field of labor, which are due to the special legal status of migrants. It is concluded that the key features of the legal status of migrants as subjects of labor law include the following: first, migrants, according to the legislation of Ukraine – are foreigners who are in the country on legal or illegal grounds; secondly, the status of migrants as workers has a special system of legal regulation, expressed in the existence of a separate line of special rules on relations between migrants and the state, in particular, the order of their entry and exit from the country, stay in Ukraine, the existing array of legal opportunities etc.; thirdly, the legal status of migrants within the framework of labor law includes a large amount of labor rights and responsibilities, the set of which may differ from the labor rights and responsibilities of citizens of Ukraine.

Key words: migrant, legal status, legal status of migrants.

Постановка проблеми. Після закінчення Холодної війни світ суттєво змінив вектор свого розвитку. Держави, розуміючи застарілість та неефективність ведення «затворницької», внутрішньо орієнтованої політики, спрямованої суто на нарощування власної військової могутності, стали на шлях глобалізації – процесу становлення єдиного взаємопов'язаного середовища, в якому народи не відділені один від одного звичайними протекціоністськими кордонами, які перешкоджають їх зв'язкам. Крім того, глобалізація сприяє формуванню та подальшому розвитку єдиного загальносвітового фінансово-економічного простору [1, с. 183; 2, с. 51; 3, с. 30]. Сьогодні глобалізаційні процеси досягли свого піку, вираження чого можна знайти одразу в декількох моментах: по-перше, єдиній глобальній інформаційній системі, «наріжним каменем» якої є всесвітня інтернет-мережа; по-друге, наявність світової економіки, на яку зважають економіко-фінансові системи всіх країн; по-третє, взаємна залежність країн від політичних коливань тощо. Окрім зазначеного, глобалізація вплинула на глибину та розповсюдженість процесів переміщення мас людей, одним із проявів яких є трудова міграція. Науковці одностайні в тому, що сьогодні трудова міграція є проблемою, розповсюдженою не тільки на території України, а й усього світового співтовариства. Її важливість підкреслюється тим, що на міжнародному рівні цьому питанню приділено значну увагу [4]. При цьому найбільш спірним та дискусійним питанням є правовий статус мігрантів як суб'єктів трудового права України, адже особливе соціальне становище цієї категорії працівників відбивається на їх можливості повністю реалізувати свої трудові права. Зважаючи на це, вкрай важливим є розуміння того, який статус мають мігранти в межах трудового права, оскільки від цього залежить якість побудови національних механізмів захисту трудових можливостей, гарантованих міжнародними документами та Конституцією України.

Стан дослідження проблеми. Теоретичною основою наукової статті є напрацювання вчених, які досліджували вихідні закономірності категорії правового статусу, а також наводили власні концептуальні підходи до визначення змісту останньої.

Так, було використано досвід А.М. Михненко, Е.М. Макаренка, В.В. Вербець, О.А. Суботи, Т.А. Христюка, О.Ф. Скакун, М.В. Кравчука, М.В. Вітрука, В.А. Іонцева, І.Є. Нежибецької та інших. Утім варто зазначити, що недоліком є те, що проблему правового статусу мігрантів як суб'єктів трудового права вчені розглядали лише поверхнево або ж не досліджували взагалі.

Мета статті – установити особливості правового статусу мігрантів як суб'єктів трудового права.

Виклад основного матеріалу. Розроблення тієї чи іншої проблеми передбачає аналіз її вихідних термінів та опрацювання на основі цього власного теоретичного їх розуміння. Так, термін «статус» має латинські витоки та походить від слова «status» – положення, стан чого-небудь або кого-небудь [5, с. 578].

У соціологічній науці під статусом найчастіше розуміють соціальне становище людини в суспільстві [6]. Найбільш широко досліджуваний термін розкривається в контексті проблеми соціального статусу, який, на думку А.М. Михненко та Е.М. Макаренка, варто розуміти як сукупність прав, привілеїв, моральних норм і обов'язків індивіда або соціальної групи, пов'язану з виконанням первинної соціальної ролі, яка виявляється у формі поведінки, очікуваної відповідно до становища в суспільстві. Дослідники підкреслюють, що розроблення і використання поняття соціального статусу людини і соціальної структури суспільства сприяє ефективності соціального управління, виховних та освітніх процесів [7, с. 675]. В.В. Вербець, О.А. Субот, Т.А. Христюк пишуть, що соціальний статус – це положення соціального суб'єкта в суспільстві, що передбачає для нього певні специфічні права й обов'язки, правила поведінки. Таким чином, соціальний статус визначає становище індивіда або соціальної групи стосовно інших індивідів і груп, яке визначається за соціально значущими для цієї соціальної системи критеріями (економічними, політичними, соціально-правовими, професійно-кваліфікаційними тощо) [8, с. 19].

Відповідно до правничої енциклопедичної літератури, статус – це сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб, які визначаються Конституцією України, законами, нормативно-правовими актами та міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України [9, с. 44]. Великий юридичний словник визначає, що в перекладі з латинської термін «статус» означає «положення, стан чого-небудь або будь-кого: статус людини, статус особи, статус громадянина, статус органу». Іншими словниками статус визначається як: 1) правове становище осіб або організацій, установ тощо; 2) сукупність прав і обов'язків, що визначають юридичний стан особи, державного органу чи міжнародної організації, комплексний показник становища певного прошарку, групи чи індивідів у соціальній системі; один із найважливіших параметрів соціальної стратифікації [10, с. 578].

На думку окремих учених, наприклад Р.А. Ромашова, категорія «правовий статус» – сукупність прав та обов'язків, які персоніфікують особу як учасника юридично значущих відносин»; категорія «правове становище» – сукупність факторів, що визначають місце особи в правотворчому і правореалізаційному процесі; як складник включає правовий статус, а також зв'язки і взаємодію особи, що характеризують його розташування в механізмі правового регулювання» [11]. М.В. Кравчук дає визначення правового статусу як сукупності або системи всіх належних громадянину суб'єктивних юридичних прав, свобод і обов'язків, що визначають його правове становище в суспільстві, яке закріплене в чинному законодавстві, та інших форм права [12, с. 86–87]. На думку О.Ф. Скакун, правовий статус – це система закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права координує свою поведінку в суспільстві [13, с. 59]. М.В. Вітрук

зауважує, що правовий статус пов'язаний із поняттям «активність особистості». Суть останньої категорії полягає в тому, що людина активна, діяльна і реалізує себе через суспільний рух [14, с. 7].

Грунтуючись на зазначених наукових точках зору, вбачається, що правовий статус варто розглядати з позиції широкого та вузького розуміння. Відповідно до першого, правовий статус – це юридично визначене, забезпечуване та захищене державою місце фізичної або юридичної особи в системі права, виражене в наданих їй правах та покладених на неї обов'язках за напрямками ключових юридичних галузей. Відповідно до вузького розуміння, правовий статус – це система визначених та закріплених законодавством прав та обов'язків фізичної чи юридичної особи, якими вона користується безпосередньо в процесі своєї життєдіяльності.

Зважаючи на вищезазначене, вбачається, що правовий статус мігрантів як суб'єктів трудового права – це система прав та обов'язків у сфері праці, які зумовлені особливим правовим статусом мігрантів.

Варто зазначити, що слово «мігрант» походить від латинського «migrans», «migrantis» та визначається як «переселенець; той, хто переселяється; людина, що з власної волі перетинає державний кордон із метою змінення свого постійного місця проживання назавжди або на певний час» [15, с. 14]. Найчастіше в правовій літературі під поняттям «мігрант» розуміються особи, які здійснюють будь-які переміщення: через державний кордон, через адміністративно-територіальні кордони з метою тимчасової або постійної зміни місця проживання, роботи, способу життя [16, с. 45–54].

На думку окремих дослідників, зокрема В.А. Іонцева, мігрант – це особа, яка здійснює міждержавне територіальне пересування (міграцію) зі зміною постійного місця проживання та роботи назавжди або на певний термін (від одного дня до кількох років) [17, с. 396]. І.Є. Нежибецька пропонує визначити мігранта як фізичну особу, яка здійснює просторове переміщення та (або) фізичну особу, що тимчасово перебуває за межами населеного пункту (країни) свого місця проживання [18, с. 36]. К.Б. Левченко вказує про те, що мігранти – це люди, котрі покидають рідні місця через економічні чинники або причини, що не входять в обмежене коло тих, що визначають статус біженця [19, с. 147].

Отже, мігрант – це іноземець, громадянин іншої держави. У науці трудового права працівник-мігрант, або трудовий мігрант – це фізична особа, яка є громадянином іншої держави (країни походження) та яка отримала дозвіл на роботу та посвідку на тимчасове проживання у визначеному законодавством іншої держави (країни виконання роботи) порядку, здійснює на законних підставах протягом визначеного строку на території країни виконання роботи оплачувану трудову діяльність на підставі трудового договору з роботодавцем – резидентом країни виконання роботи або прирівняним до нього (з урахуванням положень законодавства країни виконання роботи та країни походження, що визначають правовий статус працівника-мігранта) [20, с. 132].

Водночас більшість наведених ознак працівників-мігрантів не відображаються на рівні національного законодавства. У тексті більшості нормативних актів національної правової системи використовується термін не «мігрант», а «іноземець». При цьому Конституція України від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР закріплює за іноземцями певний набір тих самих прав і свобод, що притаманні громадянам України, та одночасно покладає на них ті ж обов'язки, що і для громадян України, за деякими випадками встановленими законодавцем. Конституцією та законодавством про іноземців передбачено надання рівного доступу до комплексу основних трудових прав усім легальним мешканцям країни [21]. Якщо проаналізувати Кодекс законів про працю від 10.12.1917 р. №322-VIII, то в цьому титульному акті трудової галузі права ми взагалі

не знайдемо положень, які б регламентували особливості праці трудових мігрантів. До того ж у положеннях цього законодавчого акта взагалі не використовується термін «мігрант». Водночас ключовою засадою трудового права є рівність трудових можливостей, що опосередковано говорить про аналогічний трудовий статус іноземців із громадянами України [22].

У положеннях інших офіційних документів трудової галузі права мігранти також визначаються як іноземці, у зв'язку з чим на них розповсюджуються всі права та гарантії захисту на території України, зокрема у відносинах у сфері праці. Зазначений аспект чітко регламентується Законом України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 р. № 5067-VI. Суттєво доповнюється цей аспект та підтверджується в положеннях Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 р. № 37773-VI, у якому зазначено, що іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими ж правами і свободами, а також несуть такі ж обов'язки, як і громадяни України (зокрема у сфері праці), окрім винятків, установлених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Іноземці та особи без громадянства, які перебувають під юрисдикцією України (незалежно від законності їх перебування), мають право на визнання їх правосуб'єктності та основних прав і свобод людини. Іноземці та особи без громадянства зобов'язані неухильно додержуватися Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей, інтереси суспільства та держави [23; 24].

Висновки. Таким чином, підбиваючи підсумки проведеного наукового аналізу, варто зазначити, що сьогодні питання мігрантів як суб'єктів трудового права перебуває на стадії невизначеності в межах національного законодавства. Якщо в науці мігрант-працівник або трудовий мігрант є невід'ємними категоріями трудового права, то на рівні законодавства на ці терміни можна натрапити тільки в окремих міжнародних документах. Національні правові акти не оперують зазначеними поняттями. Аналіз та врахування цих моментів дає можливість констатувати, що правовий статус мігрантів як суб'єктів трудового права – це сукупність різних груп визначених законодавством України прав та обов'язків іноземців як особливої категорії працівників, які визначають їх місце у трудових правовідносинах, що виникають за фактом процесу реалізації трудової діяльності. До ключових особливостей правового статусу мігрантів як суб'єктів трудової галузі права належать такі: по-перше, мігранти (відповідно до законодавства України) – це іноземці, які перебувають на території держави на законних чи незаконних підставах; по-друге, статус мігрантів як працівників має особливу систему юридичного регулювання, виражену в існуванні окремої лінійки спеціальних норм, присвячених відносинам мігрантів із державою, зокрема порядку їх в'їзду-виїзду з території країни, перебування в Україні, наявного масиву наданих їм юридичних можливостей тощо; по-третє, правовий статус мігрантів у межах трудового права вміщує великий обсяг трудових прав і обов'язків, набір яких може відрізнятися від трудових прав і обов'язків громадян України.

Список використаних джерел:

1. Панарин А.С. Глобализация. Глобалистика : энциклопедия. Москва : Радуга, 2003. 183 с.
2. Делягин М.Г. Мировой кризис: Общая теория глобализации : курс лекций. 3-е изд. Москва: ИНФРА-М, 2003. 51 с.
3. Хаустова М. Глобалізація і її вплив на сутність та соціальне призначення держави. *Вісник Національної академії правих наук України*. 2013. № 4 (75). С. 30–41.

4. Бльок Н.В. Захист трудових прав українських мігрантів. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки.* 2015. № 813. С. 10–14.
5. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухпрева, В.Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : ИНФРА-М, 2003. 704 с.
6. Филиппов А.А. Социально-профессиональный статус школьного учителя в современной России : автореф. дисс. ... канд. соц. наук : 22.00.04. Пенза, 2012. 26 с.
7. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад: Ю.П. Сурміна, В.Д. Бакуменко А.М. Михненко та інші. Київ : НАДУ. 2010. 820 с.
8. Литвин І.І. Сутність поняття правового статусу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2016. С. 18–21.
9. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія: В 6 т. К., 1998. Т. 5.
10. Большой юридический словарь / В.Н. Додонов, В.Д. Ермаков, М.А. Крылова и др.; Под ред. А.Я. Сухарева. Москва: Инфра-М, 1998. 790 с.
11. Сенченко Н.М. Поняття та особливості процесуального статуту осіб, стосовно яких передбачається застосування примусових заходів медичного характеру. 2006. № 1. С. 124–127.
12. Кравчук М.В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права : навчальний посібник. Тернопіль : Карт-бланш, 2002. 247 с.
13. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. 2-ге вид. Київ : Алерта; ЦУЛ, 2011. 520 с.
14. Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. Москва: Юрид. лит., 1985. 176 с.
15. Максименко С.В. Міграційна політика України: визначення понятійного апарату. *Південноукраїнський правничий часопис.* 2007. № 4. С. 12–15.
16. Бандурка О.О. Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Харків 2002. 182 с.
17. Ионцев В.А. Международная миграция населения: закономерности, проблемы, перспективы : дис. ... докт. экон. наук. Москва, 1999.
18. Нежибецкая И.Е. О соотношении международно-правового и внутригосударственного содержания понятия «мигрант». *Международное публичное и частное право.* 2007. № 2. С. 34–36.
19. Левченко К.Б. Права жінок: зміст, стан та перспективи розвитку : монографія. Харків : Вид-во НУВС, 2001. 360 с.
20. Правові проблеми трудового та пенсійного законодавства України в контексті євроінтеграції: монографія / Н.М. Хуторян, Я.В. Сімутіна, М.М. Шумило та ін.; відповід. ред. Н.М. Хуторян. Київ: Ніка-Центр, 2017. 256 с.
21. Константинов С.Ф. Адміністративно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення : дис. ... канд. юрид. наук : спеціальність 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право та процес; фінансове право». Київ, 2002. 195 с.
22. Кодекс України про адміністративні правопорушення : кодекс від 07.12.1984 р. №8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1984. № 51. Ст. 1122.
23. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 р. №3773-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2012. № 19–20. Ст. 179.
24. Про зайнятість населення : Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2013. № 24. Ст. 243.

УДК 329.232

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.15>

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ВСТАНОВЛЕННЯ ЮРИДИЧНИХ ГАРАНТІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ НА СПРАВЕДЛИВУ ОПЛАТУ ПРАЦІ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Пижова Марина Олександрівна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри загальноправових
дисциплін
(Інститут управління і права
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого,
м. Харків, Україна)

У статті досліджуються питання встановлення юридичних гарантій реалізації прав працівників на справедливую оплату праці у зарубіжних країнах. Досліджується виникнення та становлення категорії мінімального розміру оплати праці. Зазначено, що мінімальний розмір оплати праці має більш ніж вікову історію. Вказана гарантія з'явилася на зміну своєї протилежності – максимального розміру заробітної плати, отже, спочатку вивчалася вченими-економістами. Зауважується, що певний вплив на розвиток правового регулювання мінімального розміру оплати праці зробила католицька доктрина, згідно з якою заробітна плата не повинна довільно знижуватися. Принцип «справедливої оплати праці» бере свій початок з ХІХ століття. Зроблено висновок, що вже тоді було усвідомлення того, що гарантії реалізації прав на справедливую оплату праці є необхідною умовою розвитку «здорового» суспільства, ефективної економіки та благополуччя держави. Наголошується на тому, що у більшості європейських країн щодо основної частини працівників регулювання оплати праці здійснюється в трьох основних напрямках: 1) встановлення мінімуму заробітної плати і визначення її структури; 2) впровадження певних форм оплати робочої сили; 3) індексація заробітної плати і здійснення заходів для запобігання її надмірного зростання.

Підкреслюється логічність того, що категорія «справедлива оплата праці» вивчалася і вивчається на перетині економіки і трудового права. Зроблено висновок, що вивчення досвіду встановлення гарантій реалізації прав працівників на справедливую оплату праці дає підстави для розуміння необхідності наукових пошуків щодо розроблення дієвої системи гарантій прав працівників у царині справедливої оплати праці, яка обов'язково має знайти законодавче закріплення. Це своєю чергою є необхідним вектором побудови ефективної економіки і чинником впливу на систему зайнятості в країні.

Ключові слова: мінімальний розмір оплати праці, справедлива оплата праці, гарантії прав працівників, договірне регулювання, трудові відносини.

SOME ISSUES OF ESTABLISHMENT OF LEGAL GUARANTEES OF EXERCISE OF EMPLOYEES' RIGHTS TO FAIR WAGES IN FOREIGN COUNTRIES

Pyzhova Maryna Oleksandrivna,
Candidate of Juridical Sciences,
Senior Lecturer at the Department
of General Legal Disciplines
(Institute of Management and Law
of Yaroslav Mudryi National Law
University, Kharkiv, Ukraine)

The article examines the establishment of legal guarantees for the realization of workers' rights to fair wages in foreign countries. The origin and formation of the category of the minimum wage is studied. It is noted that the minimum wage has more than a century of history. This guarantee appeared to change its opposite – the maximum wage, and was first studied by economists. It is noted that a certain influence on the development of legal regulation of the minimum wage was exerted by the Catholic doctrine, according to which wages should not be arbitrarily reduced. The principle of “fair pay” dates back to the nineteenth century. It is concluded that already at that time there was an awareness that guarantees for the realization of the right to fair pay are a necessary condition for the development of a “healthy” society, an efficient economy and the well-being of the state. It is emphasized that in most European countries, for the majority of employees, wage regulation is carried out in three main areas: 1) the establishment of a minimum wage and the definition of its structure; 2) introduction of certain forms of labour remuneration; 3) indexation of wages and implementation of measures to prevent its excessive growth.

The logic of the fact that the category of “fair wages” has been studied and is being studied at the intersection of economics and labour law is emphasized. It is concluded that the study of the experience of establishing guarantees for the realization of workers' rights to fair wages provides grounds for understanding the need for scientific research to develop an effective system of guarantees of workers' rights in the field of fair wages, which must be enshrined in law. Which in turn is a necessary vector for building an efficient economy and influencing the employment system in the country.

Key words: minimum wage, fair wage, guarantees of workers' rights, contractual regulation, labour relations.

Досліджувати питання встановлення юридичних гарантій реалізації права працівників на справедливу оплату праці у зарубіжних країнах ми обов'язково маємо почати з історії становлення та введення мінімального розміру оплати праці (далі – МРОП), оскільки це – один з основних напрямів захисту права працівників на оплату праці (заробітну плату) від не виправдано низьких розмірів. Крім цього, МРОП є категорією, яка трапляється в інституті оплати праці майже всіх зарубіжних держав.

Одразу зазначимо, що МРОП – гарантія оплати праці, яка має більш ніж вікову історію. У зарубіжних країнах зазначена гарантія в її сучасному розумінні отримала законодавче закріплення на перетині XIX–XX ст. Разом із тим в Англії окремі спроби ввести мінімум плати належать до періоду кінця XVIII в. У пострадянських країнах історія МРОП пов'язана з прийняттям Кодексу законів про працю 1922 року.

Відзначимо, що зазначена гарантія з'явилася на зміну своєї протилежності – максимального розміру заробітної плати. Так, у період XIII–XVI ст. державами стали вводитися максимальні тарифи заробітних плат на окремі види робіт. Визначення ж мінімального розміру плати віддавалося на відкуп роботодавця. Звичай визначали розмір

того, що давалося працівникові. Як справедливо відзначав Л.С. Галь, входження в обіг грошової монети вплинуло на спосіб визначення розмірів винагороди: якщо раніше він визначався виключно через панську владу, то в подальшому став визначатися «звичайною нормою», яка в разі розбіжності встановлювалася суддею [1].

Так, перша спроба нормування мінімальної заробітної плати відноситься до другої половини XVII століття: англійський закон 1663 встановив мінімальну плату, більш того, встановив покарання за видачу меншої плати, ніж призначена. В інших країнах період дії максимальних тарифів, що передував введенню мінімальних заробітних плат, тривав аж до кінця XVIII століття. Встановлені урядами держав максимальні розміри заробітної плати були свого роду засобом захисту інтересів споживачів – вищих верств суспільства, які були одночасно роботодавцями.

Загалом відсутність майже до кінця XIX століття стрункої державної системи гарантування права на заробітну плату, в тому числі МРОП у його сучасному розумінні, відкривало можливість для численних зловживань з боку роботодавців [3].

Маємо розуміти, що формування відносин найманої праці відбувалося у напрямі договірної свободи, в яку держава не втручалася. Саме тому розуміння заробітної плати та засобів її забезпечення ставилися у залежність від розуміння сутності договору найму як угоди майнового характеру. Робився акцент на тому, що відносини заробітної плати носять виключно приватний характер і рівень її оплати не є об'єктом контролю або розпорядження публічної влади. Визнавалося, що прийняття закону про скасування штрафів означало б позбавлення роботодавця права, яке належить кожному кредиторю з будь-якого контракту. Тим самим заперечувалася можливість будь-яких обмежень утримань заробітку, що безпосередньо суперечило природі МРОП, відрахування з якого не повинні були допускатися.

Маємо зауважити, що ми аналізуємо МРОП, коли ще не було його законодавчого закріплення. Хоча ідея мінімальної заробітної плати звучала на сторінках праць учених-економістів того часу. Р. Кантільон, А. Сміт, А. Тюрго, Ф. Кене вважали, що попит і пропозиція – єдиний і верховний суддя щодо справедливості заробітної плати. Очевидно, що це положення доводило необхідність усунення законодавчого обмеження максимальної заробітної плати. А. Сміт писав, що людина повинна мати можливість існувати завдяки своїй праці. Разом із тим учені (наприклад, Д. Ріккардо, Д. Мілль) виступали проти якого б то не було законодавчого втручання у сферу заробітної плати, позаяк це не було б сумісне з уявленнями про свободу власності і вільне розпорядження капіталом.

Цікавим є той факт, що певний вплив на розвиток правового регулювання МРОП зробила католицька доктрина, згідно з якою заробітна плата не повинна довільно знижуватися. Більш того, якщо роботодавець видає занадто низьку заробітну плату, він бере гріх на свою совість. Енцикліка папи Лева XIII "Rerum novarum" (1891 р.) закріплювала обов'язок самозбереження, з якої випливало право кожної людини на отримання коштів для існування, до життя. Папська енцикліка "Officioso sanctissimo" говорила про права батьків з виховання та утримання своїх дітей, які випливали з відповідних обов'язків, покладених на людину Богом. Вказувалося, що оскільки жінка не призначена для промислової праці за наймом, працівник повинен мати право на отримання відповідного заробітку не тільки для себе, але і всієї своєї родини. Як бачимо, принципи справедливої оплати праці беруть свій початок ще з далекого XIX століття.

Нарешті, визнання необхідності державного регулювання МРОП послужили ідеї про право на існування і повний продукт праці (А. Менгер, Ч. Галь, В. Томсон і ін.). Економіст О. Цвідінек-Зюденгорст уперше підкреслив зв'язок права на існування з ідеєю справедливої заробітної плати: «Як не невизначені і як не

різноманітні уявлення про належний розмір плати, все ж про одне тепер немає різних думок: всі згодні, що справді трапляються такі умови заробітної плати, які здатні у всіх викликати почуття жалю, які самим грубим чином ображають почуття справедливості...» [4].

Беззаперечно, поштовхом для встановлення МРОП стала необхідність існування і закріплення гарантій права на заробітну плату. І це своєю чергою починало пояснюватися зв'язком майнового елемента в трудових відносинах з особистістю працівника.

Маємо підкреслити, що з початком досліджень питань правового регулювання праці з'являється саме правове наукове обґрунтування МРОП, це початок ХХ століття. Так, П.І. Новгородцев та І.А. Покровський вказували на необхідність прийняття спеціального законодавства щодо працівників, яке, на їхню думку, може виражатися як у загальній охороні інтересів працівників, так і у визнанні за кожним працівником особливих суб'єктивних прав, що впливають із загального поняття про право людської особистості. Більш того, вчені говорили про обов'язок держави щодо забезпечення необхідного мінімуму існування людини і визнання за людиною відповідного права – права на існування [5].

Л.С. Таль писав про безпосередній зв'язок права на існування і мінімуму заробітної плати. Він відзначав, що, не задовольняючись проголошенням договірної свободи і формальної рівності всіх перед законом, суспільство вимагає законодавчих гарантій, що забезпечують економічно залежним і безсилим членам суспільства фактичну можливість брати участь у визначенні умов договору і в здійсненні прав, що впливають з нього.

Таким чином, уже тоді було усвідомлення того, що гарантії реалізації прав на справедливу оплату праці є необхідною умовою розвитку «здорового» суспільства, ефективною економіки та благополуччя держави.

Л.С. Таль був переконаний, що однією з таких законодавчих гарантій повинен бути МРОП. Разом із тим встановлення державою мінімуму було окремою складною проблемою, яка не може бути вирішена опосередковано, через трудовий договір, а вимагає всебічного дослідження та самостійної розробки. Розміри такого мінімуму повинні враховувати об'єктивні економічні умови. Установа, яка керує визначенням мінімальної заробітної плати, має розпоряджатися статистичним апаратом, керуватися виключно загальнодержавними міркуваннями і швидко пристосовуватися до мінливих умов народного господарства і станом ринку. В іншому разі норма щодо мінімуму заробітної плати або залишиться мертвою буквою, або зруйнує промисловість і збільшить безробіття [2].

Щодо сучасної ситуації встановлення і реалізації гарантій прав працівників на справедливу оплату праці, то можемо зазначити, що у більшості європейських країн щодо основної частини працівників регулювання оплати праці здійснюється в таких основних напрямках, як:

- 1) встановлення мінімуму заробітної плати і визначення її структури;
- 2) впровадження певних форм оплати робочої сили;
- 3) індексація заробітної плати і здійснення заходів для запобігання її надмірного зростання.

І вже залежно від цього вибудовується система гарантій у царині оплати праці. Маємо зазначити, що у низці країн встановлюється державний мінімум заробітної плати в масштабах країни або в окремих галузях, здійснюється її індексація або обмеження зростання або «заморожування» на певний час.

Також існують такі гарантії:

- проголошення рівної оплати праці чоловіків і жінок;

- визначаються періодичність та місце виплати заробітної плати, її захист, платіжні документи;
- регулюються натуральні виплати в рахунок заробітної плати;
- порядок стягнення невиплачених сум заробітної плати, зокрема у разі банкрутства підприємств, оплата у разі відхилення від нормальних умов праці, гарантійні і компенсаційні виплати.

Питання оплати праці знаходять відображення у системі відносин індивідуального трудового найму у вигляді трудового договору. У Бельгії, Португалії, Люксембурзі, Фінляндії в 60–80-ті роки минулого століття прийняті закони про трудові договори [6].

У колективних або індивідуальних трудових договорах фіксується основна частина заробітної плати (тарифні ставки і сітки робітників і посадові оклади службовців). При цьому вирішальний вплив на рівень основної частини заробітної плати надає державний загальнонаціональний мінімум заробітної плати. Державний загальнонаціональний мінімум заробітної плати існує в багатьох європейських країнах, таких як Франція, Іспанія, Бельгія, Португалія.

Водночас маємо зазначити, що в ФРН, Італії, Швейцарії, Австрії, Норвегії, Данії, Ірландії загальнонаціональний мінімум заробітної плати не встановлюється. У цих країнах величина мінімальної заробітної плати фіксується на рівні окремих галузей, найчастіше під час укладання галузевої колективної угоди між профспілками і роботодавцями, і там визначаються гарантії оплати праці. У деяких країнах рішення про зміну рівня мінімальної заробітної плати приймається спеціальними галузевими радами. Натепер у цю групу входять Німеччина, Італія, Австрія, Швейцарія, Великобританія, а також Скандинавські країни (Данія, Фінляндія, Іспанія, Норвегія і Швеція). У двох країнах, а саме Бельгії та Греції, діє проміжна модель, за якої мінімальний розмір заробітної плати визначається у загальнонаціональних колективних угодах, які укладаються щорічно. Однак при цьому досягнуті домовленості про розмір мінімальної заробітної плати поширюється не тільки на членів профспілки, а й на всіх зайнятих в економіці (в Греції – лише на приватний сектор) [7].

Таким чином, трудове законодавство або (і) колективні договори встановлюють нижчу межу заробітку працівника або рівень, нижче за який встановлення заробітної плати є неприпустимим. Розмір і диференціація тарифних ставок і окладів встановлюється шляхом переговорів і закріплюються в колективних договорах.

Більш гнучким є встановлення розмірів і умов призначення тарифних надбавок, виплат і ін. У трудовому законодавстві найчастіше визначається основний принцип підвищеної оплати понаднормових робіт і визначаються мінімальні розміри збільшення тарифних ставок за понаднормовий час.

У низці країн трудовим законодавством (а рідше в колективних договорах) встановлюються основні базиси застосування гарантій прав працівників у царині справедливої оплати праці, такі як:

- правила оплати відпусток і святкових днів, простоїв, шлюбу та інші виплати гарантійного та компенсаційного характеру;
- правила порядку і періодичності виплат заробітної плати, способів захисту заробітків працівників від надмірних вирахувань;
- правила, що обмежують виплати винагород натурою в межах заробітної плати;
- індексація заробітної плати, тобто встановлення «рухомої шкали» у вигляді періодичного підвищення ставок відповідно до зростання офіційно обчисленого індексу цін на споживчі товари або одноразових надбавок відповідно до зростання цін [8].

Окремо маємо відзначити гарантію оплати праці, суть якої полягає у встановленні спеціальної відповідальності. Так, у трудовому законодавстві низки країн

встановлена спеціальна відповідальність підприємців за затримку виплати заробітної плати. Наприклад, у Португалії у разі запізнення виплати заробітної плати більш ніж на 30 днів, а розміри затриманої заробітної плати дорівнюють місячному заробітку працівника, дають йому право або призупинити трудовий контракт, або зажадати його припинення з виплатою відповідних компенсацій (затримана заробітна плата виплачується при цьому з відсотками). Крім цього, працівникам встановлюються такі додаткові виплати:

- а) припинення процедури стягнення деяких податкових платежів;
- б) припинення судового рішення про стягнення квартирної плати, якщо буде доведено, що прострочення плати за житло викликано затримкою виплати заробітної плати [6].

Таким чином, встановлення гарантій реалізації прав працівників на справедливую оплату праці має свою історію. Логічно, що категорія «справедлива оплата праці» вивчалася і вивчається на перетині економіки і трудового права. Аналіз досвіду встановлення гарантій реалізації прав працівників на справедливую оплату праці дає підстави для розуміння необхідності наукових пошуків щодо розроблення дієвої системи гарантій прав працівників у царині справедливої оплати праці, яка обов'язково має знайти законодавче закріплення. Це своєю чергою є необхідним вектором побудови ефективної економіки і чинником впливу на систему зайнятості в країні.

Список використаних джерел:

1. Цвидинек-Зюденгорст О. Теория и политика заработной платы, в особенности исследование вопроса об установлении минимальной заработной платы. Москва : С. Скирмуит, 1905. С. 33.
2. Таль Л.С. Трудовой договор. Цивилистическое исследование. Москва : Статут, 2006. С. 258.
3. Догадов В.М. Правовое регулирование труда при капитализме (до второй мировой войны): Очерки. Москва : Госюриздат, 1959. С. 9.
4. Цвидинек-Зюденгорст О. Теория и политика заработной платы, в особенности исследование вопроса об установлении минимальной заработной платы, Москва : С. Скирмунт, 1905. С. 29–32.
5. Новгородцев П.И. О праве на существование. Социально-философские этюды / П.И. Новгородцев, И.А. Покровский. Санкт-Петербург–Москва : Тов-во М.О. Вольф, 1911. С. 5.
6. Бонвичини Р. Социальное партнерство и трудовые отношения в Европе. Приемлемы ли для России европейские модели? Москва : «Права человека», 2005.
7. Вишневецкая Н.Т. Особенности минимальной заработной платы в странах ОЭСР. *Труд за рубежом*. 2006. № 1.
8. Войтенкова Г.Ф. Основные принципы установления минимальной заработной платы в мировой практике. *Общество и экономика*. 1993. № 6.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 342.951.02:342.5(477)

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.16>

МІСЦЕ ТА ПРИЗНАЧЕННЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СУЧАСНІЙ СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Бараненко Дмитро Володимирович,
кандидат юридичних наук

У статті досліджено питання структурованої організаційно самостійної системи центральних органів виконавчої влади. Поняття організації діяльності центральних органів виконавчої влади визначене як процес, який здійснюється з метою вдосконалення статусу окремих складових елементів структури відповідної системи, об'єднання їх в єдине ціле, впорядкування структури системи центральних органів виконавчої влади, узгодження дій її елементів між собою, з іншими елементами механізму держави, громадянським суспільством. Запропоновано новий концептуальний підхід розуміння центральних органів виконавчої влади як системи управління, де суб'єктом управління в найбільш узагальненому трактуванні буде система органів виконавчої влади, об'єктом – суспільство. Загальний суб'єкт та об'єкт указаної системи управління конкретизовано шляхом виділення проміжних суб'єктів та об'єктів управління поряд із загальними. У контексті характеристики суб'єктно-об'єктних зв'язків указаної системи управління поряд з безпосереднім впливом загального суб'єкта на загальний об'єкт виділено категорію опосередкованого впливу, який здійснюється вищестоящим суб'єктом управління у системі органів виконавчої влади на один з проміжних суб'єктів для того, щоб у кінцевому результаті було здійснено вплив на загальний об'єкт (суспільство).

Встановлено, що в умовах втілення проголошених Конституцією України цінностей верховенства права, демократії, соціальної спрямованості держави у разі реалізації зовнішньополітичного курсу з метою набуття Україною членства в Європейському Союзі змінюється телеологічне призначення центральних органів виконавчої влади. Обґрунтовано, що на сучасному етапі цивілізаційного розвитку розуміння феномена центральних органів виконавчої влади у демократичній правовій державі характеризується поступовою втратою значення тенденцій патерналізму та переорієнтацією на подолання суперечності між декларованими і нормативно закріпленими правами і свободами людини і громадянина та їх реалізацією у практичній діяльності публічних органів, підвищенням ролі зворотного зв'язку між органами виконавчої влади та громадянським суспільством, спрямованим на своєчасне виявлення і розв'язання проблем і суперечностей, які зумовлюють відчуження влади від суспільства.

Ключові слова: адміністративні посади, адміністративні послуги, виконавча влада, децентралізація, електронне врядування, публічне адміністрування, публічне управління, центральні органи виконавчої влади.

**PLACE AND FUNCTION OF CENTRAL EXECUTIVE BODIES
IN MODERN SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY****Baranenko Dmytro Volodymyrovych,**
Candidate of Juridical Sciences

The article examines the issues of structured organizationally independent system of central executive bodies. The concept of organizing the activities of central executive bodies is defined as a process carried out to improve the status of individual components of the structure of the system, uniting them into a single whole, streamlining the system of central executive bodies, coordination of its elements with other elements mechanism of the state, civil society. A new conceptual approach to understanding the central executive bodies as a management system is proposed, where the subject of management in the most generalized interpretation will be the system of executive bodies, the object – society. The general subject and the object of the specified management system are specified by allocating intermediate subjects and objects of management along with the general ones. In the context of the characteristics of subject-object relations of the specified management system along with the direct influence of the general subject on the general object the category of indirect influence which is carried out by the higher subject of management in system of executive bodies on one of intermediate subjects, in order to ultimately have an impact on the overall object (society).

It is established that the conditions of implementation of the values of the rule of law, democracy, social orientation of the state proclaimed by the Constitution of Ukraine in the implementation of the foreign policy course with the aim of Ukraine's membership in the European Union change the teleological purpose of central executive bodies. It is substantiated that at the present stage of civilisation development the understanding of the phenomenon of central executive bodies in a democratic state governed by the rule of law is characterized by the gradual loss of paternalism and reorientation to overcome the contradiction between declared and normatively enshrined human and civil rights and freedoms, the role of feedback between the executive and civil society, aimed at the timely identification and resolution of problems and contradictions that cause the alienation of power from society.

Key words: administrative positions, administrative services, executive power, decentralization, e-government, public administration, public administration, central executive bodies.

Постановка проблеми. Україна перебуває на переломному етапі розвитку та організації органів публічної влади. З одного боку, це нестабільна економічна ситуація в державі, що зумовлює складність здійснення суспільно-політичних реформ, а з іншого – Європейське співтовариство активно підтримує соціально-політичні зміни в країні, активізацію інтеграційних процесів, виділення значних ресурсів на реформування окремих публічних інституцій та здійснення інших перетворень. Нині, на жаль, формування і розвиток системи центральних органів виконавчої влади України не можна назвати послідовним, науково обґрунтованим і виваженим. Залежно від конкретно-історичних умов розвитку суспільства проводились зміни, що, однак, не призвели до створення досконалої, ефективно працюючої системи центральних органів виконавчої влади. Складність і комплексність проведення відповідних змін вимагає наукового дослідження низки складників питань реформування, серед яких можна назвати і вирішення питання формування єдиного і чіткого понятійного апарату, який слід використовувати як у разі визначення напрямів реформування,

їх законодавчого закріплення, так і у разі врегулювання функцій, компетенції центральних органів виконавчої влади, форм і методів їхньої діяльності тощо.

Необхідність вирішення окреслених та інших проблем організації діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні лише посилюється в умовах активізації євроінтеграційних процесів, спрямування зусиль на очищення влади і відновлення довіри до неї. Саме тому можна відзначити, що дослідження особливостей організації центральних органів виконавчої влади в Україні в контексті європейського досвіду, а також факторів, що впливають на цей процес, є актуальним та необхідним у сучасних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема місця та призначення центральних органів виконавчої влади займалися багато вчених. Це стосується праць Л. Авраменка, В. Бачиніна, М. Вороніної, К. Волинки, Р. Гребі, В. Журавського, О. Зайчука, А. Колодія, С. Лисенкова, М. Панова, О. Петришина, І. Процюка, В. Тація, М. Цвіка, Ю. Шемшученка та інших. Аналіз окремих проблем публічного управління в Україні, багаторівневого управління як основи взаємодії національних центральних органів виконавчої влади з інституціями Європейського Союзу, державної служби здійснено в дисертаційних дослідженнях такими науковцями, як А. Манжула, І. Грицяк, А. Кірмач, І. Кусп'як. Окремі питання статусу, функцій, ролі центральних органів виконавчої влади в механізмі держави не оминули увагою в дисертаційних дослідженнях і такі представники конституційного права України та теорії держави та права України, як: А. Коваленко, В. Марченко, І. Солов'євич, Т. Чехович, О. Хоменко.

Формування цілей. Метою статті є визначення, систематизація та вирішення теоретико-правових проблем організації діяльності центральних органів виконавчої влади України шляхом формулювання доктринальної моделі побудови сучасної системи органів виконавчої влади України на основі норм законодавства України.

Виклад основного матеріалу. Публічна влада в Україні здійснюється за принципом її поділу на окремі гілки. І місце виконавчої влади у структурі державної влади України зумовлене насамперед указаним принципом. Структура державної влади в Україні згідно з конституційним поділом включає виконавчу, законодавчу та судову гілку. Про це йдеться у ст. 6 Конституції України. Зокрема, в цій статті передбачено здійснення державної влади за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, що дозволяє збалансувати всю систему державних органів і якомога послідовніше та чіткіше розмежувати їх компетенцію [1]. У сучасній структурі єдиної державної влади виконавча влада є однією з виділених Конституцією України гілок, що характеризується низкою особливостей.

Досліджуючи відмінні ознаки виконавчої влади, О. Шевченко та Л. Сенченко вказують на те, що виконавча влада здійснюється на території держави всюди, де проживають люди і де виникають суспільні відносини. Межі виконавчої влади, на думку науковців, збігаються з кордонами держави. Універсальність виконавчої влади виявляється і в здійсненні правотворчості шляхом прийняття різних підзаконних нормативних актів, які уточнюють, деталізують, застосовують закон до конкретних суспільних відносин, і в юрисдикційній діяльності – у вигляді застосування уповноваженими на це органами (посадовими особами) адміністративних чи дисциплінарних стягнень [2, с. 85–86]. Загалом підтримуючи науковців щодо ознаки універсальності виконавчої влади, уточнимо, що ряд консульських органів виконують деякі функції виконавчої влади за кордоном. Тому стверджувати про збіг меж виконавчої влади з кордонами держави буде не зовсім коректно. Отже, виконавча влада являє собою одну з гілок державної влади, виділених Конституцією України. Це твердження в контексті організації діяльності центральних органів виконавчої влади означає, що всі органи держави, які володіють

вищеперерахованими ознаками, не віднесені до органів законодавчої і судової гілок, повинні бути прямо названі органами виконавчої влади на рівні законів.

На думку В. Колпакова, органи (у тому числі центральні) державної виконавчої влади відрізняються від інших елементів апарату держави таким: «По-перше, вони є основними (після Президента України) функціонально-галузевими носіями виконавчої влади в державі і їх статус органу виконавчої влади закріплюється в нормативному порядку; по-друге, вони виступають найважливішою складовою частиною органів державного управління і державного апарату загалом (як відомо, державний апарат, крім органів державного управління, об'єднує управлінські структури законодавчої влади, органи правосуддя, прокуратури та інші державні органи); по-третє, вони об'єднані єдиним керівництвом і підпорядкуванням, внаслідок чого діють узгоджено і цілеспрямовано; по-четверте, кожен з органів такої системи наділений державою специфічною компетенцією у сфері державного управління і реалізації державної виконавчої влади; по-п'яте, система органів виконавчої влади справляє регулюючий вплив на всі сфери державного і суспільного життя; по-шосте, в рамках своєї компетенції органи виконавчої влади самостійні в організаційному та функціональному відношенні; по-сьоме, ними здійснюється специфічний вид державної діяльності, яка за своїм юридичним змістом є виконавчо-розпорядчою» [3, с. 45–46].

На наш погляд, більш точне і повне визначення поняття «органи виконавчої влади», яке тотожне за значенням поняттю «органи державного управління» (якщо розуміти державне управління у вузькому значенні) з точки зору розуміння його ролі у здійсненні державної влади, надане в Юридичній енциклопедії за редакцією Ю. Шемшученка. У ній органи виконавчої влади визначені як «окремий вид державних органів, діяльність яких відповідно до принципу поділу влади спрямована на виконання законів, інших нормативно-правових актів та здійснення державного управління» [4, с. 287].

За визначенням Т. Коломоєць, органи виконавчої влади – це організації, які є частиною державного апарату, мають певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюються в порядку, встановленому законом або іншим нормативно-правовим актом, володіють певними методами роботи, наділені повноваженнями виступати за дорученням держави і покликані в порядку виконавчої діяльності здійснювати адміністративно-правове регулювання економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності держави [5, с. 80–81].

У запропонованих дефініціях указано на спрямування діяльності центральних органів виконавчої влади, визначено їх структурну приналежність до числа органів публічної влади, при цьому звернено увагу на специфіку відповідного виду органів, головний принцип їх утворення і функціонування. Водночас ці визначення неповною мірою ілюструють специфіку діяльності центральних органів виконавчої влади, оскільки містять таке складне поняття, як «публічне управління», зміст якого не розкрито. При цьому не розкривається співвідношення понять «виконання законів» та «публічне управління». У першому з вищенаведених визначень зазначені поняття трактуються як різні за змістом. Водночас наявна й протилежна позиція, відповідно до якої виконання законів є різновидом публічного управління. Що ж являє собою виконавча (управлінська) діяльність? Чи обмежується така виконанням законів? Якими є функції центральних органів виконавчої влади?

Відповіді на ці питання дозволять сформулювати цілісне уявлення про призначення центральних органів виконавчої влади у сучасній структурі публічної влади в Україні. За визначенням М. Хіма та Т. Корецької, публічне управління – заснована на законі, організуюча, юридично-владна діяльність органів виконавчої влади (апарату державного управління), що складається в безпосередньому керівництві

соціально-політичним, соціально-культурним та господарським будівництвом [6, с. 196]. Як констатує М. Орел, публічне управління – це владний впорядковувачий вплив суб'єкта управління (держави та її спеціальних органів або посадових осіб) на об'єкти управління (суспільство, громадян тощо). З точки зору свого призначення, публічне управління являє собою явище, покликане здійснювати владу [7, с. 35]. На думку В. Гришко, суспільні відносини, що виникають та змінюються (або припиняються) у процесі практичної реалізації публічними органами, насамперед центральними органами виконавчої влади, повноважень державно-владного характеру відповідно до закріпленої за ними компетенції зі здійснення функцій державного управління, становлять сьогодні предмет адміністративного права [8, с. 82].

Як бачимо, є кардинально протилежні точки зору щодо обсягу категорії публічного управління, системи органів публічного управління та їх співвідношення з поняттями «виконавча влада», «центральні органи виконавчої влади».

У першому з наведених вище визначень публічне управління подається як категорія, що безпосередньо пов'язана з центральними органами виконавчої влади, апаратами органів влади. У двох наступних, навпаки, надається більш широке розуміння публічного управління як узагальнюючої категорії для всієї системи влади в Україні. Таким чином, ідеться про охоплення системою органів публічного управління не тільки системи органів виконавчої влади, але і систем інших органів, а не тільки їх апаратів. У такому варіанті публічним управлінням позначається діяльність усіх без винятку органів механізму держави. Вважаємо, що доцільно вести мову про вузьке та широке трактування категорії «публічне управління».

Таким чином, можемо стверджувати, що навіть у вузькому тлумаченні система органів публічного управління включає апарати органів інших гілок влади, окрім органів виконавчої влади.

У юридичній науці публічне управління, що здійснюється органами виконавчої влади, характеризується через термін «діяльність» [9]. Діяльність центральних органів виконавчої влади – це самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва [10, с. 86–87]. На думку В. Колпакова, діяльність органів державної виконавчої влади відрізняється від інших елементів апарату держави завдяки ряду таких особливостей, як: об'єднання єдиним керівництвом і підпорядкуванням, внаслідок чого така діяльність здійснюється узгоджено і цілеспрямовано; обмеженість специфічною компетенцією окремих органів у сфері державного управління і реалізації державної виконавчої влади; здійснення задля справлення регулюючого впливу на всі сфери державного і суспільного життя; цей специфічний вид державної діяльності за своїм юридичним змістом є виконавчо-розпорядчою діяльністю [11, с. 233–234].

Системі центральних органів виконавчої влади притаманні внутрішні зв'язки (документообіг, інформаційні, комунікативні тощо) [12, с. 85]. Для виконання покладених функцій центральний орган виконавчої влади, як і будь-який інший державний орган, включає два відносно відокремлені підрозділи, один з яких здійснює статутні повноваження цього органу, а інший – апарат державного органу – виконує допоміжні функції, забезпечуючи виконання державним органом своїх повноважень [13, с. 335]. Отже, управлінські впливи характеризують як зовнішні напрями діяльності, так і внутрішню діяльність центральних органів виконавчої влади України. Це означає, що до числа ознак управлінської діяльності центральних органів виконавчої влади, виділених Д. Журавльовим, доцільно віднести безперервність, використання різних правових засобів нормотворчого, оперативно-розпорядчого, у тому

числі правозастосовного та юрисдикційного характеру, визначення правового статусу центральних органів державної виконавчої влади Конституцією України, окремими законами, підзаконними актами [14, с. 8]. Окрім указанного, на наш погляд, специфіка виконавчої діяльності проявляється в організації за принципами єдиного керівництва і підпорядкування, здійсненні такої діяльності задля справляння регулюючого впливу на всі сфери державного і суспільного життя, виконавчо-розпорядчому характері повноважень органів виконавчої влади.

Призначенням центральних органів виконавчої влади є управління, що охоплює: виконавчу діяльність – виконання рішень, прийнятих органами законодавчої влади; розпорядчу діяльність – здійснення управління шляхом видання підзаконних актів і виконання організаційних дій [15, с. 119]. З цього приводу Ю. Битяк зазначає таке: «Виконавча діяльність є основним призначенням державного управління і становить найбільш важливу його сторону. Разом із тим характерною для державного управління є розпорядча діяльність, яка становить іншу його сторону. Виконавча і розпорядча діяльність органів виконавчої влади виявляється у відносинах влади і підпорядкування, наданні суб'єктам, що її здійснюють, юридично владних повноважень... Отже, у процесі виконавчої та розпорядчої діяльності органи управління діють юридично владно, застосовуючи різні правові засоби нормотворчого, оперативного-виконавчого (розпорядчого) та юрисдикційного (правоохоронного) характеру» [16, с. 59]. Таким чином, вважаємо, що виконавча діяльність включає виконання законів. При цьому, на наш погляд, виконанням законів не обмежено виконавчу діяльність органів виконавчої влади.

Окрім функції виконання законів, інших нормативно-правових актів та здійснення розпорядчої діяльності, зазначає О. Окопник, виконавча влада реалізує функцію підзаконного регулювання суспільних відносин, тобто «вищі органи виконавчої влади наділені повноваженнями ухвалювати підзаконні нормативно-правові акти. Наприклад, Кабінет Міністрів України приймає на основі Конституції та законів України постанови» [17, с. 181–182]. Р. Федорченко вважає, що діяльність органів виконавчої влади має вторинний, підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, бо вони здійснюють свої функції на підставі та на виконання закону. Але реалізуючи свою компетенцію, виконуючи закони, ці органи мають повноваження щодо розпорядження з конкретних питань та прийняття підзаконних нормативних актів [18, с. 203].

Також діяльність центральних органів виконавчої влади передбачає нормотворчість, що не є порушенням принципу функціонального поділу влад, оскільки сучасна організація публічної влади не містить вимоги стосовно суворого тлумачення такого принципу. Наприклад, уряд має повноваження на видання постанов та розпоряджень, і наявність відповідних адміністративно-правових форм діяльності задля виконання, на підставі та в рамках законів (загалом правотворчість) серед повноважень центральних органів виконавчої влади цілком відповідає принципу поділу влади. Акти центральних органів виконавчої влади носять підзаконний правовий характер, наділені властивостями імперативності та авторитарності. Під час розгляду адміністративно-правових функцій сучасних центральних органів виконавчої влади не можна оминати сервісну. Надання адміністративних послуг натеper становить один з напрямів діяльності центральних органів виконавчої влади. При цьому чимало зусиль спрямовується на підвищення якості надання адміністративних послуг українцям.

Таким чином, сучасна система центральних органів виконавчої влади своїми завданнями має виконання законів та інших нормативно-правових актів, видання підзаконних актів, виконання організаційних, розпорядчих дій, правоохоронну діяльність, надання адміністративних послуг. Зазначені функції центральних органів виконавчої

влади здійснюються за допомогою бюджетно-фінансової, матеріально-технічної, контрольної та інших видів внутрішньої організаційної діяльності.

З метою виконання кожної з функцій центральними органами виконавчої влади, метою створення яких чи в числі завдань яких відображено певну функцію державної влади, за кожним з органів закріплено коло повноважень, форми і методи діяльності. Форми діяльності центральних органів виконавчої влади вказують на зовнішній її прояв, являють собою зовнішнє вираження компетенції органу. Методи діяльності – це сталі поєднання певних засобів та прийомів досягнення у загальному розумінні мети функціонування конкретного органу. Як відомо, одним з критеріїв поділу форм діяльності є їх регламентація.

Аналіз функцій центральних органів виконавчої влади дозволяє стверджувати, що до числа адміністративно-правових форм їх діяльності доцільно відносити правозастосування у вигляді видання індивідуальних актів, здійснення юридично значущих дій, укладення адміністративних договорів, правотворчість у вигляді видання нормативних актів управління. З адміністративно-правовими формами діяльності органів виконавчої влади пов'язані адміністративно-правові методи. Їх відмінності від інших методів полягають у тому, що завжди йдеться про таке: реалізацію державної виконавчої влади, обов'язковість певних дій для керованого суб'єкта, забезпечення примусом, відносини підпорядкування, реалізацію владних повноважень органів виконавчої влади; чітку законодавчу регламентацію; зв'язок з юридично значущими наслідками.

Висновки. Таким чином, виконавчу владу доцільно аналізувати з точки зору її розуміння як системи управління, що характеризується загальним суб'єктом управління (система органів виконавчої влади), загальним об'єктом управління (суспільство) та зв'язками між ними. Таке розуміння виконавчої влади дає можливість пошуку нових шляхів щодо оцінки ефективності організації діяльності органів виконавчої влади: через показники впливу загального суб'єкта на об'єкт шляхом опосередкованого впливу. Опосередкованим є вплив, що його здійснюють проміжні суб'єкти управління такої управлінської системи, як виконавча влада України. Він здійснюється не безпосередньо на загальний об'єкт управління, а проміжним суб'єктом на проміжний суб'єкт, але з метою здійснення в кінцевому результаті впливу на об'єкт управління.

Центральний орган виконавчої влади як проміжний суб'єкт управління в рамках системи управління та частина загального суб'єкта управління (система органів виконавчої влади) – створений в порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, одноособовий або колегіальний структурно відокремлений, внутрішньоорганізований колектив державних службовців, наділених юридично визначеними державно-владними повноваженнями та необхідними засобами для здійснення управлінських функцій і завдань держави. Розуміння феномена центральних органів виконавчої влади у державі характеризується поступовою втратою значення тенденцій патерналізму та переорієнтацією на подолання суперечності між декларованими і нормативно закріпленими правами і свободами людини і громадянина та їх реалізацією у практичній діяльності публічних органів, підвищенням ролі зворотного зв'язку між центральними органами виконавчої влади та громадянським суспільством.

Список використаних джерел:

1. Євсюкова О.В. Запровадження принципів реалізації сервісно-орієнтованої діяльності органів публічної влади в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2018_3_16.
2. Шевченко О., Сенченко Л. Правові засади координації центральних органів виконавчої влади. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2020. № 5. С. 84–93.

3. Колпаков В.К. Поняття форм публічного адміністрування. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2. С. 43–51.
4. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 2003. Т. 5: П–С. 736 с.
5. Адміністративне право України : навчальний посібник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя : Гельветика, 2018. 84 с.
6. Хім М.К., Корецька Т.М Інформаційно-комунікаційні механізми в публічному управлінні. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2020. Вип. 1. С. 195–201.
7. Орел М.Г. Забезпечення стійкості держави як пріоритет суб'єктів публічного управління та підходи щодо її дослідження. *Науковий часопис Академії національної безпеки*. 2019. № 1–2. С. 31–42.
8. Гришко В.В. Квадрат ефективності публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 17–18. С. 81–84.
9. Гордон М.В., Оленцевич Н.В., Колісник І.О. Моделі публічного управління: порівняльний аналіз та пропозиції для України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2018_3_15.
10. Матвейчук Л.О. Розвиток цифрового публічного управління. *Вісник Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка. Економічні науки*. 2019. Вип. 14. С. 85–89.
11. Адміністративна відповідальність : курс лекцій / Колпаков В.К. та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2016. 567 с.
12. Шевченко О., Сенченко Л. Правові засади координації центральних органів виконавчої влади. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2020. № 5. С. 84–93.
13. Дерезь В.А. Удосконалення правових засад системи центральних органів виконавчої влади України. *Правова держава*. 2020. Вип. 3. С. 333–340.
14. Журавльов Д.В. Генезис центральних органів виконавчої влади в Україні. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2017. № 2. С. 7–13.
15. Муза О.В. Реформування управлінської моделі у центральних органах виконавчої влади України. *Держава і право. Серія: Юридичні науки*. 2018. Вип. 81. С. 117–126.
16. Адміністративне право : навчальний посібник для здобувачів вищої освіти / Ю.П. Битяк та ін. 2-ге вид., допов. та переробл. Харків : Право, 2017. 184 с.
17. Окопник О.М. Проблемні питання взаємодії центральних органів з регіональними органами виконавчої влади та порівняльний аналіз із зарубіжними країнами. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2019. Вип. 1. С. 179–186.
18. Федорченко Р.А. Взаємодія центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом з іншими суб'єктами публічної адміністрації на сучасному етапі державно-правового розвитку України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2015. Вип. 2(2). С. 201–205.

УДК 343.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.17>

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В ЗАХОДАХ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ЯК ОДИН ІЗ МЕХАНІЗМІВ ЇЇ ПОДОЛАННЯ

Бездольний Максим Юрійович,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного
права та адміністративного процесу
(Херсонський факультет
Одеського державного університету
внутрішніх справ, м. Херсон, Україна)

Стаття присвячена участі громадськості в заходах запобігання корупції на основі аналізу вітчизняних напрацювань і міжнародного досвіду, оскільки існує позитивно показовий світовий досвід ефективної співпраці державного й недержавного секторів у питаннях протидії корупції.

Роль у боротьбі з корупцією повинні відігравати неурядові організації та громадськість загалом. Це стосується викриття й оприлюднення фактів корупції, доведення їх до відповідних державних антикорупційних органів, формування в суспільстві ідеології нетерпимості до корупції, здійснення громадського контролю над діяльністю органів державної влади.

Уже не один рік тривають обговорення, які заходи допоможуть мінімізувати корупцію в Україні. Залучення громадськості до антикорупційного процесу називається серед доволі ефективних.

Загальновідомим є факт, що корупція в Україні продовжує залишатися однією з основних загроз національній безпеці, політичній стабільності й утвердженню верховенства права. Саме тому антикорупційна політика України потребує постійного вдосконалення законодавства та напрацювання новітніх засобів її подолання в тому числі й шляхом залучення громадськості.

Унесення відповідних доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (глава 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією») зумовлено прийняттям Верховною Радою України законів України «Про запобігання корупції» та «Про Національне антикорупційне бюро України», які, у свою чергу, передбачають участь громадськості в заходах запобігання корупції шляхом реалізації громадськими об'єднаннями, їх членами або уповноваженими представниками, а також окремими громадянами своїх прав і громадянського обов'язку.

Але не тільки національні законодавчі документи регламентують участь громадськості в боротьбі з корупцією. Так, Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 2003 року передбачає обов'язок усіх держав для забезпечення ефективності своїх зусиль у цій галузі співпрацювати одна з одною за підтримки й участі окремих осіб і груп, які не належать до державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад.

Зазначений аспект уже висвітлювали такі вчені, як О.В. Новіков, А.В. Білецький, Н.П. Підбережник, В.М. Гаращук, Ю.В. Ковбасюк, М.І. Хавронюк та інші. Натомість цей напрям залишається одним із найважливіших для дослідження й обговорення не тільки серед науковців, а й серед пересічних громадян держави.

Ключові слова: корупція, громадськість, механізми подолання корупції.

PUBLIC PARTICIPATION IN PREVENTION MEASURES CORRUPTION AS ONE OF THE MECHANISMS TO OVERCOME IT

Bezdolnyi Maksym Yuriiovich,
Candidate of Juridical Sciences,
Senior Lecturer at the Department
of Administrative Law
and Administrative Process
(Kherson Faculty of the Odessa State
University of Internal Affairs,
Kherson, Ukraine)

The article is devoted to public participation in anti-corruption measures based on the analysis of domestic developments and international experience, as there is a positive demonstration of global experience of effective cooperation between the public and private sectors in combating corruption.

General public should play a role in the fight against corruption. This concerns exposing and publicizing the facts of corruption, bringing them to the relevant state anti-corruption bodies, forming an ideology of intolerance to corruption in society, exercising public control over the activities of public authorities.

Discussions have been going on for several years about measures to help minimize corruption in Ukraine. Public involvement in the anti-corruption process is among the most effective.

It is a well-known fact that corruption in Ukraine continues to be a major threat to national security, political stability and the rule of law. That is why Ukraine's anti-corruption policy needs constant improvement of legislation and the development of new means of overcoming it, including by involving the public.

The introduction of relevant amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offenses (Chapter 13-A "Administrative Offenses Related to Corruption") led to the adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine of the laws "On Prevention of Corruption" and "On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine", which in turn provide for public participation in measures to prevent corruption through the implementation of public associations, their members or authorized representatives, as well as individual citizens of their rights and public duty.

But it is not only national legislation that regulates public participation in the fight against corruption. Thus, the 2003 United Nations Convention against Corruption obliges all States to cooperate with each other in order to ensure the effectiveness of their efforts in this area with the support and participation of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations.

This aspect has already been covered by such scientists and scientists as O.V. Novikov, A.V. Biletsky, N.P. Pidberezhenyuk, V.M. Garashchuk, Y.V. Kovbasyuk, M.I. Havronyuk and other. Instead, this area remains one of the most important for research and discussion not only among scientists but also among ordinary citizens of the state.

Key words: corruption, public, mechanisms for overcoming corruption.

У Роз'ясненнях Міністерства юстиції України «Участь громадськості у заходах щодо запобігання корупції як запорука успішної антикорупційної політики» від 26 серпня 2011 року зазначено, що, відповідно до статті 13 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 2003 року, визначено необхідність участі суспільства в заходах щодо запобігання й протидії корупції, а для цього необхідно сприяти активній

участі окремих осіб і груп за межами державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад, у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції, а також загроз, що створюються нею [1; 2].

Відповідно до статті 14 Закону України «Про запобігання корупції» та статті 31 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», установлюється громадський контроль за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції, який реалізовується Громадською радою при Національному агентстві. Громадська рада формується Кабінетом Міністрів України з 15 осіб на підставі результатів конкурсу [3; 4].

Але діяльність Громадської ради при зазначеному агентстві має рекомендаційне й дорадче спрямування, наскільки її висновки та пропозиції будуть ураховуватися у формуванні й реалізації антикорупційної політики і є показником участі громадськості в цьому процесі.

Статтею 21 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції шляхом реалізації свої прав, одним із яких є повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, у яких учинені ці правопорушення або в працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості [3].

Ефективним механізмом реалізації повноважень громадськості у сфері запобігання і протидії корупції є проведення ними інформаційних заходів із систематизації знань щодо феномена корупції, поширення зарубіжного досвіду запобігання корупції з метою підвищення спроможності неурядових організацій протидіяти поширенню корупції та забезпечення організації просвітницьких акцій, спрямованих на поширення антикорупційних знань, у тому числі в навчальних закладах. Саме проведення таких просвітницьких акцій і кампаній і дасть змогу змінити те «корисливе» ставлення суспільства до корупції, про яке ми говорили на початку статті [5].

Так, за підтримки Програми розвитку ООН в Україні Національне агентство з питань запобігання корупції розробило онлайн-курси, які розміщені на громадському проекті масових відкритих онлайн-курсів «Prometheus»: «Антикорупційні програми органів влади», «Конфлікт інтересів: треба знати!», «Конфлікт інтересів: треба знати! Від теорії до практики», «Декларує ДоброЧесно». Курси створені з метою поширення теоретичних і практичних знань серед осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, експертів і всіх, хто зацікавлений і має бажання долучитися до антикорупційної реформи.

Відповідно до інформації, викладеної у звіті про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2019 рік, у 2019 році в Національному агентстві зареєстровано 5 613 повідомлень щодо можливого порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції», а тільки в I півріччі 2020 року до Національного бюро надійшло 12 006 звернень, 88% із них – від громадян.

Інформація всіх указаних повідомлень, що містила конкретні факти про вчинення конкретними особами корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, іншого порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції», перевірена в межах повноважень Національного агентства, у випадках підтвердження фактів

порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» уповноваженими особами Національного агентства вживалися відповідні заходи. За результатами розгляду всіх повідомлень осіб, що їх направляли, поінформовано про результати реагування Національного агентства, а також надано відповідні роз'яснення згідно з чинним законодавством [6; 7].

Така статистика свідчить про довіру та небайдужість громадян до проявів корупції, активізацію їхньої участі в антикорупційній реформі.

В Україні важливим елементом громадського суспільства є громадські рухи, які нерідко ототожнюються з громадськістю загалом, які відіграли значну роль під час Революції гідності у 2014 році. Ці рухи мали не тільки продемократичну позицію, а й антикорупційну спрямованість. На відміну від багатьох держав Західної Європи та Америки, де подібні рухи мали в більшості антивоєнний напрям, указані рухи в Україні мали на меті викорінення таких фактів, як використання персональної влади для особистого збагачення за рахунок держави, згортання демократичних прав і свобод громадян та інститутів демократії. І ці антикорупційні громадські рухи в Україні з різним ступенем підтримки серед громадян набули популярності. Тепер досить відомими стали антикорупційні рухи громадян, до яких долучаються соціально активні громадяни, ситуаційно об'єднані для боротьби з корупцією та викриття корумпованих посадових осіб в органах державної влади й в органах місцевого самоврядування [8, с. 54].

Яскравим прикладом нетерпимості до проявів корупції є діяльність відокремленого підрозділу громадської спілки «Об'єднання народного контролю України» по Херсонській області під керівництвом В.В. Гурківського. Члени організації за відносно нетривалий час свого функціонування шляхом публічного висвітлення фактів корупції серед посадовців і донесення цієї інформації до керівництва держави, активного залучення громадськості в антикорупційні рухи домоглися та продовжують домагатися звільнення з посад посадовців-корупціонерів, про «специфічну» діяльність яких замовчувалося довгими роками.

Автор погоджується з думкою науковця Т.С. Кустової, що основною метою державної політики в галузі протидії корупції є створення ефективної системи запобігання і протидії корупції, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків, викриття корупційних діянь, обов'язкової відповідальності винних. Успішна протидія корупції можлива за умов наявності належного антикорупційного законодавства, ефективного його застосування відповідними органами державної влади та координованості, поінформованості громадськості про здійснення заходів із запобігання та протидії корупції, взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади у сфері формування й реалізації державної антикорупційної політики, підтримки антикорупційних заходів громадянським суспільством [9].

Взаємодія з громадськістю повинна мати не разовий характер, а постійно розвиватися й удосконалюватися. Так, проєкт антикорупційної програми Національного антикорупційного бюро України на 2020–2022 роки передбачає участь вищого керівництва у формуванні та реалізації антикорупційної політики Національного бюро в комунікації зі ЗМІ та в громадських обговореннях з метою інформування суспільства щодо засад антикорупційної політики Національного бюро, а також забезпечення максимальної прозорості й підзвітності кадрової політики Національного бюро в тісній співпраці з органами громадського контролю [10].

Необхідно віддати належне й незалежним засобам масової інформації, які відіграють важливу роль у виявленні випадків корупції, інформуючи про це громадськість. Висвітлення засобами масової інформації фактів проявів корупції має велике

превентивне значення, а також безпосередньо впливає на застосування антикорупційних правових норм до конкретних посадових осіб. Без підтримки засобів масової інформації ще в жодній країні не вдалося побудувати ефективну систему антикорупційних органів, і вони повинні закликати громадян бути небайдужими та допомагати у виявленні корупційних правопорушень

Отже, можна зробити висновок, що з корупцією можливо боротися використовуючи різні заходи, такі як каральні, що пов'язані з виявленням корупційних правопорушень і притягненням винних осіб до відповідальності, так і превентивні, що пов'язані з удосконаленням антикорупційного законодавства, прозорістю, вихованням суспільства в дусі неприйняття корупційним проявам.

Але, як показує досвід багатьох країн, жоден із цих заходів не буде успішним, якщо під час реалізації антикорупційних державних програм громадськість не буде брати в цьому найбільш активну участь.

Саме тому участь громадськості у заходах щодо запобігання корупції є найважливішим аспектом успішної антикорупційної політики.

Список використаних джерел:

1. Участь громадськості у заходах щодо запобігання корупції як запорука успішної антикорупційної політики : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 26 серпня 2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0059323-11#Text> (дата звернення: 10.12.2020).
2. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 2003 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення: 10.12.2020).
3. Про запобігання корупції : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 10.12.2020).
4. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text> (дата звернення: 10.12.2020).
5. Реформування антикорупційної політики держави: мета та шляхи реалізації. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_36515 (дата звернення: 10.12.2020).
6. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2019 рік. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/04/Zvit-NAZK-za-2019-rik-15.04.2020.pdf> (дата звернення: 10.12.2020).
7. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за перше півріччя 2020 року. URL: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit_i_rivrichchya_2020_roku_0.pdf (дата звернення: 10.12.2020).
8. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування : монографія / авт. кол. : В.В. Василевич, Т.Е. Василевська, В.Ф. Нестерович, Е.В. Расюк, А.В. Савченко, В.Л. Федоренко (кер.) та ін. Київ : Ліра-К, 2016. С. 524.
9. Кустова Т.С. Формування й реалізація антикорупційної політики в системі державної служби України: сучасний стан та шляхи вдосконалення. *Public Administration and Local Government*. 2019. Issue 3 (42).
10. Проект антикорупційної програми Національного антикорупційного бюро України на 2020–2022 роки. URL: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/15.10/proyekt_ap_nabu_2020-2022.pdf (дата звернення: 10.12.2020).

УДК 351.813.2(477)

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.18>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ МОРСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ ВАНТАЖІВ В УКРАЇНІ

Биков Ігор Олегович,

кандидат юридичних наук, адвокат
(м. Одеса, Україна)

Статтю присвячено дослідженню адміністративно-правових засад розвитку морських перевезень вантажів в Україні. Автором розглянуто природу правових відносин, що складаються у сфері морського перевезення вантажів, акцентовано увагу на характерній розосередженості правових норм, що регулюють питання морських перевезень. Розглянуто міжгалузеву природу інституту морських перевезень і складові елементи регулювання нормами міжнародного права. У межах дослідження автором виділено й охарактеризовано публічно-правові відносини, що пов'язані з публічним адмініструванням перевезення вантажів і встановленням відповідальності за вчинення правопорушень у зазначеній сфері. У більшості сучасні дослідження розвитку морських перевезень стосуються їх ефективності з економічної точки зору, що зумовлено розвитком і поступовим зростанням ринку морських перевезень в Україні. Зазначене можливе за допомогою виваженої та лояльної політики держави. За допомогою побудови й упровадження більш ефективних нормативно-правових механізмів реалізації та управлінських рішень ринок перевезень в Україні може зростати, що є нормою для європейських країн.

Морські перевезення нині є одним із найбільш економічно ефективних видів транспортування вантажів у світі. Суб'єктами перевезення вантажів у більшості є особи приватного права. Водночас однією з найбільших сфер, що виникають у процесі функціонування морського транспорту, є сфера адміністративно-правового регулювання, включаючи відносини щодо надання публічних транспортних послуг, відносини, що виникають з приводу вирішення публічно-правових спорів, відносини які пов'язані з оскарженням рішень, дій і бездіяльності суб'єктів владних повноважень у галузі морського права, відносини, що виникають з приводу вчинення правопорушень у сфері порушення правил і безпеки перевезення вантажів, відносини з питань притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил безпеки перевезення вантажів.

Автором розглянуто деякі питання адміністративно-правового забезпечення реалізації морських перевезень в Україні в контексті здійснення зовнішньоекономічних операцій і забезпечення їх ефективної реалізації з боку державних органів. У статті досліджено адміністративно-правові засади регулювання сфери морських перевезень вантажів в Україні й обґрунтовано їх публічно-правову природу. Розкрито зміст публічно-правової природи морських перевезень в Україні в контексті європейських стандартів і запропоновано окремі напрями їх удосконалення. Запропоновано та обґрунтовано поняття «морський транспорт», запропоновано інфраструктурні складники морських перевезень.

Ключові слова: морські перевезення, морські вантажні перевезення, контейнерні перевезення, стандарти морських перевезень, адміністративно-правові засади морських перевезень, державна політика у сфері морських перевезень.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASIS OF MARITIME CARGO TRANSPORT IN UKRAINE

Bykov Ihor Olehovych,
Candidate of Juridical Sciences,
Attorney at law
(Odessa, Ukraine)

The article is devoted to the study of administrative and legal bases of development of sea cargo transportation in Ukraine. The author considers the nature of legal relations in the field of maritime transportation of goods, focuses on the characteristic dispersion of legal norms governing maritime transport. Considered multidisciplinary nature of the institution shipping and components regulating international law. Within the framework of the research, the author singles out and characterizes the public-law relations related to the public administration of cargo transportation and the establishment of responsibility for committing offenses in this area. In most current studies of maritime transport concerning their performance in economic terms, due to the gradual development and growth of maritime transport market in Ukraine. This is possible with the help of a balanced and loyal policy of the state. With the construction and implementation of more effective legal and regulatory mechanisms for implementation and management decisions transportation market in Ukraine can be increased, which is the norm for Europe.

Shipping is currently one of the most cost-effective types of transportation in the world. The subjects of transportation in the vast majority are persons of private law. At the same time, one of the largest areas arising in the functioning of maritime transport is the field of administrative and legal regulation, including relations for the provision of public transport services, relations arising from the resolution of public disputes, relations related to appeals against decisions, actions and inaction of the subjects of power in the field of maritime law, relations arising from the commission of offenses in the field of violation of the rules and safety of cargo transportation, relations on bringing to administrative responsibility for violation of the rules of safety of cargo transportation.

The author considers some issues of administrative and legal support for the implementation of maritime transport in Ukraine in the context of foreign economic operations and ensuring their effective implementation by government agencies. Sea transportation is one of the safest, and due to the sufficient number of offers on the market – a fairly cheap type of transportation. The article examines the administrative and legal principles of regulating the sphere of sea freight in Ukraine and substantiates their public law nature. The content of public-legal nature of maritime transport in Ukraine in the context of European standards and suggests some areas of improvement. Proposed and proved the concept of “maritime transport” proposed infrastructure components Sea transport.

Key words: maritime transport, marine cargo transportation, container transportation, standard shipping, administrative and legal framework of shipping, government policy in the field of maritime transport.

Актуальність дослідження. Євроінтеграційні процеси, які відбуваються в Україні, та динаміка світового зростання ринку контейнерних перевезень постійно впливають не лише на економічні складники, такі як конкуренція, принципи ціноутворення тощо, а й на питання, які пов'язані із суто управлінськими та адміністративними аспектами діяльності держави. Доречно зазначити, що правові відносини, що складаються у сфері морського перевезення вантажів, характеризуються певною розосередженістю правових норм, що регулюють питання морських перевезень. Певною

мірою зазначене вище пояснюється міжгалузеву природою інституту морських перевезень, крім того, не маємо забувати й про складовий елемент регулювання нормами міжнародного права. У межах зазначеного доцільно виділяти публічно-правові відносини, що пов'язані з публічним адмініструванням перевезення вантажів і встановленням відповідальності за вчинення правопорушень у зазначеній сфері. Виходячи з викладеного вище, убагацьчується актуальним питання визначення меж адміністративно-правового складника регулювання ринку морських перевезень в Україні, а тому числі й щодо формування політики загалом і питань адміністративної відповідальності за порушення у сфері перевезень вантажів морським транспортом.

Аналіз останніх досліджень, у яких розглядається деякі аспекти цієї проблеми, традиційно зводяться до дослідження питань, пов'язаних із розвитком ринку контейнерних перевезень і фрахту. Дослідженням окремих аспектів проблематики контейнерних перевезень присвячено праці таких вітчизняних і закордонних учених, як О.М. Котлубай, С.І. Рілов, П.Я. Панарін, М. Brooks, М. Benacchio, Р. Cariou, С. Ferrari, Н. Haralambides, J. Hoffmann, М. Stopford та ін. [1, с. 70] Крім того, питання морських перевезень вантажів досліджувалися О.В. Клепиковою з погляду приватного права як сфера господарсько-правових відносин [2]. Крім того, окремими питаннями дослідження мультимодальних перевезень займалися С.В. Милославська, К.І. Плужникова, М.Я. Постан та ін. [3]. Сучасні дослідження в більшості стосуються ефективності морських перевезень. Очевидно, що більшої ефективності й зростання ринку морських перевезень в Україні можна досягти виваженою та лояльною політикою держави. За допомогою побудови й упровадження більш ефективних нормативно-правових механізмів реалізації та управлінських рішень ринок перевезень в Україні може зростати, що є нормою для європейських країн.

Варто відмітити, що нині в Україні відсутні комплексні наукові дослідження адміністративно-правового забезпечення морських перевезень вантажів у контексті євроінтеграційних процесів в Україні. Отже, питання адміністративно-правового регулювання перевезення вантажів морським транспортом з урахуванням наведеного вище зумовлює його актуальність.

Метою статті є дослідження стану й сучасних тенденцій адміністративно-правових засад і забезпечення розвитку морських перевезень вантажів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Розвиток відносин у сфері морських перевезень можливий шляхом еволюції національного законодавства, що регулює відносини з питань торговельного мореплавства, та його відповідності європейським стандартам. На розвиток ринку морських вантажних перевезень значно впливають адміністративно-правові норми, національне законодавство загалом і міжнародне законодавство. У березні 1994 році Україна стала повноправною учасницею ІМО. Загалом концептуально доцільно виділити такі основні правові режими, якими визначено питання перевезення вантажів: Гаазькі правила (Міжнародна конвенція про уніфікацію деяких правил, що стосується коносаментів), Правила Вісбі (Протокол про зміну Міжнародної конвенції про уніфікацію деяких правил, що стосується коносаментів), Конвенція ООН про морське перевезення вантажів.

Суб'єктами перевезення вантажів у більшості є особи приватного права. У такому випадку морський транспорт є засобом господарської діяльності. Так, відносини, що виникають з приводу перевезення вантажів, мають приватноправову природу. Водночас однією з найбільших сфер, що виникають у процесі функціонування морського транспорту, є сфера адміністративно-правового регулювання, включаючи відносини щодо надання публічних транспортних послуг, відносини, що виникають з приводу вирішення публічно-правових спорів, відносини, які пов'язані з оскарженням рішень,

дій і бездіяльності суб'єктів владних повноважень у галузі морського права, відносини, що виникають з приводу вчинення правопорушень у сфері порушення правил і безпеки перевезення вантажів, відносини з питань притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил безпеки перевезення вантажів.

Для з'ясування адміністративно-правового складника сфери морських вантажних перевезень необхідно визначити стан нормативного регулювання та визначення поняття «морський транспорт». Відмітимо, що законодавцем нині чітко не визначено поняття «морський транспорт». Закон України «Про транспорт» у статті 24 лише визначає склад морського транспорту, до якого входять підприємства морського транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів, вантажів, багажу, пошти, судна, судноремонтні заводи, морські шляхи сполучення, а також підприємства зв'язку, промислові, торговельні, будівельні й постачальницькі підприємства, навчальні заклади, заклади охорони здоров'я, фізичної культури, науково-дослідні, проектно-конструкторські організації та інші підприємства, установи й організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу морського транспорту. [4] Крім того, у статті 21 Закону України «Про транспорт» [4] законодавець визначає єдину транспортну систему України, з якої вбачається, що морський транспорт входить до системи транспорту загального користування. Зазначене позиціонування морського транспорту меншою мірою визначає його саме як такий, що використовуються для перевезення вантажів, порівняно, наприклад, із залізничним транспортом, який, відповідно до зазначеної класифікації, визначений як «промисловий залізничний транспорт».

Відносини, що виникають і пов'язані з використанням суден для перевезення вантажів, пасажирів, багажу та пошти, рибних та інших морських промислів, розвідки й видобування корисних копалин, виконання буксирних, криголамних і рятувальних операцій, прокладання кабелю, також для інших господарських, наукових і культурних цілей [5], урегульовані Кодексом торговельного мореплавства України (далі – КТМУ). Однак КТМУ, як і Закон України «Про транспорт», не конкретизує поняття «морський транспорт», а лише визначає поняття «торговельного судна» як самохідну чи несамохідну плавучу споруду, що використовується для перевезення вантажів, пасажирів, багажу й пошти, для рибного чи іншого морського промислу, розвідки й добування корисних копалин, рятування людей і суден, що зазнають лиха на морі, буксирування інших суден і плавучих об'єктів, здійснення гідротехнічних робіт чи піднімання майна, що затонуло в морі; несення спеціальної державної служби (охорона промислів, санітарна і карантинна служби, захист моря від забруднення тощо); наукових, навчальних і культурних цілей; спорту й для інших цілей [6]. Поняття «морський транспорт» застосовується й у правилах Інкотермс [7], які розроблені Міжнародною торговою палатою. Убачається, що поняття «морський транспорт» є ширшим за поняття «морське судно», адже перше включає в себе всю сукупність засобів, за допомогою яких здійснюється перевезення, друге є різновидом транспорту.

Наказом Міністерства інфраструктури України від 18.12.2015 № 542 затверджено Стратегічний план розвитку морського транспорту на період до 2020 року [8], який розроблений з метою забезпечення виконання завдань, визначених Угодою між Урядом України та Європейським Союзом, представленим Європейською Комісією, про фінансування програми «Підтримка впровадження транспортної стратегії України», та реалізації положень Транспортної стратегії України на період до 2020 року, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.10.2010 № 2174, яка набула чинності з прийняттям Кабінетом Міністрів України Розпорядження «Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року» від 30.05.2018 № 430-р, яким схвалено відповідну стратегію, відповідно до якої в рамках дослідження одним

із важливих її елементів є питання концесії, портових зборів, упровадження інноваційних моделей управління (зокрема європейської моделі управління «порт-ленд-лорд»), провадження системи електронного документообігу, підвищення рівня безпеки [9]. Зазначені аспекти, власне, і є тими питаннями, на оптимізації якими нині зосереджені питання забезпечення ефективного державного управління.

Отже, відмітимо необхідність визначення на рівні закону поняття «морський транспорт», також вважаємо доцільним нормативно розділити морський транспорт на транспорт для перевезення вантажів морем і морський транспорт для перевезення пасажирів. Окрім того, окремим питанням є забезпечення функціонування інфраструктури морегосподарського комплексу, що забезпечує функціонування не лише морського транспорту, а й власне галузі економіки – морських вантажних перевезень. Так, інфраструктурними складниками є: 1) суб'єкти господарювання (до яких зараховуємо перевізників, замовників); 2) установи та організації (такі як навчальні заклади, науково-дослідні заклади, організації та установи, що забезпечують роботу морського транспорту, тощо); 3) складники інфраструктури (землі, які надані в користування для розміщення портів, причали, будівлі та споруди тощо).

На нашу думку, під поняттям «морський транспорт» маємо визначати саме морські судна всіх форм власності, які здійснюють перевезення вантажів і пасажирів.

Відмітимо, що сучасне правове регулювання морських перевезень є дещо децентралізованим, що має полігалузеву природу. З огляду на це, можемо виділити такі сфери правового регулювання питань, пов'язаних із морським перевезенням вантажів: до сфери цивільно-правового регулювання (питання укладення договорів перевезення, угоди пов'язані з використанням і розпорядженням об'єктів інфраструктури, тощо); до сфери земельного права (питання використання земель); до сфери трудового права (відносини між роботодавцями та працівниками); до сфери адміністративного права (питання взаємодії суб'єктів з державною адміністрацією та питання притягнення до адміністративної відповідальності); до сфери кримінального права (питання пов'язані з порушенням правил безпеки перевезення вантажів, зокрема питання порушення правил на морі).

Класична теорія адміністративного права під адміністративно-правовим регулюванням окремої галузі (сфери), як правило, визначає систему засобів, способів (методів) і механізмів їх реалізації, що врегульовані нормами адміністративного права, за допомогою яких здійснюється відповідний правовий вплив на розвиток такої галузі в рамках таких правових норм, що відповідають публічно-правовим відносинам.

На нашу думку, сучасний стан законодавства дає змогу сформулювати такі групи публічно-правових відносин сфери морських перевезень вантажів, які в подальшому мають перспективу наукових досліджень і безпосередньо є об'єктами адміністративно-правових досліджень: відносини публічного адміністрування в галузі морського вантажного транспорту; відносини у сфері надання адміністративних послуг; відносини, пов'язані з наданням та оскарженням дій, рішень і бездіяльності суб'єктів владних повноважень у сфері морського вантажного транспорту; відносини з питань учинення адміністративних правопорушень; відносини з питань учинення порушень правил безпеки морських перевезень вантажів, відносини з питань притягнення до адміністративної відповідальності.

Висновки й перспективи подальших досліджень. Зазначимо, що правовідносини з питань вантажних морських перевезень реалізуються між органами публічної адміністрації та стейкхолдерами ринку. Нині законодавцем не визначено поняття «морський транспорт», однак закріплення на рівні закону такого поняття є важливим для реалізації управлінських функцій держави. Під поняттям «морський транспорт»

пропонуємо визначати морські судна всіх форм власності, які здійснюють перевезення вантажів і пасажирів морем.

Сучасне правове регулювання морських перевезень є дещо децентралізованим і має полігалузеву природу. Сучасний стан законодавства дає змогу сформуванню таких публічно-правових відносин сфери морських перевезень вантажів, які в подальшому мають перспективу наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Корнійко Я.Р., Філоненко О.О. Формування механізму інтегрованого логістичного управління контейнерними вантажопотоками. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Міжнародні економічні відносини та світове господарство»*. 2017. Вип. 11. С. 69–72.
2. Клепікова О.В. Правове регулювання перевезень вантажів морським транспортом : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2003. 211 с.
3. Малащук Д.В., Гринчак Н.А. Діагностування та прогнозування перспективного розвитку світового ринку контейнерних перевезень. *Науковий вісник академії статистики, обліку та аудиту*. 2018. № 3. С. 75–82.
4. Малащук Д.В., Гринчак Н.А. Діагностування та прогнозування перспектив розвитку світового ринку контейнерних перевезень. *Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту*. 2018. № 3. С. 75–82.
5. Про» транспорт : Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1994. № 51. Ст. 446.
6. Кодекс торгового мореплавства України. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 47, 48, 49, 50, 51, 52. Ст. 349.
7. Інкотермс. Офіційні правила тлумачення торговельних термінів Міжнародної торгової палати від 2000 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/988_007.
8. Про затвердження Стратегічного плану розвитку морського транспорту на період до 2020 р. : Наказ Міністерства інфраструктури України від 18.12.2015 № 542. URL: <https://mtu.gov.ua/documents/445.html>.
9. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.05.2018 р. № 430-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80#Text>.

УДК 336.22

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.19>

ЗАРУБІЖНІ ПІДХОДИ ДО ПОДАТКОВОГО КОНСУЛЬТУВАННЯ

Брояков Сергій Вікторович,
аспірант кафедри фінансового права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків, Україна)

Статтю присвячено дослідженню зарубіжних підходів до податкового консультування. Проаналізовано підходи до податкового консультування в США, Великобританії та РФ. Суб'єктом, який уповноважений здійснювати податкове консультування в США, є Офіс головного юрисконсульта (Office of Chief Counsel). Установлено, що в США існують такі різновиди податково-консультативних актів: а) публічні податкові консультації; б) приватні податкові консультації. До публічних консультаційних актів належать: 1) керівництва з питань доходів (Revenue Ruling); 2) керівництва з питань процедури (Revenue Procedure). Керівництва з питань доходів являють собою офіційну інтерпретацію податковим органом положень Податкового кодексу США, законодавчих актів у частині питань оподаткування й інших положень підзаконного характеру. Керівництва з питань процедури – це офіційні роз'яснення податкового органу з приводу порядку реалізації прав та обов'язків платників податків. Так, якщо в керівництвах з питань доходів отримує свою фіксацію позиція податкового органу з питань матеріального податкового права, то в керівництвах з питань процедури визначаються підходи контролюючого органу з приводу заповнення декларацій та інші інструкції з питань процедурного характеру. Приватні податкові консультації надаються Службою внутрішніх доходів за запитом платника податків. При цьому в приватних податкових консультаціях описується порядок застосування положень податкового законодавства в прив'язці до конкретного фактичного складу. Визначено, що у Великій Британії застосовується ціла низка консультативних актів. При цьому найбільш комплексними консультативними актами є інструкції HMRC (HMRC manuals). Інструкції HMRC інформують про ті чи інші аспекти податкового правозастосування як працівників контролюючих органів, так і платників податків. У РФ аналогом консультативних актів є роз'яснення з питань оподаткування. Констатується, що як у США, так і у Великобританії податково-консультативні акти виконують гарантійну функцію щодо платника податків. У РФ роз'яснення не надають платникам податків жодних гарантій.

Ключові слова: зарубіжні підходи, податкові консультації, керівництва, інформація з питань оподаткування, адміністративна практика.

FOREIGN APPROACHES TO TAX CONSULTING

Broiakov Serhii Viktorovich,
Postgraduate Student
at the Financial Law Department
(Yaroslav Mudryi National Law
University, Kharkiv, Ukraine)

The article is devoted to the study of foreign approaches to tax consulting. In this article we analyzed approaches to tax consulting in the USA, Great Britain and the Russian Federation. The entity authorized to provide tax consultation in the United States is the Office of Chief

Counsel. It was established that in the United States there are the following types of tax consultation acts: a) public tax consultation; b) private tax consultation. Public consultation acts include: 1) Revenue Ruling; 2) Revenue Procedure. The Revenue Ruling are the tax authority's official interpretation of the provisions of the US Tax code, tax laws, and other statutory provisions. Revenue Procedure is the official clarifications of the tax authority about the procedure for exercising the rights and obligations of taxpayers. If the position of the tax authority on substantive tax law is recorded in the Revenue Ruling, the Revenue Procedure define the supervisory authority's approaches to filling out declarations and other procedural instructions. Private tax consultation is provided by the Internal Revenue Service at the request of the taxpayer. At the same time, private tax consultations describe the procedure for applying the provisions of tax legislation in relation to a specific factual composition. It is determined that Great Britain has a number of consultation acts. At the same time the most comprehensive advisory acts is (HMRC manuals). HMRC manual inform both taxpayers and officials of tax authority. In the Russian Federation, clarifications on taxation issues are analogous to consultation acts. It is stated that both in the US and in the UK, tax advisory acts perform a guarantee function in relation to the taxpayer. In the Russian Federation such explanations do not provide taxpayers with any guarantees.

Key words: foreign approaches, tax consultations, guidance, information on taxation issues, administrative practice.

Постановка проблеми. Сьогодні як ніколи актуальною є проблематика, пов'язана з модернізацією національного законодавства. При цьому такого роду реформування національного законодавства неможливе без запозичення позитивних зарубіжних підходів. Крім цього, потрібно виокремити негативні аспекти зарубіжного нормативного регулювання, допускати появу яких у національній правовій системі не варто. Не є винятком у цьому випадку й сфера податкового правозастосування. Саме у зв'язку з цим проведено дослідження зарубіжних підходів до податкового консультування.

Виклад основного матеріалу. Цікавими є також підходи до податкового консультування, які застосовуються в США. Органом, уповноваженим на реалізацію податкової політики у США, є Служба внутрішніх доходів (Internal Revenue Service). Що ж стосується суб'єкта, який уповноважений здійснювати податкове консультування, то ним є Офіс головного юрисконсульта (Office of Chief Counsel). Офіс головного юрисконсульта є структурним підрозділом Служби внутрішніх доходів. Фактично саме Офіс головного юрисконсульта є структурним елементом податкового органу, який формує як публічні, так і приватні консультаційні акти.

Консультаційні акти Служби внутрішніх доходів можна умовно підрозділити на: а) публічні податкові консультації; б) приватні податкові консультації. Для послідовної диференціації відповідних різновидів актів їх потрібно послідовно проаналізувати.

Публічні податкові консультації. До публічних консультаційних актів належать: 1) керівництва з питань доходів (Revenue Ruling); 2) керівництва з питань процедури (Revenue Procedure). Що стосується керівництва з питань доходів, то воно являє собою офіційну інтерпретацію податковим органом положень податкового кодексу США, законодавчих актів у частині питань оподаткування й інших положень підзаконного характеру. При цьому такий різновид консультативного акта вказує саме на те, як податковий закон застосовується за наявності конкретного фактичного складу. Керівництва з питань доходів публікуються в Бюлетені Служби внутрішніх доходів, після такої публікації починають слугувати як офіційне роз'яснення з питань правозастосування, що адресується як платникам податків, так і службовим особам податкових органів. Коли ж мова йде про керівництва з питань процедури, то вони є офіційними роз'ясненнями податкового органу з приводу порядку реалізації прав

та обов'язків платників податків. Відповідні позиції податкового органу також публікуються в Бюлетені Служби внутрішніх доходів. Так, якщо в керівництвах з питань доходів фіксується позиція податкового органу з питань матеріального податкового права, то в керівництвах з питань процедури визначаються підходи контролюючого органу з приводу заповнення декларацій та інші інструкції з питань процедурного характеру [2].

Приватні податкові консультації. Приватні податкові консультації надаються Службою внутрішніх доходів за запитом платника податків. При цьому в приватних податкових консультаціях описується порядок застосування положень податкового законодавства в прив'язці до конкретного фактичного складу, який первинно був описаний у запиті, а потім «перенесений» контролюючим органом у відповідний консультаційний акт. Особливістю приватних податкових консультацій є той факт, що вони надаються платнику податків до вчинення юридично значущих дій, з приводу яких і ставляться питання в запиті такого платника податків. Такого роду підхід зумовлюється тим, що приватні податкові консультації – це передусім інструмент допомоги платнику податків, який має своїм завданням пояснити платнику податків порядок правозастосування податкового законодавства в його конкретній ситуації. Якщо дотримуються фактичні обставини, описані в запиті, то відповідна приватна податкова консультація є обов'язковою для застосування з боку представників податкового органу. Однак гарантійний механізм таких консультацій діє виключно стосовно конкретного платника податків. Такі консультації не мають характеру податково-адміністративного прецеденту. Публічне розміщення (з інформаційною метою) таких консультативних актів дозволяється тільки після знеособлення даних, які можуть ідентифікувати такого платника податків [2].

Особливим є підхід до податкового консультування, що застосовується у Великій Британії. Податковим органом у Великобританії є публічно-владна інституція з комплексною назвою «Доходи та мита її Величності» (Her Majesty's Revenue and Customs), яку прийнято скорочено позначати аббревіатурою HMRC. Саме відповідний орган є суб'єктом, уповноваженим на податкове консультування. HMRC видає консультації у формі керівництв (guidance). Сьогодні такого роду керівництва можуть набувати цілої варіативності форм. При цьому найбільш комплексними консультативними актами є інструкції HMRC (HMRC manuals). Інструкції HMRC інформують про ті чи інші аспекти податкового правозастосування як працівників контролюючих органів, так і платників податків. Цікавим є визначення гарантійної ролі податково-консультативних актів у Великобританії. Така специфіка передусім зумовлюється тим, що прямо закріпленої обов'язковості консультації для податкових органів на законодавчому рівні не визначено. Пов'язаність податкових органів виданими ними керівництвами сформована судами Великобританії. У цьому випадку мова йде про дві судові доктрини: 1) доктрину явної несправедливості (conspicuous unfairness); 2) доктрину законних очікувань (legitimate expectation). Вищезазначені доктрини не є спеціально податковими правовими позиціями. Вони мають фундаментальне значення в регулюванні відносин, які виникають між державою та приватним суб'єктом. При цьому вони застосовуються й у судовій практиці в контексті проваджень із вирішення податкових спорів. Основа доктрини законних очікувань полягає в тому, що опублікована офіційно позиція податкового органу є тим керівництвом, на яке може спиратися платник податків при виконанні ним своїх податкових обов'язків. Загальний принцип гарантій податкових консультацій має такий вигляд: платник податків, який діє згідно з офіційно опублікованою позицією податкового органу, може повною мірою покладатися на

положення, які закріплено в такому керівництві, навіть якщо викладена в такому консультативному акті позиція є помилковою та не відповідає положенням чинного законодавства [1, с. 34].

У цьому випадку принципово важливим є той аспект, що гарантійна функція керівництв HMRC має своїм джерелом не законодавчі положення (український підхід) чи адміністративну практику (австралійський підхід та підхід США), а правові позиції судів, які вже в рамках проваджень з вирішення податкових спорів сформуvalи положення, згідно з якими керівництва HMRC є не просто інформаційними роз'ясненнями, а й положеннями, які надають відповідні гарантії платникам податків, що слідує таким позиціям. При цьому ключовою залишається добросовісність платника податків, який для реалізації гарантійної функції керівництв податкових органів повинен зіставляти відповідність фактичного складу його конкретній ситуації та обставинам, що описані у відповідному консультативному акті.

У Російській Федерації (далі – РФ) платник податків має право на отримання безкоштовної інформації з питань оподаткування (п. 1 ч. 1 ст. 21 Податкового кодексу РФ) або ж отримувати від Міністерства фінансів РФ письмових роз'яснень (п. 2 ч. 1 ст. 21 Податкового кодексу РФ). Так, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 21 Податкового кодексу РФ, платники податків мають право за місцем своєї реєстрації отримувати від податкових органів безкоштовну інформацію як в усній, так і в письмовій формі з приводу чинних податків і зборів, законодавства про податки та збори, належних їм прав та обов'язків, повноважень податкових органів, отримувати форми податкових консультацій і роз'яснення з приводу їх заповнення [3]. Тобто фактично на місцевому рівні допомога платнику податків зводиться до забезпечення платника податків виключно інформацією. Що ж стосується роз'яснень, то вони стосуються тільки проблематики, пов'язаної із заповненням податкових декларацій. Разом із тим, відповідно до положень п. 2 ч. 1 ст. 21 Податкового кодексу РФ, платник податків має право отримати від Міністерства фінансів РФ письмові роз'яснення з питань застосування законодавства РФ, що стосується податкового законодавства суб'єктів федерації та муніципальних утворень, роз'яснення надають фінансові органи суб'єктів федерації та фінансові органи муніципальних утворень [3]. Отже, варто резюмувати, що роз'яснення з питань оподаткування отримують своє закріплення тільки в актах, які видаються фінансовими органами, з диференціацією на рівні (залежно від рівня законодавства): 1) центральний міністерський рівень; 2) рівень суб'єктів федерації; 3) муніципальний рівень. Водночас механізми податкового консультування, які існують в РФ, навряд чи можна назвати послідовними. Вищезазначені роз'яснення виконують виключно інформаційну функцію. Вони не надають жодних гарантій платникам податків, які керуються положеннями таких роз'яснень. Це, у свою чергу, свідчить про фрагментарність підходів до податкового консультування в РФ.

Висновки. Отже, встановлено, що в США існують такі різновиди податково-консультативних актів: а) публічні податкові консультації; б) приватні податкові консультації. Що ж стосується Великої Британії, то в цій державі застосовується ціла низка консультативних актів, при цьому найбільш комплексними консультативними актами є інструкції HMRC (HMRC manuals). Як у США, так і у Великобританії податково-консультативні акти виконують гарантійну функцію щодо платника податків. У РФ аналогом консультативних актів є роз'яснення з питань оподаткування. При цьому такі роз'яснення не надають платникам податків жодних гарантій.

Список використаних джерел:

1. Guidance for taxpayers: a vision for the future. Office of Tax Simplification. 2018. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/746076/OTS_Guidance_for_taxpayers_041018.pdf (дата звернення: 26.06.2020).
2. Understanding IRS Guidance. Internal Revenue Service. URL: <https://www.irs.gov/newsroom/understanding-irs-guidance-a-brief-primer> (дата звернення: 26.06.2020).
3. Налоговый кодекс Российской Федерации: Кодекс Российской Федерации от 16.07.1998 № 146-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/10900200/b5dae26bebf2908c0e8dd3b8a66868fe/> (дата звернення: 26.06.2020).

УДК 346.54

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.20>

РИНОК ІНФОРМАЦІЙНИХ ПОСЛУГ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ Й ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Водорезова Сусанна Робертівна,
молодший науковий співробітник
(Науково-дослідний інститут правового
забезпечення інноваційного розвитку
Національної академії правових наук
України, м. Харків, Україна)

Стаття присвячена дослідженню загальнотеоретичних проблем щодо особливостей правового регулювання ринку інформаційних послуг. Сьогодні ми не уявляємо свого життя без інформаційних технологій, майже кожна компанія в діяльності застосує продукти ІТ-компаній чи користується їхніми послугами. В умовах активного процесу становлення інформаційного суспільства інформація набуває дуже великого значення в підприємницькій діяльності. Ринок інформаційних послуг в Україні розширюється швидкими темпами, стає вагомим сегментом економіки країни. У статті визначено поняття, розглянуто сутність ринку інформаційних послуг, розкрито його двоїстий характер. Крім того, аналізуються й узагальнюються напрацювання вчених щодо визначення поняття послуг, інформаційного ринку, інформаційної послуги та виокремлюються її основні ознаки. Визначено ключові ознаки ринку інформаційних послуг, які можна поділити на дві групи: базові – ті ознаки, що притаманні будь-якому ринку, специфічні – ті, які характеризують саме ринок інформаційних послуг. До базових ознак можна зарахувати, наприклад, такі: конкурентний характер; інтеграцію конкуруючих суб'єктів ринку. До специфічних ознак можна зарахувати, наприклад, такі: (а) становить собою взаємоузгоджену систему економічних, правових та організаційних відносин; (б) відносини на цьому ринку виникають між надавачами інформаційних послуг і їх споживачами з приводу формування й реалізації таких послуг; (в) метою створення та забезпечення функціонування ринку інформаційних послуг є задоволення інформаційних потреб споживача; (г) превалювання технологічного складника при створенні й реалізації (продажу) інформаційних послуг на ринку; (д) наявність специфічного об'єкта ринку інформаційних послуг – товари у вигляді інформаційних продуктів і послуг.

Підкреслено, що нині в Україні ринок інформаційних послуг перебуває на етапі становлення. Окрема увага приділяється аналізу чинного законодавства України та останніх наукових розробок у сфері ринку інформаційних послуг. З огляду на це, виникає нагальна необхідність прийняття чітких та однозначних законодавчих приписів, за допомогою яких буде регламентовано діяльність ринку інформаційних послуг.

Ключові слова: інформація, інформаційна послуга, інформаційний ринок, інформаційний продукт, інформаційні потреби.

**INFORMATION SERVICES MARKET:
CONCEPTS, FEATURES AND PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION**

Vodoriezova Susanna Robertivna,
Junior Researcher
(Scientific and Research Institute of
Providing Legal Framework for the
Innovative Development of National
Academy of Law Sciences of Ukraine,
Kharkiv, Ukraine)

The article is devoted to the research of general theoretical problems concerning the peculiarities of legal regulation of the information services market. Today we can not imagine our lives without information technology, almost every company uses the products of IT companies or uses their services. In the conditions of active process of formation of information society the information acquires very big value in business activity. The market of information services in Ukraine is expanding rapidly and is becoming an important segment of the country's economy. The article defines the concept, considers the essence of the market of information services, and reveals its dual nature. In addition, the author analyzes and summarizes the work of scientists to define the concept of services, information market, information service and highlights its main features. The key features of the information services market are identified, which can be divided into two groups: basic – those features that are inherent in any market and specific – those that characterize the information services market. The basic features include, for example, the following: competitive nature; integration of competing market participants. Specific features include, for example: (a) a mutually agreed system of economic, legal and organizational relations; (b) the relationship in this market arises between information service providers and their consumers regarding the formation and implementation of such services; (c) the purpose of creating and ensuring the functioning of the information services market is to meet the information needs of the consumer; (d) the prevalence of the technological component in the creation and sale (sale) of information services on the market; (e) the presence of a specific object of the market of information services – goods in the form of information products and services.

It is emphasized that the market of information services in Ukraine is currently being formed. Special attention is paid to the analysis of the current legislation of Ukraine and the latest scientific developments in the field of information services market. In view of this, there is an urgent need to adopt clear and unambiguous legislation, which will regulate the market of information services.

Key words: information, information service, information market, information product, information needs.

Інформаційна функція держави в умовах стрімкої цифровізації набуває все більшого значення. З виникненням нових інформаційних технологій сфера інформаційних послуг значно розширилася. Найважливішим джерелом інформації стали бази даних, що містять різноманітну інформацію (наприклад, науково-технічну, торгово-комерційну, бібліографічну, статистичну та професійну). Разом із тим варто зазначити, що інформація є одним із найскладніших суспільних явищ, тому не дивно, що процес її правового регулювання досить складний. В Україні на теперішній час ринок інформаційних послуг практично не врегульований. Законодавчо закріплені лише деякі фрагменти такого ринку. Зокрема, ідеться про визначення таких категорій,

як «інформація», «інформаційна послуга». Водночас такий стан правового регулювання інформаційної сфери не можна вважати задовільним.

Інформаційні послуги, ринок таких послуг та особливості правового регулювання цих відносно нових явищ були предметом дослідження таких науковців, як А.С. Жорняк, І.М. Корабейніков, К.Г. Скрипкін, О.А. Теряник, І.О. Ушакова та ін. Проте, з огляду на стрімкий розвиток інформаційних процесів і діджиталізацію всіх сфер суспільного життя, вищевказана тематика потребує подальшого аналізу. Отже, метою статті є надання характеристики ринку інформаційних послуг.

Сучасні економічні умови передбачають своєрідне поєднання діяльності суб'єктів господарювання та інтенсивного функціонування ринку інформаційних технологій. При цьому зазначимо, що ринок інформаційних технологій є одним із позитивних прикладів розвитку конкуренції, оскільки інформаційні технології розвиваються не за рахунок збільшення учасників ринку, а здебільшого за рахунок технологічного розвитку галузі.

Показово, що чинне законодавство України не містить визначення поняття «ринок інформаційних послуг». Однак у ст. 1 Закону України «Про науково-технічну інформацію» закріплено визначення категорії «інформаційний ринок» – це система економічних, організаційних і правових відносин щодо продажу й купівлі інформаційних ресурсів, технологій, продукції та послуг [19]. На нашу думку, інформаційний ринок є більш широкою категорією, ніж ринок інформаційних послуг. Фактично ринок інформаційних послуг – складник інформаційного ринку. Разом із тим, регламентуючи поняття інформаційного ринку (як родово), законодавець установлює певні орієнтири для подальшого регулювання й складників такого ринку.

Нині й у наукових колах відсутній однотайний підхід до визначення категорії «ринок інформаційних послуг», його ознак і складників. Так, деякі науковці не надають визначення вищевказаної категорії. Проте вони акцентують увагу на тому, що сучасний інформаційний ринок можна розділити на три взаємодіючих сфери: 1) ринок інформації та інформаційних послуг і продуктів; 2) ринок електронних угод; 3) ринок електронних комунікацій. При цьому кожна із зазначених сфер налічує власні сектори. Наприклад, сфера ринку інформації та інформаційних послуг і продуктів має чотири сектори, серед яких – сектор ділової інформації; сектор інформації для спеціалістів; сектор масової та споживчої інформації; сектор соціально-політичної інформації. Перший сектор – ділової інформації, охоплює: (а) біржову й фінансову інформацію: котирування цінних паперів, валютних курсах, ринку товарів і капіталів, інвестицій, цін, що надаються біржами, спеціальними службами біржової й фінансової інформації, брокерськими компаніями, банками; (б) економічну та соціальну статистичну інформацію, надану у вигляді рядів динаміки, прогнозних моделей та оцінок, підготовлених державними органами, а також компаніями, які займаються дослідженнями, розробками й консалтингом у галузі ринків попиту; (в) комерційну інформацію – у компаніях, фірмах, корпораціях, напрямках їхньої роботи, продукції, цінах, зв'язках, угодах, керівників; (г) ділові новини в галузі економіки й бізнесу, що надаються спеціальними інформаційними службами. На наш погляд, такий поділ інформаційного ринку на сектори є вельми умовним. Разом із цим такий розподіл дає змогу певним чином структурувати ринок, виходячи з тих завдань, які ставлять перед собою користувачі інформаційного ринку.

Зокрема, до завдань інформаційного ринку можна зарахувати вирішення таких завдань: (1) введення в оборот усіх інформаційних ресурсів країни; (2) підвищення якості інформації та послуг; (3) пробудження інтересу до інформації, підвищення культури її споживання; (4) створення інформаційних передумов для успішного

розвитку ринкових відносин у всіх сферах економіки й соціального життя; (5) об'єднання зусиль органів науково-технічної інформації для зміцнення економіки окремих регіонів і для економічної інтеграції країни загалом; (6) створення матеріальної бази для технічного оснащення науково-інформаційної діяльності, забезпечення надійного соціального захисту всіх категорій інформаційних працівників; (7) забезпечення захисту права власності на інформаційну продукцію її виробників [2, с. 51–52].

І.М. Корабейніков визначає ринок інформаційних послуг як еволюціонуючу систему економічних, організаційних, інформаційних, технологічних і правових відносин з приводу формування й реалізації інформаційних послуг, засновану на процесах обміну інформацією та знаннями, пов'язану у своїх трансформаціях із рівнем постіндустріального розвитку економіки й зумовлює модернізацію відносин на інших ринках і прискорення науково-технічного прогресу [5]. Т.А. Макареня зазначає, що ринок інформаційних продуктів і послуг (інформаційний ринок) – система економічних, правових та організаційних відносин з торгівлі продуктами інтелектуальної праці на комерційній основі. При цьому природа обміну, який відбувається на такому ринку, полягає в тому, що предметом ринкових відносин зазвичай є інформаційні ресурси [6].

На думку Ю.М. Арського й Р.С. Гиляревського, інформаційний ринок – це система економічних, правових і соціально-психологічних відносин, що протікають в умовах різноманіття форм власності й конкуренції та виникають у процесі обміну інформаційними продуктами й послугами між творцем (або продавцем) і споживачем у зв'язку із задоволенням інформаційних потреб [1, с. 32]. Н.О. Стебіхова та О.В. Гудкова розглядають ринок інформаційних послуг як структуру, яка пронизує всі сфери економіки та змінює її, наприклад, інтернет-торгівля призвела до зникнення меж між оптовою та роздрібною торгівлею. Це призвело до того, що роздрібні магазини встановлюють ціни, виходячи з вартості товару в Інтернеті, а не з обсягу доходу, який планується. Саме такий підхід є дієвим конкурентним чинником, який дає змогу формувати добросовісну поведінку всіх учасників ринку. Якщо буде надана послуга або товар поганої якості, то через засоби інформаційного майданчика про це дізнаються всі користувачі Інтернет-ресурсу [15, с. 45–47]. Безспірно, в умовах цифровізації економіки та суспільства всі сфери суспільного життя зазнають певних змін і розвиваються вже в новому форматі. При цьому варто погодитися з міркуваннями В.В. Іванової, що роль інформаційного ринку в задоволенні інформаційних потреб споживача зумовлена не тільки тим, що інформація визнана товаром і може бути реалізована на ринку, зокрема, як інформаційний продукт, а й широким використанням при цьому інших об'єктів інформаційного ринку: комп'ютерно-комунікаційного обладнання, інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), відповідного програмного забезпечення. І більшість інформаційних продуктів (комп'ютерно-комунікаційне обладнання, програмне забезпечення, бази даних, інформаційні технології) та послуг є виключно об'єктами інформаційного ринку [4, с. 117].

О.А. Теряник пропонує розглядати ринок інформаційних послуг у двох аспектах: широкому та вузькому. У широкому розумінні ринок інформаційних послуг характеризується як економічний простір, де реалізуються інтереси виробників і споживачів цих послуг; цей простір формується з метою створення й реалізації (продажу) таких послуг на основі технологічної взаємодії, у якій рішення щодо розподілу ресурсів та обсягів виробництва приймаються на основі тарифів, що утворюються в результаті обміну між виробниками, користувачами, працівниками та власниками факторів виробництва. За вузького підходу, ринок інформаційних послуг – це сукупність економічних, організаційних, правових відносин з продажу й купівлі інформаційних продуктів і послуг, які складаються між постачальниками та споживачами [16].

Дещо інакше пропонує визначати ринок інформаційних послуг В.О. Ярковой. На переконання дослідника, такий ринок становить невід'ємну частину єдиного інформаційного поля, об'єктами якого є товари у вигляді інформаційних продуктів, інформаційних послуг, науково-технічної, проектно-конструкторської й техніко-технологічної продукції [17, с. 56–57]. Як бачимо, у наведеному визначенні науковець намагається розкрити інформаційний ринок через позначення об'єкта ринку. На наш погляд, до цього варто вкрай ретельно підійти, аби чітко окреслити, що саме є об'єктом такого ринку й за допомогою яких категорій такий об'єкт характеризувати.

На підставі проведеного аналізу констатуємо, що ринок інформаційних послуг характеризується певною дуальністю. Зокрема, ідеться про те, що, з одного боку, він поєднує в собі риси «класичного» ринку, а з іншого – характеризується виключною специфічністю. Це дає змогу виокремити дві групи ознак ринку інформаційних послуг: базові (притаманні будь-якому ринку) та специфічні (характеризують саме ринок інформаційних послуг). До базових ознак можна зарахувати, наприклад, такі: конкурентний характер; інтеграцію конкуруючих суб'єктів ринку тощо. Специфічними ознаками є такі: являє собою взаємоузгоджену систему економічних, правових та організаційних відносин; відносини на цьому ринку виникають між надавачами інформаційних послуг і їх споживачами з приводу формування та реалізації таких послуг; метою створення й забезпечення функціонування ринку інформаційних послуг є задоволення інформаційних потреб споживача; превалювання технологічного складника при створенні й реалізації (продажу) інформаційних послуг на ринку; наявність специфічного об'єкта ринку інформаційних послуг – товарів у вигляді інформаційних продуктів і послуг.

Далі ми зупинимося на аналізі безпосереднього об'єкта у сфері надання інформаційних послуг. Ми акцентуємо на цьому увагу тому, що нині існує потреба в чіткому визначенні (і навіть розмежуванні) таких термінів, як «товар», «послуга», «робота». Знову-таки підкреслимо, що чинне законодавство України не містить чіткого закріплення вищевказаних категорій, їх визначення в нормативно-правових актах різне. Проілюструємо це на певних прикладах. Так, «послуга» визначається як:

- діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб [11, ст. 1];
- результат економічної діяльності, яка не створює товар, але продається та купується під час торговельних операцій [13];
- будь-яка діяльність (крім виробництва товарів і виконання робіт) [9, ч. 2 п. 1];
- надання інформації (відомостей) і/або документів в електронному вигляді [10, п. 3] тощо.

Схожа ситуація має місце й при характеристиці інформаційної послуги як базового елемента ринку інформаційних послуг. Зокрема, ч. 1 ст. 23 Закону України «Про інформацію» містить визначення інформаційної продукції та інформаційної послуги. Інформаційна продукція становить матеріалізований результат інформаційної діяльності, призначений для задоволення потреб суб'єктів інформаційних відносин. Інформаційною послугою є діяльність з надання інформаційної продукції споживачам з метою задоволення їхніх потреб [12]. Майже аналогічним є підхід до визначення інформаційної послуги в Законі України «Про національну програму інформатизації»: це дії суб'єктів щодо забезпечення споживачів інформаційними продуктами [18]. Водночас указаний нормативно-правовий акт має інше визначення інформаційного продукту (продукції) – це документована інформація, яка підготовлена та призначена для задоволення потреб користувачів. На наше переконання,

закріплення одних і тих самих категорій по-різному, у різних законодавчих актах жодним чином не сприяє підвищенню якості такого законодавства й не створює позитивних умов для правозастосування.

На переконання А.В. Жорняк, інформаційна послуга у сфері господарювання являє собою діяльність учасників господарських відносин зі створення, обробки, аналізу, зберігання, розповсюдження, передачі або забезпечення доступу до інформаційного продукту (інформації) з метою задоволення інформаційних потреб споживачів [3, с. 64]. Такий підхід до визначення інформаційної послуги передбачає виокремлення відповідних її стадій.

В.С. Мілаш, розкриваючи сутність категорії «послуга», акцентує увагу на вкрай важливому аспекті, який притаманний їй інформаційним послугам. Так, учена вказує на можливість поєднання послуг зі створенням матеріального компонента (наприклад, виготовлення рекламних щитів за договором про надання рекламних послуг або виготовлення пломби за договором про надання медичних послуг), який, проте, не являє собою самостійну цінність, а є складником послуги [7, с. 75]. Як убачається, розглядаючи сутність інформаційних послуг, важливо враховувати, що їх об'єктом є інформація, але вона не має самостійного значення й розглядається як невідривний від інформаційної діяльності виконавця елемент.

Синтезуючи наведені законодавчі та доктринальні визначення інформаційних послуг, можна виділити такі їх ознаки:

- (1) нерозривний зв'язок з інформацією та інформаційним продуктом;
- (2) метою надання є задоволення інформаційних потреб споживачів через надання останнім інформації та інформаційних продуктів;
- (3) надання цієї послуги передбачає виконання широкого спектру за своїм характером дій виконавця;
- (4) етапи – створення, обробка, аналіз, зберігання, розповсюдження, передача (забезпечення доступу до інформаційного продукту);
- (5) платність або безоплатність – залежно від виду послуг, які надаються, і діяльності надавача послуг (комерційна чи не комерційна);
- (6) специфічний склад учасників, зокрема ними є замовник, виконавець, інформаційний посередник;
- (7) доступ до інформаційних продуктів і послуг забезпечується за допомогою так званої «технічної оболонки» через певну технічну систему.

Нам імпонує підхід К.Г. Скрипкіна, який проводить логічний взаємозв'язок між інформаційними продуктами, послугами та ринком. Так, науковець наголошує: інформаційний продукт – не просто інформація, а документована інформація, підготовлена відповідно до потреб користувача і представлена у вигляді товару. Якщо продукт як такий споживачеві не передається, а замість цього надається доступ до нього, ми будемо говорити про інформаційну послугу. Щоб створити продукт або послугу, потрібно документувати інформацію, довести її до користувача й представити йому. Це забезпечується шляхом функціонуючої й взаємоузгодженої системи економічних, правових та організаційних відносин, які й утворюють інформаційний ринок [14, с. 22]. За такого підходу простежується перехід одного «компонента» в інший і їх, з одного боку, автономність, а з іншого – взаємозалежність.

Отже, ринок інформаційних послуг являє собою взаємоузгоджену систему економічних, правових та організаційних відносин, які виникають між надавачами інформаційних послуг і їх споживачами з приводу формування й реалізації таких послуг з використанням новітніх технічних підходів і характеризується певною номенклатурою послуг, умовами та механізмами їх надання.

При цьому ознаки ринку інформаційних послуг можна поділити на дві групи: базові – ті ознаки, що притаманні будь-якому ринку, специфічні – ті, які характеризують саме ринок інформаційних послуг. До базових ознак можна зарахувати, наприклад, такі: конкурентний характер; інтеграцію конкуруючих суб'єктів ринку тощо. Специфічними ознаками є: (а) становить взаємоузгоджену систему економічних, правових та організаційних відносин; (б) відносини на цьому ринку виникають між надавачами інформаційних послуг і їх споживачами з приводу формування та реалізації таких послуг; (в) метою створення й забезпечення функціонування ринку інформаційних послуг є задоволення інформаційних потреб споживача; (г) превалювання технологічного складника при створенні й реалізації (продажу) інформаційних послуг на ринку; (д) наявність специфічного об'єкта ринку інформаційних послуг – товарів у вигляді інформаційних продуктів і послуг.

Зазначимо, що нині в Україні ринок інформаційних послуг перебуває на етапі становлення. Для активізації процесів на такому ринку як частини ринку інформаційно-комунікаційних технологій необхідна підтримка держави. Передусім ідеться про прийняття чітких та однозначних законодавчих приписів, за допомогою яких буде регламентовано діяльність ринку інформаційних технологій, послуг. Також на сучасному етапі варто всіляко стимулювати розвиток інформаційної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Арский Ю.М., Гиляревский Р.С., Клещев Н.Т. Информационное пространство новых независимых государств. Москва : ВИНТИ РАН, 2000. 200 с.
2. Галковская Ю.Н. Информационный рынок и его правовое обеспечение : учебно-методический комплекс / Белорус. гос. ун-т культуры и искусств. Минск : БГУКИ, 2017. 146 с.
3. Жорняк А. Інформаційна послуга у сфері господарювання: поняття та ознаки. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 10. С. 61–65.
4. Иванова В.В. Особливості взаємозв'язку інформаційного ринку та економіки, заснованої на знаннях. *Європейський вектор економічного розвитку*. 2011. № 2.
5. Корабейников И.Н. Региональный рынок информационных услуг: теоретические основы развития. Работа выполнена в рамках Гранта Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых российских ученых – кандидатов наук. Проект № МК-2939.2011.6. 2011.
6. Макареня Т.А., Лашко А.В. Рыночно-экономические основы становления и развития информационных услуг как части виртуального рынка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rynochno-ekonomicheskie-osnovy-stanovleniya-i-razvitiya-informatsionnyh-uslug-kak-chasti-virtualnogo-rynka>.
7. Мілаш В. До питання про об'єкт договору про надання послуг. *Вісник господарського судочинства*. 2008. № 4. С. 74–79.
8. Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний уряд», затв. Наказом Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 15.08.2003 № 149. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1066-03#Text>.
9. Про затвердження Положення про порядок відбору осіб, які можуть виконувати роботи (надавати послуги) неплатоспроможним банкам або банкам, що ліквідуються, Фондом гарантування вкладів фізичних осіб : Рішення Виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 28.03. 2016 № 434. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0612-16#Text>.
10. Про затвердження Порядку функціонування Електронного кабінету, затв. Наказом Міністерства розвитку громад та територій від 02.12.2019 № 285. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1238-19#Text>.

11. Про захист прав споживачів : Закон України від 12.05.1991 № 1023-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12#Text>.
12. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2657-12>.
13. Про технічні регламенти та процедури оцінки відповідності : Закон України від 15.01.2015 № 124-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124-19#Text>.
14. Скрипкин К.Г. Экономика информационных продуктов и услуг : учебник. Москва, 2019. 192 с.
15. Стебихова Н.А., Гудкова О.В. Цифровые технологии в жизни граждан России. *Вызовы цифровой экономики: условия, ключевые институты, инфраструктура* : сборник статей I Всероссийской научно-практической конференции. Москва, 2018. С. 45–47.
16. Теряник О.А. Особливості формування та дослідження регіонального ринку інформаційних послуг. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 7. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/7_2015/15.pdf.
17. Ярковой В.А. Основные направления развития информационных услуг в Российской Федерации. *Экономическое возрождение России*. 2010. № 3 (25). С. 56–61.
18. Про національну програму інформатизації : Закон України від 04.02.1998 № 74/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80#Text>.
19. Про науково-технічну інформацію : Закон України від 25.06.1993 № 3322-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3322-12#Text>.

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.21>

МАЙНО, ЩО ПЕРЕЙШЛО У ВЛАСНІСТЬ ДЕРЖАВИ: ПОНЯТТЯ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ПРИРОДА

Князєв Всеволод Сергійович,
кандидат юридичних наук

У статті досліджуються загальнотеоретичні питання майна, що перейшло у власність держави, його поняття та нормативно-правова природа. Зазначено, що хоча питанням регулювання майнових відносин присвячено наукові дослідження у сфері цивільного та господарського права, сьогодні зростає значення правового регулювання адміністративного права в цих відносинах. Суб'єктами, відповідальними за вирішення питання стягнення майна на користь держави, є відновлені інститути державної влади, зокрема податкова та митна служби. Переміщення через митний кордон України є правовідношенням, у процесі якого відбувається ввезення товарів, транспортних засобів на митну територію України або вивезення товарів, транспортних засобів за межі митної території України у відповідному напрямі в будь-який спосіб. Процес переміщення товарів не завжди відбувається без відхилень від установлених правил та нормативних приписів, що викликає необхідність вилучення товарів або їх приймання на зберігання митницями. Наголошено на наявності численних джерел походження майна, яке може бути юридично віднесене до такого, що має статус державного. Зазначено, що способи набуття майна визначені в різноманітних законодавчих та підзаконних актах. Водночас необхідно наголосити на особливому значенні правових підстав переходу майна в державну власність у процесі здійснення заходів із реалізації державної податкової та митної політики. На законодавчому рівні це питання не врегульовано належним чином. Зважаючи на це, виникає необхідність у закріпленні в нормативно-правових актах таких основних понять, як «державне майно» та «майно, яке перейшло у власність держави».

Під державним майном запропоновано розуміти всі активи та природні ресурси, які належать на праві власності державі в особі її органів та українського народу, а під майном, що перейшло у власність держави, розуміють будь-яке майно (активи), яке належало юридичним чи фізичним особам та в установленому законодавством порядку перейшло у власність держави в особі її органів, до компетенції яких віднесено розпорядження ним.

Ключові слова: майно, державне майно, матеріальні активи, нематеріальні активи, товари, транспортні засоби комерційного користування, вилучене митними органами майно, право власності, митні органи, держава.

PROPERTY THAT IS TRANSFERED INTO STATE OWNERSHIP: ESSENCE AND LEGAL NATURE

Kniaziev Vsevolod Serhiiovych,
Candidate of Juridical Sciences

General theoretical issues on property that is transferred into state ownership, the essence and legal nature of it are researched in the paper. There is indicated, that significance of law regulation of Administrative Law in the field of research arises, although scientific researches in fields of Civil and Economic Laws are dedicated to issues on property that is transferred

into state ownership. Newly established Tax Service and Customs Service are authorities of state powerfull that are responsible for resolving the issue of recovery of property in favor of the state. Moving across the Customs Border of Ukraine is a legal relationship within of each import of goods, vehicles into the customs territory of Ukraine, or export of goods, vehicles outside the customs territory of Ukraine in appropriate order in any way, have place. The process of moving goods across the Customs Border of Ukraine not always has plays without deviations from the established rules and regulations; that is the reason of the necessity to seize goods or accept them for storage by Customs. There is stressed on plural of sources of origin of property that could be included into state property on legal basis. Ways of acquisition of property are determined in different legal and normative acts. Simultaneously, there is necessary to emphasize on particular significance of law basis for transfer of property to state ownership durring implementattion of measures for realization of Tax and Customs policies. This issues is not regulated on legislative level as well as possible. This is the reason of arising of necessity to implement such main concepts as "state property" and "property that became the property of the state" into regulative acts. There is suggested to uderstand state property as all assets and natural resources, which belong to the right of ownership of the state in the person of its authorities and the Ukrainian people. Moreover, property that became the property of the state is identified as any property (assets) that belonged to legal or natural persons, and in the order established by the legislation became the property of the state in the person of its authorities to which competence the order by it is carried.

Key words: property, state property, tangible assets, intangible assets, goods, comercial vehicle, property seized by customs authorities, Property Right, Customs Authorities, state.

Актуальність теми. Реалізація майна, що переходить у власність держави, є додатковим джерелом поповнення Державного бюджету України. Тому від ефективності роботи державних органів, які наділені функціями пошуку, вилучення, конфіскації, подальшого розпорядження майном, яке може бути звернено в дохід держави, залежать показники поповнення доходної частини державного бюджету.

Сьогодні в чинних нормативно-правових актах є значна кількість понять, які можна віднести до загальної категорії «майно, що перейшло у власність держави». При цьому іноді різні за змістом поняття ототожнюють або плутають на практиці, тобто відбувається їх змістова підміна. Більшість нормативно-правових актів, якими врегульовано питання розпорядження майном, що перейшло у власність держави, затверджувались ще в 90-х роках, тому нормативна база потребує нагального перегляду, враховуючи глобалізаційні економічні процеси, технічний прогрес, реорганізаційні заходи в системі державних органів.

Аналіз останніх досліджень. Питання щодо переходу майна у власність держави, зокрема сутності та видів товарів, що вилучаються чи беруться на зберігання митницями, та операції з ними висвітлювали у своїх працях І. Бережнюк, О. Вакульчик, П. Пашко, С. Терещенко, Л. Пісьмаченко, А. Берзан, О. Грачов, Н. Жанарбаєва, М. Каленський, С. Коляда, У. Романюк, Є. Корнієнко, М. Разумей, Л. Пісьмаченко, Н. Єсипчук, Т. Єдинак, В. Фоменко та інші. Деякі проблеми, пов'язані з державним майном, досліджували у своїх працях А. Гальчинський, І. Лукінов, О. Пасхавер, М. Чечетов. Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано аналіз поняття «майно, що перейшло у власність держави», здійснення його класифікації свідчить про те, що ця тема майже не досліджувалась.

Метою статті є визначення поняття «майно, що перейшло у власність держави». Результати дозволять отримати комплексне дослідження цієї правової категорії для його подальшого використання в практичній діяльності органів державної влади,

суб'єктів підприємницької діяльності та інших суб'єктів, які можуть зіштовхуватись із цією правовою категорією.

Виклад основного матеріалу. Із позицій господарського та цивільного права кожне правовідношення виникає стосовно конкретних матеріальних або нематеріальних благ, які в юридичній доктрині та в законодавстві визнаються об'єктами прав. Так, об'єкти прав водночас є об'єктами правовідносин. Оскільки юридичним змістом правовідносин є права та обов'язки їх учасників щодо матеріальних та нематеріальних благ, то об'єкти прав є також об'єктами обов'язків із тією особливістю, що учасник правовідносин, якому належить конкретне майнове право, вважається суб'єктом права, а учасник, на якого покладено відповідний обов'язок щодо носія права (зокрема утримуватися від порушення цього права, вчиняти певні дії на користь носія права), є суб'єктом цього обов'язку. Таким чином, об'єктом прав (правовідносин) є все те, на що спрямоване суб'єктивне право і суб'єктивний обов'язок учасників правовідносин, тобто все те, щодо чого виникає, змінюється чи припиняється правовідношення, насамперед речі, які є товарами з економічної точки зору.

У міжнародному законодавстві, зокрема Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції ООН від 31.10.2003 р., під поняттям «майно» розуміють будь-які активи (матеріальні або нематеріальні, рухомі або нерухомі, виражені в речах або в правах), а також юридичні документи або акти, які підтверджують право власності на такі активи або інтерес у них [1].

Відповідно до Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму, поняття «майно» включає майно будь-якого виду (незалежно від того, матеріальне воно чи виражене в правах, рухоме чи нерухоме) та правові документи або документи, які підтверджують право на таке майно або частку в ньому [2]. Таке розуміння майна закріплене і в численних міжнародно-правових актах. Так, наприклад, в Угоді між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки про безоплатне передання майна від 03.03.2016 р., 08.03.2016 р. вказано, що поняття «майно» є терміном, який охоплює всі види матеріальних одиниць [3]. Відповідно до Угоди між Урядом України та Урядом США про взаємну допомогу між їх митними адміністраціями від 23.05.2016 р., термін «майно» означає будь-які активи (матеріальні або нематеріальні, рухомі або нерухомі), а також правові документи або інструменти, які засвідчують право власності на майно або його частку [4].

У Цивільному та Господарському кодексах України (далі – ЦК України та ГК України) також широко використано термін «майно», що має таке формулювання:

- особливий об'єкт, яким уважається окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки (ст. 190 ЦК України) [5];
- сукупність речей та інших цінностей (включаючи нематеріальні активи), які мають вартісне визначення, виробляються чи використовуються в діяльності суб'єктів господарювання та відображаються в їх балансі або враховуються в інших формах обліку майна цих суб'єктів, передбачених законом (ч. 1, ст. 139 ГК України) [6].

Як зазначає щодо цього І. Спасибо-Фатеева, в ГК України: «а) використано більш широкий за зазначенням (порівняно з «майном») термін «цінності»; б) встановлено їх критерії, зокрема вказівкою на вартісний характер; в) поняття майна (цінностей) поєднано їх обліком; г) відповідно до цього, введено поняття майнового стану (ст. 145); д) передбачено різні правові режими цього майна» [7, с. 9].

Оскільки визначення поняття «майно» у ЦК України та ГК України не є тотожними, то виникає необхідність у більш детальному аналізі положень цих кодексів із метою з'ясування змісту цього поняття. Розглянемо спочатку положення ЦК України,

в якому, як зазначалось вище, під майном розуміється окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки. Для того, щоб пояснити це формулювання, слід визначити, у якому розумінні тут вживаються терміни «річ», «майнові права та обов'язки». Відповідно до ст. 179 ЦК України, річчю є предмет матеріального світу, щодо якого можуть виникати цивільні права та обов'язки.

ГК України, на відміну від ЦК України, поняття «майно» визначає як сукупність речей та інших цінностей (включаючи нематеріальні активи), які мають вартісне визначення, виробляються чи використовуються в діяльності суб'єктів господарювання та відображаються в їх балансі або враховуються в інших формах обліку майна цих суб'єктів, передбачених законом [5]. Таким чином, складниками поняття «майно» згідно з ГК України є речі та інші цінності (включаючи нематеріальні активи). Визначення поняття «майно» наведено і в низці кодексів. Так, у ГК України майном визнається сукупність речей та інших цінностей (включаючи нематеріальні активи), які мають вартісне визначення, виробляються чи використовуються в діяльності суб'єктів господарювання та відображаються в їх балансі або враховуються в інших формах обліку майна цих суб'єктів, передбачених законом [6].

У Податковому кодексі України вказується, що термін «майно» вживається у значенні, наведеному в ЦК України [8]. Податковий кодекс України визначає, що матеріальні активи – це основні засоби та оборотні активи у будь-якому вигляді (включаючи електричну, теплову та іншу енергію, газ, воду), що не є коштами, цінними паперами, деривативами і нематеріальними активами, а нематеріальні активи – це право власності на результати інтелектуальної діяльності, зокрема промислової власності, а також інші аналогічні права, визнані об'єктом права власності (інтелектуальної власності), право користування майном та майновими правами платника податку в установленому законодавством порядку, зокрема набуті в установленому законодавством порядку права користування природними ресурсами, майном та майновими правами [8].

Відповідно до Рамкового документа щодо державної допомоги на наукові дослідження, технічний розвиток та провадження інноваційної діяльності від 27.06.2014 р., матеріальними називаються активи, до яких входять земля, будівлі та заводи, обладнання та механізми, а нематеріальними – активи, які не мають матеріального або фінансового втілення, такі як патенти, ліцензії, ноу-хау та інша інтелектуальна власність.

Водночас господарське законодавство також послуговується терміном «товари». Згідно з ГК України, поняття «товари» – це вироблена продукція (товарні запаси), виконані роботи та надані послуги.

Згідно із законодавством, вироблена продукція – це загальний обсяг продукції, видобутої відповідно до угоди про розподіл продукції і доставленої у пункт виміру (ст. 1 Закону України «Про угоди про розподіл продукції»).

Товар – це продукт праці людини, наділений такими властивостями, як вартість і споживча вартість. Споживча вартість – це властивість речі задовольняти певну людську потребу, тобто це її корисність. Економічна теорія поділяє речі на предмети споживання, вироблені людиною, і речі, що корисні для людини, але не вироблені в результаті її праці. Ця споживча вартість товару є вартістю «для інших» шляхом залучення до споживання, це і є властивість «уречевлення» [9, с. 534]. Митні правовідносини пов'язані з особливим об'єктом – товаром.

Товари – це вироблені для обміну продукти праці, що задовольняють певну потребу людини. Товари – це активи, які утримуються підприємством для продажу і передбачають отримання прибутку в подальшому.

Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» визначає товарами будь-яку продукцію, послуги, роботи, права інтелектуальної власності та інші немайнові права, призначені для продажу (оплатного передання). Згідно з Податковим кодексом України, товари – це матеріальні та нематеріальні активи, зокрема земельні ділянки, земельні частки (паї), а також цінні папери та деривативи, що використовуються в будь-яких операціях, крім операцій із їх випуску (емісії) та погашення [8].

Митним Кодексом (далі – МК) України поняття «товари» визначено як будь-які рухомі речі, зокрема ті, на які законом поширено режим нерухомої речі (крім транспортних засобів комерційного призначення), валютні цінності, культурні цінності, а також як електроенергію, що переміщується лініями електропередачі [10]. До товарів не належать транспортні засоби, що використовуються для міжнародних перевезень пасажирів і товарів, включаючи контейнери та інше транспортне устаткування.

Із метою митного регулювання виділяють українські та іноземні товари. До українських товарів належать такі, які повністю отримані (вироблені) на митній території України та які не містять товарів, увезених із-за меж митної території України. Товари, повністю отримані (вироблені) на митній території України, не мають митного статусу українських товарів, якщо вони отримані (вироблені) з товарів, які не перебувають у вільному обігу на митній території України; ввезені на митну територію України та випущені для вільного обігу на цій території; отримані (вироблені) на митній території України. Іноземні товари – це товари, що не є українськими відповідно до вищенаведених ознак, а також товари, що втратили митний статус українських товарів відповідно до МК України. У розділі II МК України визначено критерії щодо встановлення країни походження товару.

Крім того, МК України виділяє контрафактні товари – товари, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, ввезення яких на митну територію України або вивезення з цієї території є порушенням прав інтелектуальної власності, що охороняються відповідно до закону. Усі товари, які обертаються в міжнародній торгівлі, систематизовані в Українській класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності (далі – УКТ ЗЕД), побудованій на базі Гармонізованої системи опису та кодування товарів та Комбінованої номенклатури Європейського Союзу. УКТ ЗЕД – це товарний класифікатор. Кожному товару в УКТ ЗЕД відповідає свій код. Основою побудови УКТ ЗЕД є сукупність різних ознак товарів: походження, матеріалу, призначення, хімічного складу тощо.

Власність є матеріальною основою суспільного розвитку, а питання володіння, користування і розпорядження нею – ключовими в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Здійснення права державної власності передбачає відчуження державного майна, яке реалізується органами державної влади та іншими уповноваженими на це суб'єктами. Досліджуючи поняття «майно», слід сказати, що його визначення надається в багатьох нормативно-правових актах, яке суттєво різниться залежно від сфери регулювання правових відносин. Чинне законодавство передбачає відчуження державного майна шляхом приватизації та звичайне (неприватизаційне) відчуження [11].

Так, відповідно до Положення про порядок виплати компенсацій громадянам за втрачене нерухоме майно у разі відселення або самостійного переселення з радіоактивно забруднених територій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України 15.07.1997 р. № 755, під майном розуміються житлові, дачні, садові будинки, гаражі, господарські будівлі та споруди, що розміщені на радіоактивно забрудненій території і перебувають у приватній власності громадянина-переселенця (громадянина-спадкоємця) [12].

Визначення поняття «майно» наводиться в багатьох підзаконних актах, виданих Фондом державного майна, більшість із яких втратили чинність, але певний час втілювали правову політику держави щодо цих питань. Мова ведеться про закріплення таких визначень у Положенні про порядок віднесення майна до такого, що включається до складу цілісних майнових комплексів державних підприємств, які не підлягають приватизації, затвердженого наказом Фонду державного майна від 05.05.2001 р. № 787, згідно з яким майном є активи (оборотні та необоротні), які підприємство використовує у виробництві в процесі господарської діяльності, вартість яких відображається в балансі підприємства [13]. Згідно з Положенням про порядок відчуження основних засобів, що є державною власністю, та Положенням про порядок продажу на аукціоні, за конкурсом основних засобів, що є державною власністю, затверджених наказом Фонду державного майна від 29.03.2004 р. № 604, майно – це матеріальні активи, які віднесені до основних засобів (фондів) відповідно до чинного законодавства [14]. Порядок віднесення майна до такого, що включається до складу цілісного майнового комплексу державного підприємства, затверджений наказом Фонду державного майна від 29.12.2010 р. № 1954, під поняттям «майно» розуміє активи (необоротні та оборотні), які підприємство використовує у виробництві в процесі господарської діяльності, вартість яких відображається в балансі підприємства [15].

У Положенні про відчуження Національним банком України майна, набутого у власність за рахунок погашення боргу за кредитами, затвердженого постановою Національного банку України від 16.04.2014 р. № 218 майном визнається нерухоме та рухоме майно, набуте у власність Національним банком у рахунок погашення боргу за кредитами, наданими банкам України, та за кредитами, за якими право вимоги та забезпечення перейшло до Національного банку [16].

Щоб з'ясувати сутність поняття «майно, що перейшло у власність держави», також необхідно визначитись із значенням поняття «державне майно», яке використовувався ще в цивільному праві Російської імперії та під яким розумілось майно, яке становило власність держави як юридичної особи [17]. Водночас чинне українське законодавство повністю не розкриває сутності поняття «державне майно». У ст. 41 Конституції України вживається таке поняття, як «об'єкт права державної та комунальної власності», якими громадяни можуть користуватись для задоволення своїх потреб відповідно до закону.

Проаналізувавши ст. 13 Конституції України, можна дійти висновку, що об'єктами права власності Українського народу є земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які перебувають у межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією [18]. Аналогічні положення містяться в ст. 324 ЦК України [5].

Вищенаведений аналіз нормативно-правових актів свідчить про те, що поняття «об'єкт права державної власності» наводиться, як правило, в загальному та охоплює загальнолюдські блага – природні ресурси.

Висновки. Таким чином, можна дійти висновку про наявність численних джерел походження майна, яке може бути юридично віднесене до такого, що має статус державного. Способи набуття майна визначені в різноманітних законодавчих та підзаконних актах. Водночас необхідно наголосити на особливому значенні правових підстав переходу майна в державну власність у процесі здійснення заходів із реалізації державної митної політики. На законодавчому рівні це питання належним чином не врегульовано, через що виникає необхідність у закріпленні в нормативно-правових

актах таких основних понять, як «державне майно» та «майно, яке перейшло у власність держави».

Під державним майном пропонуємо розуміти всі активи та природні ресурси, які належать на праві власності державі в особі її органів та Українського народу, а під майном, що перейшло у власність держави, варто розуміти будь-яке майно (активи), яке належало юридичним чи фізичним особам та в установленому законодавством порядку перейшло у власність держави в особі органів, до компетенції яких віднесено розпорядження ним.

Перспективним напрямом подальших наукових досліджень є шляхи розпорядження майном, яке переходить у державну власність і яке набуто в результаті діяльності митних органів та визначення видів такого майна.

Список використаних джерел:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції ООН : Конвенція. Міжнародний документ від 31.10.2003 р. База «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16/ed20100101/find?text=%C8%EC%F3%F9%E5%F1%F2%E2%EE#Text (дата звернення: 10.07. 2020).
2. Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму : Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 16.05.2005 р. База «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_948/ed20110601/find?text=%CC%E0%E9%ED%EE#Text (дата звернення: 10.07. 2020).
3. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки про безоплатну передачу майна : Угода Кабінету Міністрів України. Міжнародний документ від 08.03.2016 р. База «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/792_302/ed20160303#n14(дата звернення: 10.07. 2020).
4. Угода між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки про взаємну допомогу між їх митними адміністраціями : Угода Кабінету Міністрів України. Міжнародний документ від 23.05.2016 р.. База «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_001-16/ed20160523#n19 (дата звернення: 10.07. 2020).
5. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01. 2003 р. № 435-IV / Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/print>. (дата звернення: 10.07. 2020).
6. Господарський кодекс України : Кодекс України, Закон, Кодекс від 16.01.2003 р. № 436-IV / Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 10.07. 2020).
7. Спасибо-Фатєєва І. Поняття майна, майнових та корпоративних прав як об'єктів права власності. *Українське комерційне право*. 2004. № 5. С. 9–18.
8. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI / Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2755-17> (дата звернення: 10.07. 2020).
9. Сергеев А.А. Товар. Большая Советская Энциклопедия. Москва, 1977. Т. 26. С. 19.
10. Митний кодекс : Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI / Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 10.07. 2020).
11. Державні фінанси. Податки і збори. URL: <http://ccu.gov.ua/storinka-knygy/97-derzhavne-mayno> (дата звернення: 10.07. 2020).
12. Положення про порядок виплати компенсацій громадянам за втрачене нерухоме майно у разі відселення або самостійного переселення з радіоактивно забруд-

нених територій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України 15.07.1997 р. № 755 (втрача чинності) База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-97-%D0%BF/ed20091128/find?text=%CC%E0%E9%ED%EЕ#Text> (дата звернення: 10.07. 2020).

13. Про Положення про порядок віднесення майна до такого, що включається до складу цілісних майнових комплексів державних підприємств, які не підлягають приватизації Фонд державного майна; Наказ, Положення від 05.05.2001 р. № 787 (втратив чинність) База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0463-01/ed20110207/find?text=%CC%E0%E9%ED%EЕ#Text> (дата звернення: 10.07. 2020).

14. Про внесення змін та доповнень до Положення про порядок відчуження основних засобів, що є державною власністю, та Положення про порядок продажу на аукціоні, за конкурсом основних засобів, що є державною власністю Фонд державного майна; Наказ, Положення, Форма типового документа від 29.03.2004 р. № 604 (втратив чинність) База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0471-04/ed20061218/find?text=%CC%E0%E9%ED%EЕ#Text> (дата звернення: 10.07. 2020).

15. Про порядок віднесення майна до такого, що включається до складу цілісного майнового комплексу державного підприємства : Фонд державного майна; Наказ, Положення, Форма типового документа, Перелік від 29.12.2010 р. № 1954. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0109-11/ed20110207/find?text=%CC%E0%E9%ED%EЕ#Text> (дата звернення: 10.07.2020).

16. Про затвердження Положення про відчуження Національним банком України майна, набутого у власність у рахунок погашення боргу за кредитами: Постанова Національного банку України; Положення від 16.04.2014 р. № 218. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0543-14/ed20170315#n353> (дата звернення: 10.07. 2020).

17. Имущество государственное. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона : в 86 т. (82 т. и 4 доп.). Санкт-Петербург, 1890–1907.

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

УДК 342.9(477)

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.22>

ЦИФРОВІЗАЦІЯ МИТНОГО РЕЖИМУ ТРАНЗИТУ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Лемеха Ростислав Ігорович,
кандидат юридичних наук,
здобувач наукового ступеня доктора
юридичних наук
(Запорізький національний
університет, м. Запоріжжя, Україна)

У науковій публікації досліджується питання цифровізації митного режиму транзиту як перспективного напрямку удосконалення адміністрування митних режимів в Україні. Актуальність такого дослідження обґрунтовується тим, що автоматизація та інформатизація митних процедур значно полегшує порядок переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України, сприяє активізації міжнародної торгівлі та залученню іноземних інвестицій у національну економіку. Зазначається, що на особливу увагу органів публічної адміністрації заслуговує питання цифровізації функціонування митного режиму транзиту, з огляду на геополітичне положення України та її значний потенціал як транзитної держави, що розташована на перетині багаточисельних шляхів із Азії в Європу.

Методологія цієї публікації ґрунтується на комплексному поєднанні філософських (законів діалектики та метафізики), загальнонаукових (прийомів логічного методу, системного та структурно-функціонального методів) та спеціально-юридичних методів дослідження (методології порівняльного правознавства, методу юридичного моделювання тощо), принципів об'єктивності та історизму.

Зазначається, що відповідно до чинного законодавства у митному режимі транзиту товари, транспортні засоби комерційного призначення переміщуються під митним контролем між двома митними органами України або в межах зони діяльності одного митного органу без будь-якого використання цих товарів, без сплати митних платежів та без застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

До актуальних напрямків удосконалення адміністрування митного режиму транзиту в Україні віднесено максимальну автоматизацію та інформатизацію митних процедур у процесі митного оформлення товарів та здійснення митного контролю дотримання норм митного та податкового законодавства (за аналогією із системою електронного митного оформлення в США) з використанням технології штучного інтелекту, а також розвиток сервісних служб та можливостей офіційного вебпорталу Державної митної служби України (створення інтерактивного сервісу щодо вибору митного режиму та поміщення в нього товарів з можливістю спостереження в режимі онлайн за переміщенням товарів через митний кордон тощо).

Зазначається, що роль суб'єктів владних повноважень органів Державної митної служби України в процесі прийняття рішення щодо пропуску товарів та транспортних засобів через митний кордон повинна бути зведена до мінімуму. Використання технології штучного інтелекту дозволить мінімізувати корупційні ризики в роботі органів публічної адміністрації та неупереджено виявляти факти порушення митного законодавства суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності.

Перспективність подальшого дослідження такої тематики обґрунтовується необхідністю вдосконалення теоретико-методологічних та правових засад митних режимів

в Україні, приведенням їх у відповідність до міжнародних стандартів, а також норм і принципів права ЄС.

Ключові слова: митні режими, транзит, автоматизація, цифровізація, митний кордон, митна справа, митні процедури, митні відносини, митне оформлення, митний контроль, публічна адміністрація, удосконалення.

DIGITALIZATION OF THE TRANSIT CUSTOMS REGIME: ADMINISTRATIVE LEGAL ASPECT

Lemekha Rostyslav Ihorovych,
Candidate of Juridical Sciences,
Doctoral Student in Juridical Sciences
(Zaporizhzhia National University,
Zaporizhzhia, Ukraine)

The scientific publication is devoted to the issue of digitalization of the customs transit regime as a promising area for improving the administration of customs regimes in Ukraine. The relevance of this study is justified by the fact that automation and informatization of customs procedures significantly facilitates the movement of goods and vehicles across the customs border of Ukraine, promotes international trade and attracts foreign investment in the national economy. It is noted that the issue of digitalization of the customs transit regime deserves special attention of public administration bodies, given the geopolitical position of Ukraine and its significant potential as a transit country located at the intersection of numerous routes from Asia to Europe.

The methodology of this publication is based on a complex combination of philosophical (laws of dialectics and metaphysics), general scientific (methods of logical method, system and structural-functional methods) and special legal research methods (methodology of comparative law, method of legal modeling, etc.) and principles of objectivity, historicism.

It is noted that in accordance with the current legislation in the customs regime of transit of goods, commercial vehicles are moved under customs control between two customs authorities of Ukraine or within the area of one customs authority without any use of these goods, without payment of customs duties and without application measures of non-tariff regulation of foreign economic activity.

The current areas of improvement of customs transit administration in Ukraine include maximum automation and informatization of customs procedures in the process of customs clearance of goods and customs control of compliance with customs and tax legislation (similar to the electronic customs clearance system in the US), as well as the development of services and capabilities of the official web portal of the State Customs Service of Ukraine (creation of an interactive service for choosing the customs regime and placing goods in it with the ability to fill out an online declaration and other customs formalities, online monitoring of goods across the customs border, etc.).

It is noted that the role of the subjects of power of the State Customs Service of Ukraine in the decision-making process on the passage of goods and vehicles across the customs border should be minimized. The use of artificial intelligence technologies will minimize corruption risks in the work of public administration bodies and impartially detect violations of customs legislation by foreign economic entities.

Prospects for further research on this topic is justified by the need to improve the theoretical and methodological and legal foundations of customs regimes in Ukraine, bringing them into line with international standards and norms and principles of EU law.

Key words: customs regimes, transit, automation, digitalization, customs border, customs business, customs procedures, customs relations, customs clearance, customs control, public administration, improvement.

Вступ. Україна як континентальна держава з широким виходом до Чорного моря має унікальне географічне розташування, адже знаходиться на перетині багатьох шляхів із Азії в Європу та забезпечує транзит величезних потоків товарів і транспортних засобів через власну територію. З урахуванням транзитного потенціалу України органи публічної адміністрації повинні приділяти постійну увагу адміністративно-правовому та організаційному забезпеченню ефективного функціонування митного режиму транзиту. Перспективним напрямом удосконалення адміністрування митного режиму транзиту є автоматизація та інформатизація відповідних митних процедур. Цифровізація стала основною тенденцією в розвитку суспільних відносин у XXI столітті та охоплює майже всі сфери суспільного життя. Цифровізація митних процедур дозволяє, по-перше, мінімізувати людський, часто-густо корупційний фактор, а по-друге, значно спростити та прискорити процеси митного оформлення та контролю дотримання норм митного та податкового законодавства суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності. Особливе значення для активізації міжнародної торгівлі має цифровізація митного режиму транзиту, який забезпечує позитивний імідж України та розвиток її транспортної інфраструктури. З огляду на вищевикладене, дослідження адміністративно-правових аспектів цифровізації митного режиму транзиту має як теоретичне, так і практичне значення для удосконалення чинного митного законодавства та юридичної практики.

Питання адміністративно-правового регулювання митних відносин в Україні досліджуються в роботах фахівців у сфері адміністративного права, серед яких роботи О. Бандурки, В. Бевзенка, Н. Білак, М. Віхляєва, Н. Губерської, С. Гусарова, Р. Калюжного, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Кузьменко, В. Курила, Д. Лук'янця, Д. Лученка, П. Лютікова, М. Мельника, Р. Мельника, О. Миколенка, Я. Назарової, Н. Нижник, Д. Приймаченка, С. Стеценко, М. Тищенко, О. Чуприни, А. Школика та інших учених-адміністративістів. Із останніх досліджень слід відзначити дисертаційну роботу М. Мельника «Інститут митних режимів у митному праві України» [1], публікації І. Міщенко «Новели інституту митного режиму в контексті реформування митного законодавства» [2], В. Хоми «Сучасний стан національного правового забезпечення митного режиму безмитної торгівлі та напрями його вдосконалення» [3] та О. Чуприни «Класифікація митних режимів у юридичній науці та законодавстві» [4]. Проте питання цифровізації митного режиму транзиту в контексті його адміністративно-правового забезпечення ще не було предметом окремого дослідження, чим обґрунтовується актуальність підготовки цієї публікації.

Методологія цього дослідження ґрунтується на комплексному поєднанні філософських (законів діалектики та метафізики), загальнонаукових (прийомів логічного методу, системного та структурно-функціонального методів) та спеціально-юридичних методів дослідження (методології порівняльного правознавства, методів юридичної догматики та юридичного моделювання тощо), принципів об'єктивності та історизму.

Метою публікації є дослідження питання цифровізації митного режиму транзиту як одного із пріоритетних напрямів удосконалення адміністрування митних режимів в Україні.

Результати дослідження. Протягом усієї своєї історії Україна перебувала на перетині світових торговельних шляхів та була своєрідним центром і важливим опорним пунктом на шляху з Європи до Азії. Протягом століть ідеться про вигідне географічне положення та величезний транзитний потенціал нашої держави. Систематично та регулярно проводяться переговори з країнами-партнерами щодо опрацювання технічних та технологічних можливостей виконання міжнародних вантажних

перевезень усіма видами транспорту, узгодження найкращих та найбільш зручних умов транзитних перевезень для вантажовласників та інших учасників ринку [5].

Відповідно до ст. 90 Митного кодексу України транзит – це митний режим, відповідно до якого товари та/або транспортні засоби комерційного призначення переміщуються під митним контролем між двома митними органами України або в межах зони діяльності одного митного органу без будь-якого використання цих товарів, без сплати митних платежів та без застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності [6].

Переміщення товарів у митному режимі транзиту здійснюється як прохідний або внутрішній транзит, або каботаж. Прокідним транзитом переміщуються товари від пункту ввезення (пропуску) на митну територію України до пункту вивезення (пропуску) за межі митної території України (у тому числі в межах одного пункту пропуску через державний кордон України).

Внутрішнім транзитом, або каботажом, переміщуються товари: від пункту ввезення (пропуску) на митну територію України до митниці, розташованій на митній території України; від митниці, розташованій на митній території України, до пункту вивезення (пропуску) за межі митної території України; від одного пункту, розташованого на митній території України, до іншого пункту, розташованого на митній території України, у тому числі якщо частина цього переміщення проходить за межами митної території України; від штучного острова, установки або споруди, створених у виключній (морській) економічній зоні України, на які поширюється виключна юрисдикція України, до митниці, розташованій на території України, зайнятій сушею, та у зворотному напрямку.

Митний режим транзиту може бути застосований як до товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що безпосередньо ввозяться на митну територію України, так і до таких, що перебувають на митній території України. У митний режим транзиту можуть бути поміщені товари, транспортні засоби комерційного призначення незалежно від їх митного статусу. Також у митний режим транзиту можуть бути поміщені будь-які товари, крім заборонених законодавством для ввезення та/або транзиту через митну територію України. Поміщення товарів у митний режим здійснюється шляхом їх декларування та виконання митних формальностей, передбачених Митним кодексом. Для декларування у митний режим транзиту товарів, що переміщуються будь-яким видом транспорту, крім випадків, визначених ст. 94 Митного кодексу України, використовується митна декларація (у тому числі попередня митна декларація). У разі транзиту в межах одного пункту пропуску або для декларування товарів, що не є підакцизними, залежно від виду транспорту замість митної декларації може використовуватися авіаційна вантажна накладна (Air Waybill) або коносамент (Bill of Lading) [7].

Особа, на яку покладається дотримання вимог митного режиму у випадках ввезення на митну територію України та/або переміщення територією України прохідним та внутрішнім транзитом товарів, перелік яких затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 р. № 461 «Про затвердження переліку товарів, ввезення яких на митну територію України та/або переміщення територією України прохідним та внутрішнім транзитом здійснюється за умови обов'язкового надання митним органам забезпечення сплати митних платежів», повинна забезпечити обов'язкову сплату митним органам митних платежів.

З метою забезпечення ідентифікації товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що поміщуються у митний режим транзиту, можуть застосовуватися засоби забезпечення ідентифікації. Забезпечення ідентифікації здійснюється шляхом

накладення митних забезпечень: одноразових номерних запірно-пломбових пристроїв, печаток, голографічних міток, нанесення цифрового, літерного чи іншого маркування, ідентифікаційних знаків, проставляння штампів, взяття проб і зразків, складання опису товарів, транспортних засобів комерційного призначення, креслень, масштабних зображень, виготовлення фотографій, ілюстрацій, використання товаросупровідної документації тощо. При цьому накладення одноразових номерних запірно-пломбових пристроїв, печаток на транспортні засоби комерційного призначення може здійснюватися без проведення митного огляду товарів, що переміщуються зазначеними транспортними засобами через митний кордон України, про що робиться відповідна відмітка в товаросупровідних документах.

Товари, транспортні засоби комерційного призначення, що переміщуються у митному режимі транзиту, мають перебувати у незмінному стані, крім природних змін їх якісних та/або кількісних характеристик за нормальних умов транспортування і зберігання, не використовуватися з жодною іншою метою, крім транзиту, бути доставленими до митниці призначення до закінчення визначеного строку та мати неушкоджені засоби забезпечення ідентифікації у разі їх застосування. За умови забезпечення ідентифікації товарів, що переміщуються у режимі транзиту, та дотримання інших вимог, встановлених Митним кодексом України, допускається перевезення зазначених товарів транспортним засобом, який здійснює перевезення в межах митної території України товарів, які не перебувають під митним контролем [7].

У контексті цифровізації митного режиму транзиту важливим стало прийняття у 2019 році Закону України «Про режим спільного транзиту та запровадження національної електронної транзитної системи» [8]. Вказаним законом безпосередньо регулюється питання електронного документообігу та обміну даними в процесі функціонування митного режиму транзиту. Так, згідно зі ст. 1 зазначеного Закону, електронна транзитна система – електронна система, яку використовують для електронного обміну даними у режимі спільного транзиту, структурованими відповідно до стандартів електронних повідомлень, які використовуються у разі обміну даними між комп'ютерними системами в комп'ютеризованій транзитній системі, що застосовується договірними сторонами Конвенції про процедуру спільного транзиту від 20 травня 1987 року.

Метою цього Закону є імплементація положень Конвенції про процедуру спільного транзиту від 20 травня 1987 року та Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами від 20 травня 1987 року відповідно до зобов'язань України, закріплених Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, та впровадження електронної транзитної системи для електронного обміну даними між митними органами України у режимі спільного транзиту. Цей Закон встановлює основні засади організації та здійснення режиму спільного транзиту товарів митною територією України, порядок і умови переміщення таких товарів підприємствами митною територією України в режимі спільного транзиту, здійснення митних формальностей, застосування механізму гарантування сплати митного боргу, застосування спеціальних транзитних спрощень та інші особливості здійснення операцій режиму спільного транзиту. Для забезпечення виконання митних формальностей та електронного обміну даними у разі застосування режиму спільного транзиту використовуються електронна транзитна система та електронна система управління гарантіями, які входять до складу інформаційно-телекомунікаційної системи митних органів [8].

Натепер у Державній митній службі України створена та успішно функціонує Єдина автоматизована інформаційна система (ЄАІС), яка об'єднує в собі всі

програмно-технічні складники, необхідні для автоматизації процесів митного оформлення та контролю. Діюча в її складі автоматизована система митного оформлення «Інспектор» (АСМО) охоплює всі процеси митного контролю як усередині країни, так і на митних кордонах. Така система являє собою функціональний аналог таких передових європейських систем митного оформлення, як німецька «АТЛАС» та польська «ЦЕЛІНА», які є взірцем та прикладом для наслідування для розвитку будь-яких митних ІТ-систем. Одним з основних модулів АСМО стала інтегрована в неї Автоматизована система аналізу та управління ризиками (АСАУР), яка дозволяє створювати профілі ризику довільної складності з використанням таких інноваційних підходів, як алгоритми нечіткої логіки (fuzzy logic) та врахування позитивної і негативної історії попередніх митних оформлень [9].

Натепер АСАУР охоплює більше ста тисяч орієнтувань, регіональних та центральних профілів ризику. Інформація від суміжних держав дозволяє всебічно та повноцінно оцінити будь-які загрози, які можуть виникнути під час митного оформлення. У складі АСМО реалізовано систему обліку митних платежів, модулі митного оформлення громадян тощо. У складі АСМО ефективно діє система електронного (безпаперового) декларування вантажів – в електронному вигляді оформлюється вже понад 95% митних декларацій.

Перспективною є інтеграція АСМО з податковими інформаційно-аналітичними системами, такими як «Податковий блок», системи електронного адміністрування ПДВ та акцизного податку. Це дозволяє обліковувати підприємства, що здійснюють операції з товарами, за електронними заявами. В процесі форматно-логічного контролю митної декларації використовується понад 1100 критеріїв та зв'язки з десятками баз даних різних органів та установ. У складі ЄАІС також розроблена система «Єдине вікно», яка впорядковує та спрощує спілкування перевізників та декларантів з іншими контролюючими органами. Важливим є приєднання України до європейської Конвенції про спільну транзитну процедуру з модулем національної імплементації NCTS у складі АСМО [9].

Нормативною основою ЄАІС є Наказ Державної митної служби України «Про затвердження Положення про Єдину автоматизовану інформаційну систему Держмитслужби України» від 04.11.2010 № 1341 [10].

Основними завданнями ЄАІС Держмитслужби є: інформаційна підтримка основних процесів діяльності митних органів під час виконання завдань та функцій, покладених на них законодавством України, з метою підвищення їх ефективності; збирання, оброблення, створення, накопичення, аналіз, передавання та зберігання інформації у сфері митної справи шляхом об'єднання відповідних інформаційних ресурсів митних органів, спеціалізованих митних установ та організацій, а також інформаційних ресурсів центральних органів виконавчої влади, інформаційних ресурсів інших недержавних установ (організацій, підприємств) – суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, митних та правоохоронних органів інших країн; контроль за переміщенням вантажів, що перебувають під митним контролем, як через митний кордон України, так і в її межах; автоматизація формування даних митної статистики та підвищення її достовірності; підвищення ефективності контролю своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків і зборів, які відповідно до законів справляються під час переміщення товарів через митний кордон України; зменшення часу на митне оформлення товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, та витрат, які несуть митні органи під час здійснення митного контролю та митного оформлення; забезпечення резервного копіювання та зберігання інформаційних ресурсів та митної електронної інформації; підвищення оперативності

вирішення митними органами завдань, покладених на них законодавством України, зменшення часових та фінансових витрат на інформаційно-пошукові, розрахункові та аналітичні роботи, формування належної звітності з питань діяльності митних органів; забезпечення інформаційної взаємодії з центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та недержавними установами – суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, митними та правоохоронними органами інших країн [10].

Також слід відзначити Наказ Міністерства фінансів України від 17.08.2020 № 508 «Про затвердження Порядку виконання митних формальностей у разі виходу з ладу автоматизованої системи митного оформлення або єдиної автоматизованої інформаційної системи митних органів» [11]. Так, у відповідності до п. 8 вказаного наказу у разі неможливості проведення автоматизованого контролю із застосуванням автоматизованої системи управління ризиками внаслідок виходу з ладу АСМО та/або ЄАІС перелік митних формальностей формується у кожному конкретному випадку здійснення митного контролю товарів, транспортних засобів за результатами проведення комбінованого та/або неавтоматизованого контролю із застосуванням системи управління ризиками. А згідно із п. 9 зазначеного наказу, у разі виходу з ладу єдиного державного інформаційного вебпорталу «Єдине вікно для міжнародної торгівлі» на строк більше двох годин відповідні митні формальності здійснюються на підставі документів та/або відомостей, наданих митному органу відповідною особою, на паперових носіях або їх електронних (сканованих) копій, засвідчених належним чином відповідно до вимог чинного законодавства [11]. Проте, незважаючи на проведені реформи в напрямі цифровізації митного режиму транзиту, сучасний стан адміністративно-правового забезпечення та адміністрування митних режимів в Україні є задовільним, про що свідчать результати соціологічних досліджень щодо оцінки рівня корупції та професіоналізму суб'єктів владних повноважень Державної митної служби України [12; 13].

З огляду на об'єктивні недоліки адміністрування митних режимів загалом та митного режиму транзиту зокрема доцільною видається правова регламентація автоматизації та інформатизації митних процедур (процедури декларування, визначення митної вартості та перевірки товарів тощо) з використанням технології штучного інтелекту, що виключить людський (часто-густо корупційний) фактор з процесу митного оформлення та контролю. Сучасні технології дозволяють організувати роботизоване обладнання для перевірки товарів, сканування всієї супровідної документації та проведення неупередженого аналізу відповідності кількості та якості товарів заявленим у декларації характеристикам, а також визначення митної вартості товарів штучним інтелектом з аналізом усіх інформаційних ресурсів.

Яскравим прикладом успішного використання автоматизованих систем митного оформлення та контролю є функціонування митних режимів у США. Зокрема, у США створене якісне правове поле для електронного декларування товарів, тобто законодавчо вирішене питання про однакову відповідальність за декларування, в якому б вигляді його не організували, в електронному чи паперовому (за паперовими носіями оформлюється 1–2% товарів). Система митного оформлення товарів у США будується на принципах створення повного електронного опису товарів, тобто комп'ютеризації інформації про товар у процесі його транспортування від пункту завантаження за кордоном до пункту розвантаження й випуску на території США. Однією з кращих технологічних розробок американських спеціалістів є система BRASS (Border Release Screening and Selectivity), яка дозволяє проводити митне оформлення та митний контроль імпортного відправлення протягом 5–10 секунд. Це одне з останніх досягнень

американської митниці, яке винайшли спеціально для спрощення формальностей щодо великої кількості товарів. Основним досягненням технології з використанням системи BRASS є застосування спеціального штрих-коду та прийняття оперативного рішення в пункті пропуску місцевими підрозділами митної служби США. Штрих-код формується, як правило, митним брокером і повторює основні характеристики відправлення [14, с. 64–68]. Таким чином, у США головним фактором прискорення митного оформлення й митного контролю є повна цифровізація всього митного процесу, а також накопичення й використання митної історії минулих років для ідентифікації товарів і учасників зовнішньоекономічної діяльності, які створюють потенційну загрозу безпеці зовнішньоекономічної діяльності. Вищеописаний позитивний досвід США заслуговує на увагу та визначення можливостей його впровадження в національне законодавство та юридичну практику.

Важливим також є адміністративно-правове забезпечення переходу на електронний документообіг у системі підрозділів Державної митної служби України. У зв'язку із цим існує об'єктивна необхідність внесення відповідних змін до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» від 6 березня 2019 р. № 227 у частині завдань та напрямів діяльності, зокрема, щодо організації роботи Системи електронного документообігу (СЕД) органів Державної митної служби України (програмного комплексу автоматизації обліку та документообігу). Також є необхідність прийняття окремого наказу Державної митної служби України щодо повного переходу на електронний документообіг між митними органами різних рівнів з використанням технології цифрового підпису. У цьому аспекті позитивним є прийняття наказу Державної митної служби України від 07.05.2020 № 167 «Про запровадження рекомендаційно-технічного пілотного проекту виконання митних формальностей в автоматичному режимі» [15].

Відповідно до ч. 3 ст. 246 Митного кодексу України митні формальності щодо товарів, транспортних засобів комерційного призначення, які декларуються шляхом подання митному органу електронної митної декларації на бланку єдиного адміністративного документа, заповненої у звичайному порядку відповідно до ст. 258 Митного кодексу України [6], здійснюються автоматизованою системою митного оформлення в автоматичному режимі відповідно до розділу IV Порядку виконання митних формальностей під час здійснення митного оформлення товарів із застосуванням митної декларації на бланку єдиного адміністративного документа, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 30.05.2012 № 631, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 10.08.2012 за № 1360/21672.

Для забезпечення ідентифікації товарів (у разі вивезення за межі митної території України) згідно з ч. 3 ст. 326 Митного кодексу України використовуються комерційні засоби ідентифікації (пломби або запірно-пломбувальні пристрої), які накладаються на вантажні відсіки транспортних засобів комерційного призначення до моменту подання до митного органу митної декларації. Попередній відбір митної декларації здійснюється АСМО в автоматичному режимі після отримання митної декларації у складі електронного повідомлення, засвідченого кваліфікованим електронним підписом декларанта або уповноваженої ним особи у відповідності до рекомендацій [15].

Отже, національна система виконання митних формальностей автоматизованою системою митного оформлення в автоматичному режимі є тільки пілотним проєктом, який не позбавлений бюрократичних та технічних перепон. Автоматизована система митного оформлення повинна включати не тільки перевірку декларацій за наявності пломб, але й передбачати технічну можливість контролю кількості, виду та якості товарів, які переміщуються через митний кордон України.

До позитивних змін в організації роботи Державної митної служби України слід віднести запуск нового офіційного вебпорталу. Для представників бізнесу, зокрема, є корисним «Єдине вікно для міжнародної торгівлі» [16], в особистому кабінеті якого вони можуть онлайн здійснити перевірку митної декларації, отримати інформацію щодо класифікації товарів, рахунків для сплати митних платежів тощо.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє сформулювати висновок про те, що актуальним напрямом удосконалення адміністрування митного режиму транзиту в Україні є його подальша цифровізація, тобто максимальна автоматизація та інформатизація митних процедур у процесі митного оформлення товарів та здійснення митного контролю дотримання норм митного та податкового законодавства (за аналогією із системою електронного митного оформлення в США) з використанням технології штучного інтелекту. Роль суб'єктів владних повноважень органів ДМС України в процесі прийняття рішення щодо пропуску товарів через митний кордон повинна бути зведена до мінімуму. Використання технології штучного інтелекту дозволить мінімізувати корупційні ризики в роботі органів публічної адміністрації та неупереджено виявляти факти порушення митного законодавства.

До актуальних напрямів удосконалення правового регулювання та адміністрування митних режимів в Україні доцільно також віднести розвиток сервісних служб та можливостей офіційного вебпорталу Державної митної служби України (створення інтерактивного сервісу щодо вибору митного режиму та розміщення в нього товарів з можливістю спостереження в режимі онлайн за переміщенням товарів через митний кордон тощо).

Перспективність подальшого наукового дослідження такої тематики зумовлена поступовим розвитком технологій, які розширюють можливості автоматизації та інформатизації процесів митного оформлення та контролю, а також необхідністю внесення змін до чинного Митного кодексу України в частині правової регламентації процедури визначення митної вартості товарів та здійснення митного контролю з використанням технології штучного інтелекту.

Список використаних джерел:

1. Мельник М.В. Інститут митних режимів у митному праві України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2016. 251 с.
2. Міщенко І.В. Новели інституту митного режиму в контексті реформування митного законодавства. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2. С. 73–77.
3. Хома В.О. Сучасний стан національного правового забезпечення митного режиму безмитної торгівлі та напрями його вдосконалення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 104–108. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2019/25.pdf.
4. Чуприна О.В. Класифікація митних режимів у юридичній науці та законодавстві. *Право та інновації*. 2015. № 2 (10). С. 133–139.
5. Транзитні можливості України. Україна – зручний транспортний хаб (вузол) між Європою та Азією. Офіційний сайт Міністерства інфраструктури України. URL: <https://mtu.gov.ua/content/tmu.html>.
6. Митний кодекс України від 13.03.2012 року № 4495-VI. Дата оновлення: 19.06.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>.
7. Камінський А. Митне оформлення товарів у режимі транзит. *Митна справа*. 29.07.2016, № 28 (885). URL: <http://www.visnuk.com.ua/ua/news/id/3207>.
8. Про режим спільного транзиту та запровадження національної електронної транзитної системи : Закон України від 12.09.2019 року № 78-IX. Дата оновлення: 03.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/78-IX#Text>.

9. У ДФС функціонує сучасна автоматизована система митного контролю та оформлення. Офіційний портал Державної фіскальної служби України. URL: <http://zr.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/print-249074.html>.

10. Про затвердження Положення про Єдину автоматизовану інформаційну систему Держмитслужби України : Наказ Державної митної служби України від 04.11.2010 № 1341. Дата оновлення: 24.04.2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va341342-10#Text>.

11. Про затвердження Порядку виконання митних формальностей у разі виходу з ладу автоматизованої системи митного оформлення або єдиної автоматизованої інформаційної системи митних органів : Наказ Міністерства фінансів України від 17.08.2020 р. № 508. Дата оновлення: 27.10.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0998-20#Text>.

12. Європейська Бізнес Асоціація оприлюднила результати Митного індексу / Європейська Бізнес Асоціація: *офіційний вебсайт*. Дата оновлення: 28.08.2018 р. URL: <https://eba.com.ua/yevropejska-biznes-asotsiatsiya-oprylyudnyla-rezultaty-mytnogo-indeksu/>.

13. Бізнес не бачить зрушень у реформуванні митниці / Європейська Бізнес Асоціація: *офіційний вебсайт*. Дата оновлення: 02.09.2020. URL: <https://eba.com.ua/biznes-ne-bachyt-zrushen-u-reformuvanni-mytnytsi/>.

14. Бойкова М.В. Зарубежный опыт таможенного администрирования : монографія / под общ. ред. В.В. Макрусева. Москва : РИО Российской таможенной академии, 2017. 130 с.

15. Про запровадження рекомендаційно-технічного пілотного проекту виконання митних формальностей в автоматичному режимі : Наказ Державної митної служби України від 07.05.2020 № 167. Дата оновлення: 26.05.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0167913-20#n31>.

16. Держмитслужба запустила новий офіційний вебпортал. *Урядовий портал: єдиний вебпортал органів виконавчої влади України*. Дата оновлення: 12.06.2020. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/derzhmitsluzhba-zapustila-novij-oficijnij-vebportal>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.23>

ТЛУМАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ПРАВОВИХ НОРМ: ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ

Ліпинський Владислав Віталійович
кандидат юридичних наук,
доцент, директор
(Навчально-науковий інститут права
та міжнародно-правових відносин
Університету митної справи
та фінансів, м. Дніпро, Україна)

У статті на підставі аналізу низки доктринальних джерел встановлюється сутність тлумачення адміністративно-деліктних правових норм та формулюється відповідна авторська дефініція.

Зауважено, що особливостями тлумачення норм адміністративно-деліктного права є такі: 1) багатоваріантність структури адміністративно-деліктних правових норм (різноманітність гіпотез, диспозицій, санкцій, складність структури, способи її викладу тощо); 2) як наслідок, тлумачення адміністративно-деліктних норм права порівняно з іншими нормами права (зокрема адміністративного) вирізняється специфікою способів інтерпретації. Способами такої інтерпретації є філологічне, контекстуальне, історико-політичне та системне тлумачення; 3) тлумачення адміністративно-деліктних норм права характеризується своєрідністю мети, завдань та функцій інтерпретації. Мета тлумачення, предметом якого є адміністративно-деліктні норми права, фокусується в межах загальної мети тлумачення адміністративних норм права, а його безпосередні завдання та функції корелюються із завданнями та функціями тлумачення законодавства про адміністративні правопорушення в цілому; 4) указаний процес інтерпретації характеризується складністю, яка пояснюється абстрактністю та неоднозначністю змісту деяких понять, закріплених у Кодексі України про адміністративні правопорушення, здебільшого зумовлених їх оціночним характером.

У результаті проведеного аналізу визначено, що тлумачення адміністративно-деліктних правових норм – це інтелектуально-вольова діяльність інтерпретатора, що здійснюється на підставі принципів та за допомогою способів тлумачення та яка спрямована на з'ясування та роз'яснення змісту адміністративно-деліктних правових норм із метою правильного й однакового їх розуміння та застосування.

Ключові слова: адміністративно-деліктне право, адміністративно-деліктні норми права, з'ясування, роз'яснення, тлумачення, сутність.

INTERPRETATION OF ADMINISTRATIVE AND TORT LEGAL NORMS: CONCEPT AND ESSENCE

Lipinsky Vladyslav Vitaliiovich,
Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor, Director
(Scientific Training Institute of Law
and International Legal Relations of the
University of Customs and Finance,
Dnipro, Ukraine)

The article, based on an analysis of a number of doctrinal sources, nature interpretation established administrative and tort law and formulated on the author's definition.

It is noted that the peculiarities of the interpretation of administrative tort law in particular are: 1) multivariate structure of administrative tort law (variety of hypotheses, dispositions, sanctions, complexity of the structure, methods of its presentation, etc.); 2) as a result, the interpretation of administrative-tort rules in comparison with other rules of law (including administrative) differs in the specifics of the methods of interpretation. Ways of such interpretation in particular are: philological interpretation; contextual interpretation; historical and political interpretation; systematic interpretation; 3) interpretation of administrative-tort law is characterized by the originality of the purpose, objectives and functions of interpretation. The purpose of interpretation, the subject of which is administrative tort law, focuses on the general purpose of interpretation of administrative law, and its immediate tasks and functions – respectively correlate with the tasks and functions of interpretation of legislation on administrative offenses in general; 4) this process of interpretation is marked by complexity, which is partly explained by the abstractness and ambiguity of the content of some concepts enshrined in the Code of Ukraine on Administrative Offenses, mainly due to their evaluative nature.

The analysis results show that interpretation of administrative-tort norms is the intellectual-volitional activity of an expositor which is carried out following the principles and through the ways of interpreting. It focuses on the clarification and explanation of the content of administrative-tort norms for their adequate and unified understanding and application.

Key words: administrative tort law, administrative tort rules, clarification, explanation, interpretation, essence.

Постановка проблеми та завдання дослідження. Істина (в традиційному розумінні) є не тільки метою наукового пізнання, а й самостійною цінністю, що забезпечує принципову можливість наукового знання збігатися з об'єктивною реальністю, бути комплексом базових рішень теоретичних і практичних завдань [1]. Водночас значення цього слова залежить від сфери його використання. Безумовно, з точки зору наукової методології, істина – це філософська гносеологічна характеристика мислення в його ставленні до свого предмета [2, с. 134]. Проте пошук істини є не тільки головною філософською проблемою, але й важливим складником будь-якої (не тільки наукової) діяльності людини. Усяка побутова, міжособистісна, корпоративна, державна, суспільно важлива або інша проблема чи то завдання, над вирішенням якої працює людина, може мати різні наслідки та результати, настання яких, як правило, залежить від обраного алгоритму пошуку правильної (на думку людини) відповіді, методології вирішення проблеми та істинного/хибного її усвідомлення.

Особливо вагоме значення правильність вирішення тієї чи іншої життєвої ситуації набуває тоді, коли від цього залежить життя та здоров'я людини, реалізація її прав

та обов'язків, трансформація обсягу правового статусу тощо. У сфері правових відносин особливу чутливість мають ті каузи¹, що стосуються обмеження прав та інтересів особи, спричинених вчиненням особою протиправного діяння або їх множинності. Кваліфікація останніх у багатьох випадках зумовлена не тільки конкретними обставинами справи, але й інтерпретацією тих правових норм, що порушені особою, правових норм, що визначають процесуальний порядок притягнення особи до юридичної відповідальності.

Звужуючи фокус попереднього обговорення досліджуваної проблематики, зазначимо, що в пошуку істини в конкретній справі про адміністративне правопорушення ефективність тлумачення адміністративно-деліктних правових норм відіграє надзвичайно важливу роль. Водночас уявлення про ефективність вказаного тлумачення, аналіз її умов та критеріїв багато в чому зумовлюється підходами автора до розуміння сутності інтерпретації норм права в цілому та адміністративно-деліктних правових норм зокрема.

Аналіз публікацій та виклад основних положень дослідження. Зауважимо, що наразі питання тлумачення правових норм залишається актуальним для правової доктрини і залишиться таким і надалі. Генеза розвитку юридичної науки та її узагальнений аналіз підтверджує той факт, що в різні історичні епохи та суспільні формації не існувало загальновизнаного уявлення про інтерпретацію права, а теорія тлумачення правових норм (як сукупність узагальнених положень, які становлять певну науку чи розділ науки) насичувалася все новими і новими концепціями.

Сьогодні можна окреслити три-чотири основних підходи до розуміння сутності тлумачення права:

- як інтелектуальний процес щодо з'ясування правових норм [3, с. 7; 4, с. 88; 5, с. 415–416; 6, с. 518–519; 7, с. 40; 8, с. 260; 9, с. 6];
- як два самостійні розумові (інтелектуальні) процеси тлумачення-з'ясування та тлумачення-роз'яснення норм права [10, с. 87; 11, с. 231; 12, с. 173; 13, с. 101–102; 14, с. 17; 15, с. 18–19];
- як з'ясування та роз'яснення змісту правових норм із метою їх правильного застосування [16, с. 290; 17, с. 262; 18, с. 6; 19, с. 45; 20, с. 8–9; 21, с. 65–66; 22, с. 169; 23, с. 8; 24, с. 26; 25, с. 65; 26, с. 51–52];
- як форма правотворчості, що передбачає можливість або полягає у створенні нової норми в результаті (з'ясування та) роз'яснення чинних правових норм [27; 28; 29; 30].

Так, наприклад, перша зі згаданих концепцій тлумачення права передбачає, що тлумачення норм права – це процес з'ясування точного сенсу, змісту норми права, що тлумачиться, діяльність, націлена на виявлення динамічного об'єктивного сенсу, укладеного в нормі права, зумовленого сучасними потребами суспільного розвитку. А.В. Семенов стверджує, що ознаки будь-якого юридичного тлумачення полягають у меті тлумачення як з'ясування справжнього змісту норм права, розкриття їх внутрішнього змісту; змісті юридичного тлумачення як сукупності спеціальних прийомів і методів, спрямованих на досягнення зазначеної мети; трактуванні тлумачення як невід'ємної частини процесу реалізації норм права [31, с. 175].

Відповідно, сутність ідеї про те, що тлумачення норм права має два самостійних аспекти (з'ясування та роз'яснення), кристалізована в працях О.П. Коренева, який стверджував, що з'ясування сенсу норм адміністративного права, який об'єктивно виражений словами, є необхідною стадією застосування норм. Вона полягає у встановленні повного і точного змісту, норми, що підлягає застосуванню. У процесі тлумачення, як наголошував

¹ У розумінні правового становища, ситуації, судової справи, тяжби.

учений, виявляється зміст норми, права і юридичні обов'язки, які можуть виникнути на підставі норми, яка тлумачиться. Тлумачення потребують усі норми, тому що не можна правильно застосувати норму, не усвідомивши її сенсу.

На переконання О.П. Коренева, необхідність тлумачення-з'ясування норм права зумовлена абстрактним характером правил, що містяться в нормах. Підведення одиначного під загальне не є можливим без з'ясування загального правила. Тлумачення зумовлене необхідністю розуміння суб'єктом застосування соціально-політичних цілей і юридичного значення норм. «Вираз державної волі, що міститься в нормах, здійснюється не тільки за допомогою загальноживаних слів, але і спеціальних юридичних термінів, а також шляхом застосування способів і засобів юридичної техніки (поділ акта, що містить адміністративно-правові норми, на пункти, статті, розділи, підрозділи, застосування відсилань, указівок тощо). Це вимагає з'ясування змісту термінів та засвоєння юридичних прийомів», – писав учений-адміністративіст [13, с. 101].

Що стосується тлумачення-роз'яснення, то дослідник зауважував, що необхідність такого тлумачення зумовлена потребою внесення корективів у практику застосування адміністративно-правових норм, неясністю, неповнотою, неточністю норм [13, с. 102].

О.В. Капліна в цьому ж контексті звертає увагу на те, що роз'яснення не завжди є обов'язковою стадією процесу тлумачення норми права. Учена зазначає, що кожна стадія процесу тлумачення має свої риси, специфічні характеристики, мету, зміст, форму й методи реалізації. З'ясування є першим елементом тлумачення й забезпечує розуміння правової норми в процесі правотворчості, застосування норм права, систематизації нормативних актів. Як зазначає дослідниця, розв'язання питання про етапи тлумачення та їх взаємозв'язки залежать від того, який вид тлумачення здійснюється, від суб'єктного складу, а також від мети правотлумачної діяльності. Так, як зауважує О.В. Капліна, хоч з'ясування смислу норми права та роз'яснення під час тлумачення тісно взаємопов'язані, але все-таки є самостійними процесами. Роз'яснення є важливим, але не обов'язковим елементом процесу тлумачення. Проте для правозастосовного тлумачення воно є невід'ємним складником. Такий підхід у розумінні тлумачення, який об'єднує з'ясування і роз'яснення, дозволяє говорити про тлумачення норми права, з одного боку, як методу пізнання, а з іншого – як виду юридичної діяльності [32, с. 11–12].

Ідея розуміння тлумачення норм права як з'ясування та роз'яснення змісту правових норм передбачає, як правило, нерозривність двох указаних розумових процесів. Так, С.С. Алексєєв підкреслює, що «юридичне тлумачення (тлумачення закону, права) включає два елементи: з'ясування – розкриття змісту (інтерпретація) юридичних норм «для себе»; роз'яснення – розкриття змісту (інтерпретація) юридичних норм «для інших». Роз'яснення може міститися в спеціальних актах (вони називаються інтерпретаційними), але воно може міститися і в самому змісті актів застосування права, зокрема таких, як рішення суду в юридичній справі» [33].

І.Ю. Настасяк вважає, що тлумачення правових норм – це діяльність державних органів, різних організацій і окремих громадян, спрямована на з'ясування і роз'яснення змісту обов'язкової волі суспільства, вираженої в нормах права [34, с. 52]. Підтримуючи вказаний підхід, Ж.М. Мельник-Томенко зазначає, що процес інтерпретації складається з двох частин. На першому етапі норму слід зрозуміти, тобто усвідомити самому правозастосовувачеві або ж суб'єктові тлумачення, а на наступному етапі правову норму інтерпретатор роз'яснює вже іншим суб'єктам [35, с. 112].

Загалом, указаний підхід підтримують й інші дослідники, проте мають низку важливих уточнень. Так, В.В. Гончаров указує на те, що терміно-поняття «тлумачення юридичних норм» позначає два пов'язані, але не тотожні за змістом явища; перше зумовлене зрозумілістю норми для реципієнта, тобто коли немає сумнівів у її змісті

і, відповідно, нема потреби переформулювати норму більш зрозуміло. Таке явище можна відобразити терміно-поняттям «тлумачення-розуміння». Друге ж пов'язане, навпаки, з незрозумілістю змісту норми для реципієнта, через що, відповідно, виникає потреба викласти деякі її лексеми більш зрозуміло. Таке явище можна відобразити терміно-поняттям «тлумачення-пояснення» [36, с. 185].

Ю.Л. Власов визначає тлумачення норм права як інтелектуально-вольову діяльність об'єктивного і суб'єктивного характеру із з'ясування та роз'яснення волі законодавця, матеріалізовану в нормі права, та результати цієї діяльності. Але при цьому вчений, як і О.В. Капліна, уточнює, що співвідношення з'ясування та роз'яснення має встановлюватись за цільовим призначенням тлумачення норм права. Так, у процесі тлумачення норми права з метою розуміння її змісту з'ясування є самостійним процесом пізнання; коли ж ставиться мета роз'яснити зміст правової норми, то з'ясування і роз'яснення складають єдиний процес, спрямований на доведення змісту норми до третіх осіб [37, с. 6].

Тлумачення норм права як форма правотворчості, як правило, розглядається тими вченими-правниками, які схильні спиратися в цих роздумах на бачення зарубіжних учених на теорію інтерпретації, в державах яких судовий прецедент визнається джерелом права. Так, тлумачення норм права, на думку американських дослідників, є розумовим процесом, за допомогою якого ми розуміємо текст. Шляхом інтерпретації ми дізнаємося про нормативне повідомлення тексту, виводимо юридичне значення (зміст) тексту з його семантичного значення. Інтерпретатор надає «статичному праву» динамічності, вводить правову норму в практику. Тлумачити текст, як уважає А. Барак, означає обирати його юридичне значення серед певної кількості семантичних можливостей, зокрема вирішувати, яке із семантичних значень тексту становить його належне юридичне значення [38, с. 4].

Подібні думки та їх аргументація дозволили Я.М. Колоколову дійти висновку, що автентичне офіційне тлумачення норм права – особливий самостійний різновид юридичної діяльності, який є специфічною формою правотворчості. Російській дослідник переконує, що цей вид інтерпретації носить правотворчий характер, а його результати мають таку ж юридичну силу, як і норми права, які тлумачаться [30, с. 13–14]. О.В. Веренікіотова, котра досліджує оціночні поняття у праві, стверджує, що тлумачення текстів нормативно-правових актів, що містять оціночні поняття, є змістовною стороною правотворчого процесу. На переконання вченої саме під час правотворчої діяльності тлумачення текстів нормативно-правових актів набуває суттєвих особливостей та здатне усунути певні помилки під час викладення правових норм, які можуть зумовити непорозуміння і неправильне їх тлумачення [28, с. 62].

Тези про тлумачення як певну форму правотворчості висловлює й М.І. Козюбра, але водночас вчений висловлює низку важливих уточнень. На думку вітчизняного теоретика права, правотворчість, безперечно, не є функцією (тобто одним з основних напрямів діяльності) правотлумачних органів, зокрема судів. Наділення їх такою функцією суперечило б принципу розподілу влади, на що цілком слушно звертають увагу противники судової правотворчості. Тому механічно переносити на вітчизняну правову систему, як і на континентальну правову сім'ю, зміст англійського «judge – made – law» справді не є коректним. Водночас М.І. Козюбра зазначає, що спрощено було б розглядати правозастосовну (насамперед судову) практику (тим паче практику органів конституційного контролю – конституційних судів) як щось таке, що перебуває окремо від процесу правотворення. Наявність у правотлумачній діяльності елементів правотворення не є аномалією, як це ще нерідко кваліфікується у вітчизняній літературі, а є об'єктивною необхідністю, яка хоч і має свої межі, проте повністю не може бути виключеною з діяльності Конституційного Суду і судів загальної юрисдикції, оскільки закладена в самій природі їх діяльності [39, с. 22; 40, с. 112–113].

М.І. Козюбра запевняє, що заперечувати очевидні факти виходу судового тлумачення за межі з'ясування і роз'яснення волі конституціодавця чи законодавця, наповнення відповідних конституційних чи законодавчих положень, що тлумачаться, змістом, який часто відрізняється від змісту, що вкладався у них конституціодавцем чи законодавцем, означає залишатися на позиціях крайнього формалізму і догматизму, не сумісних із сучасними уявленнями про право та місце в ньому людини. Водночас знаний теоретик права уточнює, що сказане зовсім не означає, що судові тлумачення – правотворення чи судова «добудова» і «розвиток» права, що не мають меж і визначаються виключно судовим розсудом [39, с. 23].

На його переконання, суди можуть звертатися до «добудови» і розвитку права (правотворення) лише тоді, коли на основі всебічного зважування аргументів «за» і «проти» вони доходять висновку, що без елементів правотворення реалізація того чи іншого права людини не є можливою, тобто коли аргументи забезпечення прав людини виявляються вищими, переконливішими в ієрархії цінностей ніж аргументи дотримання принципу розподілу влади. Права людини – це і є той базовий критерій, який визначає межі судового тлумачення і правотворення [39, с. 24; 40, с. 113–114].

Підтримуючи М.І. Козюбру в тому, що аргументи принципу верховенства права є вирішальними під час розгляду будь-якої юридичної справи, констатуємо, що в нашому розумінні тлумачення норм права є стадією правореалізаційного процесу і не може одержувати рис правотворчості. У цій полеміці ми підтримуємо тези Ю.Г. Ткаченка, висловлені ним ще в минулому столітті, який переконував, що «...тлумачення не може і не повинно вносити поправок у правові норми. Воно лише деталізує, роз'яснює наявні в законі положення. Тлумачення юридичних норм не можна ототожнювати з правотворчістю. Правотворчість передбачає створення нових правових положень, нових норм. Тлумачення ж цих норм не повинно і не може створювати» [9, с. 4–5].

Так само логічними є й відповідні думки О.В. Білоуса, який наполягає на тому, що тлумачення – стадія, обов'язковий етап процесу реалізації права. Тлумачення як стадія правотворчості є характерним для англосаксонської правової системи. Однак так зване «судове тлумачення» в окремих випадках може виходити за межі правореалізаційного процесу та одержувати риси правотворчості, але лише в тому випадку, якщо це стосується правотлумачної діяльності Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), що передбачено чинним законодавством України, згідно з яким, наприклад, суди застосовують під час розгляду справ практику ЄСПЛ як джерело права [26, с. 52].

Що стосується тлумачення норм адміністративного та адміністративно-процесуального права, то слід визнати, що інтерпретація цих різновидів правових норм також є одним із традиційних предметів вивчення для представників галузевих юридичних наук, хоча в кількості фундаментальних монографічних та дисертаційних робіт навряд чи зрівняється із загальнотеоретичними дослідженнями у сфері теорії права.

Уже згаданий нами О.П. Коренів цілком слушно зауважував, що процес з'ясування змісту адміністративно-правових норм аналогічний з'ясуванню сенсу норм будь-якої іншої галузі права. Водночас тлумачення норм адміністративного права має певні особливості, специфічні властивості, а саме:

«1) адміністративно-правові норми характеризуються різноманітністю гіпотез, диспозицій, заохочень, санкцій, складністю структури, способів і форм викладу. Це ускладнює тлумачення, не дозволяє суб'єктові застосування обмежуватися розглядом нормативного акта, що регулює відповідний вид управлінських відносин, а змушує його звертатися до норм інших актів, з'ясовувати їх взаємозв'язок. Зважаючи на відсутність належного рівня систематизації та кодифікації адміністративного

законодавства, не завжди легко знаходити взаємозв'язок одних норм з іншими, вирішувати труднощі, що виникають у процесі з'ясування норм;

2) тлумачення-роз'яснення адміністративно-правових норм, яке має обов'язковий характер (офіційне тлумачення), здійснюється безліччю органів і осіб. Інтерпретаційні акти, які стосуються норм адміністративного права, має право видавати орган, який установив ці норми. Тлумачення однієї й тієї ж норми за необхідності проводиться декількома компетентними органами;

3) застосування норм матеріального адміністративного права здійснюється за допомогою адміністративно-процесуальних, а в низці випадків – цивільно-процесуальних норм права. Водночас наявні матеріальні норми колгоспного, фінансового, трудового та інших галузей права, які застосовуються в порядку, визначеному адміністративно-процесуальними нормами. Ці фактори зумовлюють такі особливості під час з'ясування змісту адміністративно-правових норм: а) з'ясування норм матеріального адміністративного права має здійснюватися не тільки в єдності з адміністративними процесуальними, а й із цивільно-процесуальними нормами; б) так само з'ясування змісту адміністративно-процесуальних норм має здійснюватися в єдності з відповідними матеріальними нормами фінансового, трудового та інших галузей права» [13, с. 102–103].

Загалом, поділяючи думку про те, що специфіка тлумачення норм адміністративного права полягає в різноманітті їх складників, зазначимо, що слідування концепції широкого розуміння адміністративного процесу, прихильником якої був О.П. Коренев, зумовило низку методологічних аберацій, допущених радянським ученим. Наприклад, ми переконані в тому, що норми адміністративного процесуального права не мають обслуговувального характеру щодо інших галузей права, що спростовує тезу про специфіку тлумачення матеріальних норм адміністративного права, яка, на думку О.П. Коренева, полягає в необхідності їх співвідношення з відповідними галузевими правовими нормами (колгоспного, фінансового, цивільно-процесуального, трудового права тощо), які забезпечують реалізацію адміністративно-правових норм.

Вітчизняна дослідниця засад тлумачення адміністративного законодавства О.І. Костенко вважає, що найбільш характерними особливостями тлумачення цього різновиду законодавства та його норм, які впливають одна з одної та тісно пов'язані між собою, є такі: об'єкт та система суб'єктів такого тлумачення, складність та динамічність процесу інтерпретації актів адміністративного законодавства, специфіка способів (методів), форм фіксації тлумачення – актів інтерпретації тощо [41, с. 46].

На її думку, тлумачення актів адміністративного законодавства – це розумова інтелектуально-вольова діяльність відповідного суб'єкта інтерпретації, яка вирізняється специфічними методами та способами і закріплюється в спеціальних актах інтерпретації, спрямована на з'ясування і роз'яснення змісту та обсягу адміністративно-правових норм відповідного нормативно-правового акта у сфері адміністративного права або ж його відповідного нормативного припису, охорону та всебічне зміцнення принципів верховенства права, пріоритету захисту інтересів людини і громадянина та законності у взаємовідносинах з органами публічної адміністрації під час притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності та захисту прав особи в порядку адміністративного судочинства, проходження громадянами публічної служби, надання адміністративних послуг тощо [41, с. 165].

У цій, у цілому обґрунтованій позиції вченої є дещо суперечливі тези, з якими ми не погоджуємося. Так, на нашу думку, суб'єктний склад тлумачів указаних норм навряд чи відрізняється від суб'єктів тлумачення, скажімо, норм цивільного або фінансового чи податкового права. В усіх цих випадках, інтерпретаторами можуть бути як пересічні громадяни (сторони цивільно-правових угод, платники податків, публічні службовці,

порушники правил дорожнього руху тощо), так і спеціально вповноважені органи та їх посадові особи (органи опіки та піклування, податкові та інші інспекції, органи національної поліції тощо), а також суди (адміністративні та загальної юрисдикції).

Окрім того, ми вважаємо, що тлумачення адміністративного законодавства закріплюється не тільки в спеціальних актах інтерпретації. Його результати можуть фіксуватися (залежно від різновиду тлумачення) і в науково-практичних коментарях до адміністративного законодавства чи його окремих актів, наукових публікаціях, інших зовнішніх формах результатів тлумачення (роз'яснення, листи тощо).

Продовжуючи розгляд теоретичних аспектів тлумачення правових норм, зазначимо, що Ж.М. Мельник-Томенко, аналізуючи окремі аспекти тлумачення загальних принципів адміністративного судочинства, резюмує, що тлумачення вказаних засад адміністративного процесу – це розумова інтелектуально-вольова діяльність відповідного суб'єкта інтерпретації, яка вирізняється специфічними методами та способами, закріплюється в спеціальних актах інтерпретації, науково-практичних коментарях до адміністративно-процесуального законодавства, наукових статтях та інших зовнішніх формах результатів тлумачення, спрямована на з'ясування і роз'яснення змісту загальних засад адміністративного процесу з метою правильного й однакового їх розуміння та застосування на практиці. Як і О.І. Костенко, Ж.М. Мельник-Томенко окреслює основні особливості такого тлумачення, виділяючи серед них такі:

- тлумачення загальних принципів адміністративного судочинства характеризується специфічною метою, завданнями та функціями;
- інтерпретація загальних засад адміністративного процесу вирізняється своєрідністю способів тлумачення;
- указаний процес інтерпретації характеризується складністю, яка пояснюється абстрактністю та неоднозначністю змісту загальних принципів адміністративного судочинства;
- під час установлення змісту загальних засад адміністративного процесу підлягає обов'язковому врахуванню відповідна правотлумачна практика ЄСПЛ;
- інтерпретація загальних принципів адміністративного судочинства, закріплених у Кодексі адміністративного судочинства України, здійснюється на основі й з урахуванням положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [42, с. 173].

Указані особливості тлумачення загальних принципів адміністративного судочинства, окреслені Ж.М. Мельник-Томенко, схильні підтримати й ми, але зазначимо, що складність процесу інтерпретації вказаних засад, понять та категорій не є перманентною особливістю їх тлумачення, оскільки оціночні та абстрактні поняття містяться і в інших галузевих різновидах правових норм, зокрема адміністративно-деліктних.

Особливості тлумачення адміністративно-деліктних норм права залишається малодослідженим у вітчизняній адміністративно-правовій науці питанням. Як уже зазначалося, на монографічному або дисертаційному рівні вказана проблематика, як правило, залишається осторонь уваги дослідників [43–45]. У більшості навчальних видань, присвячених адміністративно-деліктному праву, цьому аспекту якщо і приділяється увага, то, на жаль, фрагментарно. Лише в окремих виданнях деякі особливості інтерпретації відповідних галузевих норм відображаються на сторінках підручника. Загалом, аналогічна ситуація спостерігається і в підручниках та навчальних посібниках, присвячених теоретичним та практичним аспектам адміністративної відповідальності [46–48].

Наприклад, у навчально-методичному посібнику «Адміністративно-деліктне право», авторами якого є В.І. Дьордяй, М.М. Гецько, Н.В. Ігнатко, проблематика тлумачення правових норм взагалі не розглядається [49]. Водночас у навчальному посібнику з відповідної

тематики за авторством А.М. Крамніка доволі розгорнуто дається відповідь на низку питань теоретичного та практичного змісту саме в аспекті тлумачення норм адміністративно-деліктного права. Так, А.М. Крамнік указує, що під тлумаченням норм адміністративно-деліктного закону розуміється діяльність судових органів, інших державних органів, їх посадових осіб, недержавних організацій, учених й окремих громадян зі з'ясування, роз'яснення, визначення змісту правових норм. Тлумачення дає можливість зрозуміти зміст адміністративно-деліктної норми, її основну мету, спрямованість і можливі наслідки дії припису, який тлумачиться. У процесі тлумачення з'ясовуються історична обстановка прийняття цієї норми, умови, в яких відбувається тлумачення, аналізується текст статті (норми), офіційні та неофіційні роз'яснення, інші близькі за змістом норми, матеріали періодичної преси, наукові праці тощо [50].

Білоруський дослідник зауважує, що тлумачення є необхідним, воно втілюється як у правотворчій, так і в правозастосовній науковій діяльності, навчальному процесі. У правотворчій діяльності тлумачення здійснюється ще на стадії формування, створення або зміни норм. Творці повинні усвідомити дійсний сенс і призначення майбутніх приписів, зіставити їх із наявними, адже значна частина видаваних норм так чи інакше пов'язана з уже наявними волевиявленнями (нормами) законодавця [50].

Як бачимо, гіпотеза про малодослідженість проблематики тлумачення норм адміністративно-деліктного права знаходить своє підтвердження на прикладі зазначених праць. Проте навряд чи причина такого стану речей полягає у відсутності актуальності зазначеної теми або у відсутності до неї інтересу з боку вчених-адміністративістів. Певно, така ситуація пояснюється складністю зазначеного питання, його потенційною дискусійністю і неоднозначністю. Однак говорити про цю проблему, шукати шляхи її наукового вирішення варто, адже немає жодних сумнівів у тому, що процесу тлумачення адміністративно-деліктних правових норм притаманні характерні особливості, які відрізняють його не тільки від тлумачення, наприклад, норм цивільного права, а й від інших норм адміністративного права, які не регулюють питання адміністративної відповідальності.

Якщо рухатися правильним шляхом вищезгаданих колег, які окреслювали спектр особливостей тлумачення процесуальних і матеріальних норм, то пошук перманентних рис інтерпретації норм адміністративно-деліктного права також приводить до будови її (інтерпретації) механізму та пов'язаний зі структурою норм і способами їх викладу в адміністративно-деліктному законодавстві.

Перед тим, як окреслити коло таких особливостей, повернемося до загальних теоретичних питань тлумачення норм адміністративно-деліктного права як такого, розуміння яких також допоможе пояснити логіку, якою автор керувався при формулюванні нижчеописаних висновків. Так, слід зазначити, що, на наше переконання, цей процес, безумовно, складається з двох взаємопов'язаних стадій (з'ясування та роз'яснення адміністративно-деліктної правової норми). Під час з'ясування тлумач шукає сенс досліджуваної ним норми, намагається усвідомити її правильний зміст, а під час роз'яснення – формулює результат її розуміння, наводить аргументи на обґрунтування своєї позиції тощо.

Також варто зазначити, що ми солідарні з тими вченими, які розглядають тлумачення права як стадію його застосування, при цьому відкидаючи ідею про те, що інтерпретація правової норми може призводити до створення нової норми і набуває всіх рис правотворчості. Іншими словами, на нашу думку, інтерпретація адміністративно-деліктної правової норми є однією з найважливіших стадій її застосування, в результаті якої нова норма не створюється. Таким чином, тлумачення адміністративно-деліктної норми права не є формою правотворчості.

Висновки. На підставі викладених думок, убачається, що особливостями тлумачення норм адміністративно-деліктного права є такі:

1) багатоваріантність структури адміністративно-деліктних правових норм (різноманітність гіпотез, диспозицій, санкцій, складність структури, способи її викладу тощо). Досить часто диспозиція деліктної норми міститься в інших (спеціальних) законодавчих або підзаконних актах, про що багато описано як у ретроспективній, так і в сучасній правовій науковій та навчальній літературі. Це, безумовно, накладає певні особливості на процес тлумачення таких норм, коли так зване «системне тлумачення адміністративно-деліктної норми права» обов'язково передбачає її аналіз крізь призму дослідження спеціального акта, в якому розкривається термін, що міститься в тій чи іншій статті Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП).

Крім усього іншого, особливістю адміністративно-деліктного законодавства є те, що не всі санкції адміністративної відповідальності містяться в межах КпАП, а в деяких випадках суб'єктами адміністративної відповідальності є не тільки фізичні, а і юридичні особи, що суперечить положенням Глави 2 КПАП;

2) як наслідок, тлумачення адміністративно-деліктних норм права порівняно з іншими нормами права (зокрема адміністративного) вирізняється специфікою способів інтерпретації. Способами такої інтерпретації є філологічне, контекстуальне, історико-політичне та системне тлумачення;

3) тлумачення адміністративно-деліктних норм права характеризується своєрідністю мети, завдань та функцій інтерпретації. Мета тлумачення, предметом якого є адміністративно-деліктні норми права, фокусується в межах загальної мети тлумачення адміністративних норм права, а його безпосередні завдання та функції корелюються із завданнями та функціями тлумачення законодавства про адміністративні правопорушення в цілому;

4) указаний процес інтерпретації характеризується складністю, яка пояснюється абстрактністю та неоднозначністю змісту деяких понять, закріплених у КпАП, головним чином зумовлених їх оціночним характером («причини та умови, що сприяють вчиненню проступків», «шкідливі наслідки», «суспільні шкідливі посягання», «хворобливий стан», «доцільно», «малозначності вчиненого», «в дусі додержання законів», «при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин», «під впливом сильного душевного хвилювання», «напіввільні умови», «жорстоке поводження», «інша шкода», «грубе порушення», «інший обман», «нецензурна лайка», «громадські місця», «образливе чіпляння», «спокій громадян», «п'яний вигляд», «злісна непокора», «неправомірна вигода», «своїм внутрішнім переконанням», «правосвідомістю», «у можливо короткий строк», «у виняткових випадках», «з особливою потребою», «у невідкладних випадках» тощо) [51, с. 8–9].

У результаті проведеного аналізу зазначимо, що тлумачення адміністративно-деліктних правових норм – це інтелектуально-вольова діяльність інтерпретатора, що здійснюється на підставі принципів та за допомогою способів тлумачення, спрямована на з'ясування та роз'яснення змісту адміністративно-деліктних правових норм із метою правильного й однакового їх розуміння та застосування.

Список використаних джерел:

1. Истина // Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Истина>.
2. Философия: Энциклопедический словарь / под ред. А.А. Ивина. Москва, 2004. 1072 с.
3. Михайлович Д.М. Офіційне тлумачення закону : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2003. 19 с.

4. Дюрягин И.Я. Применение норм советского права: теоретические вопросы. Свердловск, 1973. 248 с.
5. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. Санкт-Петербург, 2003. 430 с.
6. Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права. Теория государства и права : хрестоматия : в 2-х т. / авт.-сост. М.Н. Марченко. Москва, 2004. Т. 2. С. 518–522.
7. Беляева О.М. Толкование норм права. *Ученые записки Казанского государственного университета. Гуманитарные науки*. 2007. Т. 149. Кн. 6. С. 39–47.
8. Строгович М.С., Голунский С.А. Теория государства и права. Москва, 1940. 600 с.
9. Ткаченко Ю.Г. Толкование юридических норм в СССР : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Москва, 1950. 26 с.
10. Таганцев Н.С. Русское уголовное право: Часть общая : лекции: в 2-х т. / сост. и отв. ред. Н.И. Загородников. Москва, 1994. Т. 1. 380 с.
11. Сырых В. М. Теория государства и права : учебник ; 2-е изд., стер. Москва, 2002. 592 с.
12. Шаргородский М.Д. Избранные работы по уголовному праву. Санкт-Петербург, 2003. 434 с.
13. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. Москва, 1978. 142 с.
14. Бошно С. В. Толкование норм права. *Право и современные государства*. 2013. № 4. С. 17–25.
15. Капліна О.В. Правозастосовне тлумачення судом норм кримінально-процесуального права : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.09. Харків, 2007. 480 с.
16. Алексеев С.С. Общая теория права : учебник : в 2-х т. Т. 2. Москва, 1982. 359 с.
17. Котенко М.В. Тлумачення норм права в системі юридичної діяльності. *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. 2012. № 1. Т. 25(64). С. 258–263.
18. Власов Ю.Л. Проблемы тлумачення норм права : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 180 с.
19. Молибога М.П. Тлумачення норм права: сутнісні характеристики. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 42–46.
20. Вопленко Н.Н. Официальное толкование норм права. Москва, 1976. 119 с.
21. Лазарев В.В. Применение советского права. Казань, 1972. 200 с.
22. Спасов Б. Закон и его толкование / пер. с болг. Е.И. Калюшина, В.М. Сафонова. Москва, 1986. 169 с.
23. Пиголкин А.С. Толкование нормативных актов в СССР. Москва, 1962. 167 с.
24. Щепельков В.Ф. Уголовный закон: преодоление противоречий и неполноты. Москва, 2003. 416 с.
25. Білоус О.В. Людиноцентричні та аксіологічні аспекти тлумачення понять та категорій адміністративного судочинства: монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2020. 340 с.
26. Білоус О.В. Тлумачення норм права : поняття та сутність. *Jurnalul juridic national : teorie și practică*. 2020. № 3. С. 46–53.
27. Манукян А.Г. Толкование норм права: виды, система, пределы действия : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Санкт-Петербург, 2006. 177 с.
28. Веренкіотова О.В. Оціночні поняття у правових актах: теорія та практика реалізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2013. 195 с.
29. Левина Д.Н. Теоретические проблемы толкования и применения оценочных понятий : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2007. 36 с.
30. Колоколов Я.Н. Аутентическое официальное толкование норм права: теория, практика, техника : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2011. 36 с.
31. Семёнов А.В. Некоторые вопросы толкования норма права. *Вестник ТИСБИ*. 2013. № 4(56). С. 172–175.

32. Капліна О.В. Правозастосовне тлумачення норм кримінально-процесуального права : монографія. Харків : Право, 2008. 296 с.
33. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия : опыт комплексного исследования. Москва: Статут, 1999. 712 с.
34. Настасяк І.Ю. Тлумачення правових норм : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2009. 336 с.
35. Мельник-Томенко Ж.М. Застосування практики Європейського суду з прав людини при тлумаченні загальних принципів адміністративного судочинства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2020. 235 с.
36. Гончаров В.В. Динамічне тлумачення юридичних норм. Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України. Серія І. Дослідження та реферати / редкол.: П.М. Рабінович (гол. ред.) та ін. Львів : СПОЛОМ, 2013. Вип. 27. 252 с.
37. Власов Ю.Л. Проблеми тлумачення норм права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2000. 17 с.
38. Barak A. Purposive Interpretation in Law : translated from the Hebrew by Sari Bashi. Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 2005. 423 p.
39. Козюбра М.І. Методологія правознавства і методологія права: співвідношення понять та їх особливості. *Право України*. 2014. № 1. С. 22–32.
40. Білоус О.В. Поняття та категорії адміністративного судочинства: людиноцентричні та аксіологічні аспекти тлумачення: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2020. 395 с.
41. Костенко О.І. Тлумачення актів адміністративного законодавства: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 209 с.
42. Мельник-Томенко Ж.М. Concepts and features of interpretation of the general administrative judicial principles. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 6. С. 164–173.
43. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
44. Колпаков В.К. Деліктний феномен в адміністративному праві України: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 590 с.
45. Миколенко О.М. Функції адміністративно-деліктного права (теоретико-правовий аспект) : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 484 с.
46. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
47. Адміністративна відповідальність : навчальний посібник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ: Істина, 2011 р.184 с.
48. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення : навчальний посібник. В.Д. Сущенко, С.Ф. Константінов, Ю.О. Єрмаков, І.О. Луговий, С.А. Мозоль. Київ : 2012. 183 с.
49. Дьордяй В.І., Гецько М.М., Ігнатко Н.В. Адміністративно-деліктне право: навчально-методичний посібник. Ужгород : УЖНУ, 2019. 85 с.
50. Крамник А.Н. Административно-деликтное право. Общая часть : Пособие для студентов вузов. Минск: Тесей, 2004, 288 с. URL: <https://lektsii.org/3-45602.html>.
51. Біленко В.А. Оціночні поняття в адміністративно-деліктному процесі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2012. 24 с.

УДК 342.9(477)

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.24>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ ПРОКУРАТУР У ТУРЕЦЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

Мазурик Роман Володимирович,
кандидат юридичних наук,
здобувач наукового ступеня
доктора юридичних наук
(Університет митної справи та фінансів,
Дніпро, Україна)

У науковій публікації досліджуються адміністративно-правові засади організації та діяльності регіональних прокуратур у Турецькій Республіці. Зазначається, що сучасний стан організації та діяльності регіональних прокуратур в Україні потребує суттєвого удосконалення, що зумовлено низьким рівнем довіри громадян до органів прокуратури загалом та об'єктивною потребою реформування прокуратур на рівні областей, створення якісно нової моделі організації та діяльності прокуратури з використанням найкращого міжнародного досвіду та здобутків доктрини адміністративного права.

Аналізуються актуальні питання організації та діяльності регіональних прокуратур у Турецькій Республіці в контексті рівня їх адміністративно-правового забезпечення.

Зазначається, що особливості організації та діяльності органів прокуратури в державах Близького Сходу зумовлені релігійним фактором (впливом ісламу на організацію та принципи діяльності органів публічної адміністрації) та останніми подіями в регіоні, що отримали узагальнену назву «арабська весна». Для України велике значення має досвід адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності прокуратури в Туреччині, яка пройшла етап деісламізації і також перебуває в процесі євроінтеграції та прагне набути повноправного членства в ЄС. Крім того, Туреччина, як і Україна, розбудовує власну державність після тоталітарного минулого, тому на органи прокуратури обох суверенних держав покладені важливі функції забезпечення законності в діяльності органів кримінальної юстиції. Для України доцільно запозичити турецьку модель єдності судового корпусу, яка впливає із взаємопов'язаних функцій суддів і прокурорів. Можливість переміщення між суддівським корпусом та прокуратурою стане джерелом збагачення професійного досвіду та сприятиме удосконаленню системи органів прокуратури та правосуддя загалом.

Важливим напрямом удосконалення адміністративно-правових засад організації та діяльності прокуратури в Україні є прийняття нових регламентів обласних прокуратур, в яких будуть враховані результати останньої реформи прокуратури України та впроваджена інноваційна модель організації та діяльності регіональної (обласної) прокуратури з урахуванням найкращого позитивного досвіду зарубіжних країн.

Формулюється висновок щодо перспективності окремого доктринального дослідження такої тематики з огляду на необхідність подальшого реформування органів прокуратури з урахуванням актуального позитивного досвіду зарубіжних країн у сфері адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності прокуратури на регіональному рівні.

Ключові слова: прокуратура, зарубіжний досвід, адміністративно-правові засади, регіональний рівень, функції, представництво, процесуальне керівництво, накази, публічна адміністрація, удосконалення.

**ADMINISTRATIVE LEGAL FRAMEWORK OF ORGANIZATION
AND DEVELOPMENT OF REGIONAL PROSECUTOR'S OFFICES
IN THE REPUBLIC OF TURKEY**

Mazuryk Roman Volodymyrovych,
Candidate of Juridical Sciences,
Doctoral Student in Juridical Sciences
(University of Customs and finance,
Dnipro, Ukraine)

The scientific publication is devoted to the administrative and legal principles of the organization and activities of regional prosecutor's offices in the Republic of Turkey. It is noted that the current state of organization and activity of regional prosecutor's offices in Ukraine needs significant improvement due to the low level of public confidence in the prosecutor's office as a whole and the objective need to reform prosecutor's offices at the region level, experience and achievements of the doctrine of administrative law.

Current issues of organization and activity of regional prosecutor's offices in the Republic of Turkey in the context of the level of their administrative and legal support are analyzed.

It is noted that the peculiarities of the organization and activities of the prosecutor's office in the Middle East are due to religious factors (the influence of Islam on the organization and principles of public administration) and recent events in the region, generalized as the "Arab Spring". For Ukraine, the experience of administrative and legal support of the organization and activities of the prosecutor's office in Turkey, which is also in the process of European integration and seeks to gain full membership in the EU, is important. In addition, Turkey, like Ukraine, is building its own statehood after the totalitarian past, so the prosecutor's offices of both sovereign states have important functions to ensure the rule of law in the activities of criminal justice. It is advisable for Ukraine to borrow the Turkish model of the unity of the judiciary, which follows from the interrelated functions of judges and prosecutors. The possibility of moving between the judiciary and the prosecutor's office will be a source of enrichment of professional experience and will contribute to the improvement of the system of the prosecutor's office and the judiciary as a whole.

An important area of improving the administrative and legal framework for the organization and operation of the prosecutor's office in Ukraine is the adoption of new regulations of regional prosecutor's offices, which will take into account the latest reform of the prosecutor's office of Ukraine, taking into account the best positive experience of foreign countries.

A conclusion is formulated on the prospects of a separate doctrinal study on this topic, taking into account the need for further reform of the prosecutor's office, taking into account the current positive experience of foreign countries in administrative and legal support of the organization and activities of the prosecutor's office at the regional level.

Key words: prosecutor's office, foreign experience, administrative and legal principles, regional level, functions, representation, procedural management, orders, public administration, improvement.

Вступ. Актуальність дослідження адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональних прокуратур у зарубіжних країнах обґрунтовується необхідністю розробки інноваційної моделі організації та діяльності регіональних (обласних) прокуратур в Україні з урахуванням найкращого зарубіжного досвіду. Дослідження адміністративно-правових засад організації та діяльності прокуратури в Турецькій Республіці дасть змогу оцінити якісний рівень правового забезпечення

прокурорської діяльності загалом та на рівні регіональних (обласних) прокуратур турецької держави, а також сформулювати конкретні пропозиції щодо удосконалення чинного та формування перспективного національного законодавства, що обґрунтовує як теоретичне, так і практичне значення такої публікації.

Формулювання пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства у сфері правової регламентації організації та діяльності регіональної (обласної) прокуратури має відбуватись за результатами ґрунтовних доктринальних досліджень адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональних прокуратур у зарубіжних країнах, які мають створити теоретико-методологічну основу для проведення реформи національної прокуратури на регіональному рівні, визначити основні принципи такого реформування та сформулювати фундаментальну концепцію інноваційної моделі організації та діяльності регіональної прокуратури.

Методологія цього дослідження ґрунтується на органічному поєднанні філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження, серед яких ключову роль відіграють закони філософського методу діалектики (єдності та боротьби протилежностей, переходу кількісних змін у якісні), а також прийом «заперечення заперечення». Серед загальнонаукових методів дослідження застосовуються прийоми логічного методу (аналіз, синтез, дедукція та індукція), системний та структурно-функціональний методи, прийоми соціологічного методу тощо. Зі спеціально-юридичних методів дослідження використовуються методи юридичної логіки та юридичної статистики, методологія порівняльного правознавства, метод юридичної догматики (як різновид аксіоматичного методу) та метод юридичного моделювання.

Ключову роль у процесі цього дослідження відіграють методи компаративістики, а також принципи об'єктивності та історизму. Реалізація принципу об'єктивності передбачає використання автентичних та офіційних джерел правової інформації зарубіжних країн щодо організації та діяльності прокуратури. Принцип історизму, своєю чергою, вимагає враховувати історичні фактори, які вплинули на формування адміністративно-правових засад організації та діяльності прокуратури в зарубіжних країнах, включаючи вплив економічних, соціальних, релігійних та інших чинників у різні історичні епохи. Особливу увагу в процесі порівняльно-правових досліджень необхідно приділяти аналізу правових традицій та звичаїв, які формують ядро правової системи, її генетичний код та впливають на рівень правосвідомості і правової культури громадян відповідної держави. Так, порівнюючи засади правового регулювання прокурорської діяльності в Україні та Турецькій Республіці, необхідно враховувати такі фактори, як: вплив колишніх імперій та метрополій на політичні та правові системи досліджуваних держав; приналежність відповідно до християнської та мусульманської правових систем у минулому; особливості адміністративно-територіального устрою тощо.

Питання адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності правоохоронних органів досліджуються в роботах фахівців у сфері адміністративного права, серед яких – роботи О. Бандурки, В. Бевзенка, М. Віхляєва, Н. Губерської, С. Гусарова, Р. Калюжного, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Кузьменко, В. Курила, Д. Лук'янця, Д. Лученка, П. Лютікова, Р. Мельника, О. Миколенка, Н. Нижник, Д. Приймаченка, Ю. Севрука, С. Стеценка, М. Тищенко, А. Школика та інших учених-адміністративістів.

З останніх досліджень слід відзначити роботи Ю. Чаплинської «Адміністративно-правове забезпечення реформування органів прокуратури України» [1], П. Шаганенко «Адміністративно-правове регулювання організаційного забезпечення діяльності органів прокуратури» [2], С. Циганка «Поняття і зміст адміністративно-правового

забезпечення діяльності прокуратури України» [3], О. Баганця «Адміністративно-правове забезпечення реформи органів прокуратури України» [4], В. Карпунцова «Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект» [5]. Проте питання адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональних прокуратур у Турецькій Республіці ще не було предметом окремого дослідження, що актуалізує необхідність доктринального аналізу зазначеної теми.

Постановка завдання. Метою наукової публікації є дослідження адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональних прокуратур у Турецькій Республіці, що є основою для обґрунтованого запозичення та впровадження найкращого позитивного досвіду у вказаній сфері суспільних відносин у національне законодавство та юридичну практику.

Результати дослідження. Найбільшу увагу серед країн Близького Сходу привертає досвід адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності прокуратури Турецької Республіки, яка, як і Україна, прагне адаптувати національне законодавство до права ЄС, включаючи правові засади організації та діяльності органів кримінальної юстиції.

Правова система Турецької Республіки, яку відносять до романо-германської правової сім'ї, пройшла складний шлях деісламізації та сформувалась під впливом французького законодавства (рецепції французького кримінального та кримінально-процесуального, торгового та цивільно-процесуального законодавства). Система органів кримінальної юстиції Турецької Республіки формувалась протягом тривалого часу і натеper є чіткою та розгалуженою ієрархічною системою світських органів.

Як зазначають А. Сорокіна та А. Лапкін, поняття «прокурор» у законодавстві Туреччини не закріплене і в розумінні цього поняття вживається конструкція «державний обвинувач». Більшість науковців визначають державного обвинувача (з тур. savcı) як посадову особу, яка діючи від імені держави та в інтересах суспільства, провадить досудове розслідування кримінальних правопорушень та здійснює публічне обвинувачення у суді, а в цивільному процесі представляє інтереси держави у випадках, визначених законом [6]. Натомість Кримінально-процесуальний кодекс цієї країни визначає поняття «обвинувачення» (з тур. kovuşturma) як процес (фазу), який розпочинається з моменту затвердження обвинувального акта та закінчується постановленням судового рішення, яке набрало законної сили [7].

Правовий статус прокурорів Турецької Республіки фактично дорівнює статусу судді, оскільки вони є частиною судової системи та наділяються тими ж самими гарантіями, що і судді. Вони поділяються на категорії стосовно їхньої компетенції аналогічно суддям. Тому логічним є те, що у Конституції Турецької Республіки положення щодо прокуратури та суду об'єднані [6, с. 42].

Президент Турецької Республіки призначає Генерального прокурора республіки і його заступника на 4 роки з числа п'яти кандидатів, висунутих на кожен пост повним зібранням Вищого апеляційного суду з числа власних членів таємним голосуванням. Вони можуть бути переобрані наприкінці терміну їхніх повноважень. Крім того, Президент Турецької Республіки призначає членів Вищої ради суддів і прокурорів.

Структура Вищого апеляційного суду, функціонування і порядок вибору голови, заступника голови, голів підрозділів та їх членів, а також Генерального прокурора Республіки та заступника Генерального прокурора Республіки регулюються законом відповідно до принципів незалежності судів і забезпечення гарантій суддів (ст. 154 Конституції Турецької Республіки). Вища Рада суддів і прокурорів засновується і здійснює свої функції відповідно до принципів незалежності судів та забезпечення гарантій суддів [8, с. 30].

Голова Ради суддів і прокурорів є міністром юстиції. Заступник міністра є за посадою членом Ради. Три основні члени і три заміщуючі члени Ради призначаються Президентом Республіки на 4 роки з трьох кандидатів, висунутих на кожне вакантне місце повним зібранням Вищого військового апеляційного суду з числа власних членів. Два основні і два заміщуючі члени призначаються з трьох кандидатів, висунутих на кожне вакантне місце повним зібранням Державної Ради. Вони можуть бути переобрані наприкінці терміну їхніх повноважень. Рада вибирає заступника голови з числа вибраних основних членів. Вища Рада суддів і прокурорів розглядає питання, що стосуються затвердження в статусі суддів і прокурорів судових органів та адміністративних судів, їх призначень, переведень, покладання тимчасових повноважень, просування по службі та присвоєння першого класу, розподілу посад, винесення рішень щодо суддів та прокурорів, залишення на посаді яких вважається недоцільним, накладання дисциплінарних стягнень та відсторонення від посадових обов'язків. Рада приймає остаточні рішення за пропозиціями Міністерства юстиції щодо змін у складі суду або обов'язків судді або прокурора, а також змін юрисдикції суду. Рада також здійснює інші функції, покладені на неї Конституцією та законами. Рішення Ради не можуть бути оскаржені в жодній судовій інстанції. Функціонування Ради, методи виконання обов'язків, порядок виборів і методи роботи, принципи, що стосуються розгляду протестів у Раді, регулюються законом. Міністр юстиції уповноважений призначати суддів і прокурорів на тимчасову або постійну роботу в центральному апараті Міністерства юстиції за їхньою згодою. Міністр юстиції може у термінових випадках надати тимчасові повноваження суддям і прокурорам з метою запобігання зривам у роботі за умови схвалення Вищою Радою суддів і прокурорів на першому ж засіданні [8, с. 31].

Така форма організації прокуратури характерна для Французької республіки. Так, прокуратура Франції є складовою частиною структури Міністерства юстиції. Введення прокуратури до системи юстиції зумовило її організацію і функціонування при судових органах: трибуналах великої інстанції, апеляційних і касаційних судах. Посадові особи прокуратури дуже близькі до суддівського корпусу (ті й інші іменуються магістратами), оскільки вони отримують однакову підготовку і в ході своєї кар'єри нерідко переходять із прокурорів у судді і навпаки. Прокурори призначаються указом Президента Республіки за рекомендацією Вищої судової ради. В основі системи набору кадрів для прокуратури лежить принцип єдності судового корпусу. Ця єдність судового корпусу впливає із взаємопов'язаних функцій суддів і прокурорів. Прокурор може в будь-який момент своєї кар'єри стати суддею і навпаки. Ця можливість переміщення між суддівським корпусом та прокуратурою є джерелом збагачення професійного досвіду. В організаційно-структурному аспекті прокуратура Франції є централізованою системою органів. Вона діє в особі генеральних прокурорів, генеральних адвокатів та їхніх заступників при апеляційному та касаційному судах, прокурорів республіки і їх заступників при судах великої інстанції, що мають статус магістратів судової системи [9, с. 137]. Таким чином, у Французькій Республіці, як і в Турецькій Республіці, структура прокуратури збігається зі структурою судів.

Для України доцільно запозичити турецьку та французьку моделі єдності судового корпусу, яка впливає із взаємопов'язаних функцій суддів і прокурорів, коли прокурор може в будь-який момент своєї кар'єри стати суддею і навпаки. Така можливість переміщення між суддівським корпусом та прокуратурою стане джерелом збагачення професійного досвіду та сприятиме удосконаленню національної системи органів прокуратури та правосуддя загалом. Підготовку як прокурорів, так і суддів може здійснювати єдиний навчальний центр, створений на основі Тренінгового центру прокурорів та Національної школи суддів України.

Щодо функцій прокуратури Турецької Республіки, то, як зазначають А. Сорокіна та А. Лапкін, її Конституція та закони не закріплюють функцій органів прокуратури. Призначення цього інституту розкривається в правах та обов'язках органів прокуратури та їх посадових осіб, які детально регламентовані Законом «Про створення, обов'язки та юрисдикцію судів першої інстанції та апеляційних судів» від 26 вересня 2004 року та іншими законами [6, с. 43].

Нині у Туреччині діє проста система кримінальної юстиції. Створення та компетенція органів прокуратури регулюється законом. Орган прокуратури створюється в кожній провінції або районі провінції, де діють органи судової влади (стаття 16 Закону № 5235) [10].

Прокуратура Турецької Республіки має розгалужену систему. Відповідно до статті 16 Закону «Про створення, обов'язки та юрисдикцію судів першої інстанції та апеляційних судів» від 26 вересня 2004 року у кожній провінції та районі провінції, де є суд, створюється Офіс Генерального прокурора, названий на честь цієї провінції чи району. В кожному офісі створюються посади керівника (Генеральний прокурор) та прокурорів. Вища рада суддів та прокурорів призначає прокурорів на посади за рекомендацією Міністерства юстиції. До обов'язків Офісу Генерального прокурора належать: проведення розслідувань або з'ясування можливості проведення розслідувань для прийняття рішення про доцільність порушення кримінальної справи; нагляд за судовим розглядом від імені суспільства, участь у ньому та за необхідності звернення до суду відповідно до положень Закону; вжиття необхідних заходів щодо виконання остаточних судових рішень та контроль за їх виконанням; здійснення інших обов'язків, покладених відповідно до законодавства.

До обов'язків керівника (Генерального прокурора) належать: представництво інтересів Офісу Генерального прокурора; забезпечення продуктивності, організованості та узгодженості роботи Офісу, а також забезпечення поділу праці у ньому; участь у слуханнях справ, звернення до суду у випадках, встановлених законом; здійснення інших обов'язків, покладених на нього законами. Генеральний прокурор у Кримінальному суді загальної юрисдикції має право здійснювати нагляд та контроль за прокурорами, які працюють у цьому судовому окрузі, і пов'язаними з ними відомствами [6, с. 43].

Обов'язки прокурора є такими: вжиття заходів, необхідних для виконання завдань кримінального провадження, участь у судових слуханнях, пред'явлення позовів; виконання цивільних та адміністративних обов'язків, покладених керівником; підтримання публічного обвинувачення у разі необхідності; здійснення інших обов'язків, покладених на прокурора у відповідності до законодавства.

Генеральний прокурор (керівник), його заступник, який призначається ним, або прокурор мають бути присутніми на слуханнях у судах, де законом передбачено функціонування Офісу Генерального прокурора. У разі необхідності на слуханнях може бути присутнім більше одного прокурора. В кожному обласному апеляційному суді закріплюються посади Генерального прокурора та прокурорів. Найстарший за віком прокурор виступає заступником Генерального прокурора. Закон встановлює повноваження (юрисдикцію) прокурорів: повноваження поширюється на територію в межах адміністративних кордонів провінцій (тобто областей) або районів провінцій, де вони здійснюють свої обов'язки, а також у межах адміністративних кордонів приєднаних до них районів щодо цивільних справ. Повноваження прокурорів, що працюють у межах метропольних муніципалітетів (муніципалітети, що існують у межах 30 міст, які є адміністративними центрами провінцій (ілей) з населенням понад 750 000 осіб), поширюються на судовий округ Кримінальних судів, розташованих у межах метропольних муніципалітетів [6, с. 43–44].

З огляду на вищевикладене для України важливим є досвід Турецької Республіки щодо адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності прокуратури на регіональному рівні. Зокрема, позитивним є досвід адміністративно-територіальної прив'язки офісів прокуратури до системи судів, що сприяє ефективній та злагодженій діяльності всієї судової системи. Позитивним є віднесення прокуратури до судової влади, що є цілком логічним та природним. Для України така модель єдності судового корпусу проявляється натепер тільки у формальному віднесенні статті 131-1 Конституції України, яка визначає основні засади організації та діяльності прокуратури, до Розділу VIII «Правосуддя» Основного Закону. Тому перспективним напрямом удосконалення чинного національного законодавства є внесення змін до Конституції України, законів України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про прокуратуру» щодо впровадження турецько-французької моделі єдності судового корпусу, в якій професійна підготовка та правовий статус суддів і прокурорів будуть однаковими і прокурор зможе в будь-який момент своєї кар'єри претендувати і бути призначеним на посаду судді і навпаки. Це забезпечить розвиток судової системи загалом, подолання кадрового голоду та професійне зростання представників обох професій.

Важливим напрямом удосконалення адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональних (обласних) прокуратур в Україні є також прийняття нових регламентів, в яких будуть враховані результати останніх доктринальних досліджень, позитивний досвід зарубіжних країн та впроваджена інноваційна модель організації та діяльності регіональної (обласної) прокуратури.

Висновки. Дослідження адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональних прокуратур у Турецькій Республіці та в Україні дозволяє сформулювати висновок про те, що сучасний стан правового регулювання в національній правовій системі у цій сфері суспільних відносин потребує суттєвого удосконалення з урахуванням найкращого позитивного зарубіжного досвіду. Проте слід пам'ятати, що сліпе запозичення досвіду зарубіжних країн у сфері правового регулювання певних суспільних відносин може призвести до непоправних наслідків, адже суттєвими факторами, які впливають на ефективність правових реформ, є рівень правосвідомості та правової культури громадян, а також сформовані історично національні правові традиції та звичаї. Правова система Турецької Республіки, яку відносять до романо-германської правової сім'ї, пройшла складний шлях деісламізації та сформувалась під впливом французького законодавства (рецепції французького кримінального та кримінально-процесуального, торгового та цивільно-процесуального законодавства). Система органів кримінальної юстиції Турецької Республіки формувалась протягом тривалого часу і нині є чіткою та розгалуженою ієрархічною системою світських органів. Президент Турецької Республіки призначає Генерального прокурора республіки і його заступника, а також членів Вищої ради суддів і прокурорів. Правовий статус прокурорів Турецької Республіки фактично дорівнює статусу судді, оскільки вони є частиною судової системи та наділяються тими ж самими гарантіями, що і судді. Вони поділяються на категорії стосовно їхньої компетенції аналогічно суддям. У Конституції Турецької Республіки положення щодо прокуратури та суду об'єднані.

Конституція та закони Турецької Республіки не закріплюють функцій органів прокуратури. Призначення цього інституту розкривається в правах та обов'язках органів прокуратури та їх посадових осіб, які детально регламентовані Законом «Про створення, обов'язки та юрисдикцію судів першої інстанції та апеляційних судів» від 26 вересня 2004 року та іншими законами. Органи прокуратури створюються в кожній провінції або районі провінції, де діють органи судової влади.

Для України важливим є досвід Турецької Республіки щодо адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності прокуратури на регіональному рівні. Позитивним є віднесення прокуратури до судової влади, що є цілком логічним та природним, з огляду на споріднені функції прокуратури та органів правосуддя, а також цілі та завдання їх функціонування. Органам публічної адміністрації України доцільно запозичити турецьку (турецько-французьку) модель єдності судового корпусу, яка впливає із взаємопов'язаних функцій суддів і прокурорів. Можливість переміщення між суддівським корпусом та прокуратурою стане джерелом збагачення професійного досвіду та сприятиме удосконаленню системи органів прокуратури та правосуддя загалом. Позитивним є досвід Турецької Республіки щодо адміністративно-територіальної прив'язки офісів прокуратури до системи судів, що сприяє ефективній та злагодженій діяльності всієї судової системи, забезпечує реалізацію принципу доступності правосуддя.

З огляду на вищевикладене, важливим напрямом удосконалення адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональних (обласних) прокуратур є прийняття нових регламентів, в основу яких буде покладена інноваційна модель організації та діяльності регіональної (обласної) прокуратури з урахуванням нового адміністративно-територіального поділу України, останніх доктринальних досліджень та найкращого позитивного зарубіжного досвіду.

Перспективність окремого доктринального дослідження такої тематики зумовлена загальними тенденціями щодо реформування всієї системи органів кримінальної юстиції України, приведення її у відповідність до європейських та міжнародних стандартів з метою забезпечення дотримання принципів правової визначеності, законності та верховенства права, створення якісно нової системи органів прокуратури, яка матиме високий рівень довіри громадян та ефективно виконуватиме передбачені Конституцією України функції.

Список використаних джерел:

1. Чаплинська Ю.А. Адміністративно-правове забезпечення реформування органів прокуратури України : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Міністерство внутрішніх справ України. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2018. 42 с.
2. Шаганенко П. Адміністративно-правове регулювання організаційного забезпечення діяльності органів прокуратури. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2015. № 5/1. С. 138–143.
3. Циганок С. Поняття і зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 135–139.
4. Баганець О.О. Адміністративно-правове забезпечення реформи органів прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна академія управління персоналом». Київ, 2019. 16 с.
5. Карпунцов В.В. Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. Київ, 2018. 36 с.
6. Лапкін А., Сорокіна А. Прокуратура Турецької Республіки: характеристика окремих аспектів та порівняння з українським законодавством. *Public communication*

in science: philosophical, cultural, political, economic and IT context. Volume 5. May 15, 2020. Houston, USA. P. 42-45.

7. Turkish Criminal Procedure Code (Ceza Muhakemesi kanunu). Istanbul. URL: https://www.legislationline.org/download/id/4257/file/Turkey_CPC_2009_en.pdf

8. Система державного управління Турецької Республіки: досвід для України / уклад. П.І. Крайнік ; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2012. 52 с.

9. Чаплинська Ю. Досвід Франції та Німеччини в реформуванні органів прокуратури та можливості його використання в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. 6 (3). С. 136-140.

10. Law on establishment, duties and jurisdiction of first instance courts and regional No. 5235. 26.09.2004. URL: <http://www.judiciaryofturkey.gov.tr/-Law-on-Establishment-Duties-and-Jurisdiction-of-First-instance-Courtsand-Regional-Courts-of-Appeal--available-in-English-on-our-website>.

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.25>

ЄВРОПЕЙСЬКІ НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА

Мілієнко Олена Анатоліївна,
кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри адміністративного
та господарського права
(Запорізький національний
університет, м. Запоріжжя, Україна)

Метою роботи є визначення європейських науково-теоретичних підходів до розуміння сутності адміністративного акта. Досягнення цієї мети вимагає застосування сукупності загальних і спеціальних методів наукового пізнання, зокрема діалектичного, історико-правового, методу порівняльного правознавства, що дало змогу з'ясувати еволюцію юридичної думки щодо сутності та значення адміністративного акта як адміністративно-правової категорії в політико-правових дослідженнях представників країн Західної Європи. Установлено, що коріння доктринальних концепцій адміністративного акта простягаються від французької до німецької адміністративно-правової науки. Визначено, що французька теорія *acte administratif*, яка охоплювала більшість дій адміністративної влади, що стосувалися законних інтересів людини, була запозичена німецькими юристами та з 1826 р. була адаптована до правової системи Федеративної Республіки Німеччина. Установлено, що відповідно до законодавства Федеративної Республіки Німеччина 1826 р., адміністративним актом вважалися всі адміністративні заходи, застосовувані в межах публічного та приватного права, проте поступово обсяг цієї категорії обмежився адміністративними заходами в межах публічного права. З'ясовано, що відповідно до концепції, обґрунтованої О. Майєром, адміністративний акт розуміється як інструмент державного управління, за допомогою якого реалізується необхідна для держави й суспільства вимога забезпечення правопорядку, безпеки, дотримання громадянами обов'язків стосовно держави, а також у правовий спосіб можуть бути визначені й окреслені шляхи й межі діяльності держави та сфери вільної поведінки її громадян. Зроблено висновок, що західноєвропейські підходи зводяться до розуміння адміністративного акта як акта застосування закону в конкретній індивідуальній ситуації (Австрія, Німеччина, Польща, Швеція); як будь-якого підвладного закону акта органів публічної влади, що відображає природу закону (Бельгія, Греція, Велика Британія, Франція); як поєднання допустимості проявів індивідуального та нормативного адміністративних актів (Іспанія, Італія, Португалія).

Ключові слова: адміністративний акт, адміністративно-правовий захід, інструмент, нормативний акт, публічне управління, публічне право.

EUROPEAN SCIENTIFIC AND THEORETICAL APPROACHES TO UNDERSTANDING THE ESSENCE OF AN ADMINISTRATIVE ACT

Milienko Olena Anatoliivna,
Candidate of Juridical Sciences,
PhD Student at the Department of
Administrative and Commercial Law
(Zaporizhia National University,
Zaporizhia, Ukraine)

The purpose of the work is defined by European scientific and theoretical approaches to understanding the essence of the administrative act. Achieving the purpose of this article requires the use of a set of general and special methods of scientific knowledge, in particular, the dialectical method, historical and legal method, the method of comparative law, which allowed to clarify the evolution of legal thought on the nature and significance of administrative act as an administrative legal category. political and legal studies of representatives of Western Europe. It is established that the roots of the doctrinal roots of the concept of administrative act extend from French to German administrative law. It is determined that the French theory of acte administratif, which covered most of the actions of the administrative authorities concerning the legitimate interests of man, was borrowed by German lawyers and from 1826 was adapted to the legal system of the Federal Republic of Germany. It was established that in accordance with the legislation of the Federal Republic of Germany in 1826, an administrative act was considered all administrative measures applied within public and private law, but gradually the scope of this category was limited to administrative measures under public law. It was found that according to the concept substantiated by O. Mayer, an administrative act is understood as an instrument of public administration, through which the necessary requirement for the state and society to ensure law and order, security, compliance with their obligations to the state and the legal In this way, the ways and limits of the activity of the state and the sphere of free behavior of its citizens can be defined and outlined. It is concluded that Western European approaches are reduced to understanding the administrative act as an act of application of the law in a specific individual situation (Austria, Germany, Poland, Sweden); as any law of public authority subject to law, reflecting the nature of the law (Belgium, Greece, Great Britain, France); as a combination of admissibility of manifestations of individual and normative administrative acts (Spain, Italy, Portugal).

Key words: administrative act, administrative-legal measure, instrument, normative act, public administration, public law.

Актуальність теми. Прагнення української держави стати частиною європейської спільноти може бути реалізоване за умови трансформації концептуальних підходів до реалізації завдань та функцій публічного управління, що вимагає врахування досвіду проведення адміністративних реформ у країнах Центральної та Східної Європи, що вже вступили до Європейського Союзу, а також засвідчує необхідність переосмислення принципів, ідей, інститутів й усталених категорій національного адміністративного права, аналізу принципів, інститутів, ідей та категорій, які підлягають імплементації у вітчизняну адміністративно-правову систему. Подібна аналітична робота й становитиме собою внесок учених-адміністративістів у досягнення стратегічної мети нашої держави – набуття Україною статусу повноправного члена Європейського Союзу.

Додаткової гостроти й актуальності цієї потребі надає сучасний стан національного адміністративного права, що, на думку дослідників, перебуває сьогодні в перехідному періоді, який свідчить про те, що це право вже втратило статус «управлінської галузі права», але за своїм змістом ще не набуло статусу галузі права, спрямованої на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, надання адміністративних послуг та регламентацію взаємної відповідальності органів публічної адміністрації і громадян [1, с. 105]. Ця обставина вимагає від вітчизняної наукової спільноти подальшої модернізації теоретико-методологічного арсеналу.

Стан наукового розроблення проблеми. У сучасних умовах категорія адміністративного акта перебуває в стадії трансформаційних змін. Тривала діяльність з удосконалення чинного адміністративно-процедурного законодавства своїм результатом має дискусійність розуміння категорії «адміністративний акт». Так, науково-теоретичні розроблення, присвячені визначенню сутності адміністративного акта, його процедурних аспектів, є результатом діяльності таких учених, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, В.М. Бевзенко, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, В.В. Зуй, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Н.Р. Нижник, С.Г. Стеценко, Ю.О. Фрицький, В.О. Шамрай, В.К. Шкарупа та інші. Однак у межах зазначених досліджень фрагментарна увага приділялась дослідженню досвіду реалізації європейських підходів до розуміння сутності категорії «адміністративний акт», що є необхідним в умовах тривалих євроінтеграційних процесів, що є характерними для України.

Метою роботи є визначення європейських науково-теоретичних підходів до розуміння сутності адміністративного акта.

Досягнення цієї мети вимагає застосування сукупності загальних і спеціальних методів наукового пізнання, зокрема діалектичного, історико-правового, методу порівняльного правознавства, що дало змогу з'ясувати еволюцію юридичної думки щодо сутності та значення адміністративного акта як адміністративно-правової категорії в політико-правових дослідженнях представників країн Західної Європи.

Виклад основного матеріалу. Серед найбільш важливих адміністративно-правових категорій особливе місце відводиться поняттю «адміністративний акт». У минулому воно слугувало предметом активного інтересу європейської адміністративно-правової науки, оскільки саме з адміністративним актом як юридичним феноменом були пов'язані як фундаментальні теоретичні міркування у цій галузі, так і практичні вимоги громадян до держави та її органів щодо залежності дій адміністрації від законів та можливості контролювати правомірність зазначених владних дій за допомогою незалежних інстанцій, для чого необхідною була формалізація процедури закріплення цих рішень у конкретному документі – акті. Нормативне оформлення адміністративного акта передбачало створення високого ступеня правового захисту на випадок оскарження адміністративного акта [2, с. 20].

Тобто тут ідеться про важливу роль адміністративного акта в справі встановлення законності як одного з найважливіших принципів здійснення адміністративно-правової діяльності. За словами істориків права, на початку XIX ст. обмеження органів та осіб державного управління правовими межами було виражено досить слабо, що можна визнати однією з характерних рис тогочасного адміністративного права. Однак протягом століття це обмеження правом поступово посилювалося, що зумовило визнання й перемогу принципу правової держави (Німеччина), принципу верховенства закону (Велика Британія), принципу законності (Франція). У цьому й полягала первинна мета адміністративного права – стримувати можливості органів виконавчої влади в межах допустимих правових меж, щоб у такий спосіб захистити громадян від зловживання цими можливостями [3, с. 325]. Досягнення цієї мети стало реальністю завдяки інституту адміністративного акта.

Загалом, доктринальні корені концепції адміністративного акта простягаються від французької до німецької адміністративно-правової науки. Французька теорія *acte administratif*, яка охоплювала більшість дій адміністративної влади, що стосувалися законних інтересів людини, була запозичена німецькими юристами та з 1826 р. перетворилася на німецьку концепцію. Спочатку адміністративним актом позначали всі адміністративні заходи, застосовувані в межах публічного та приватного права, проте поступово обсяг цієї категорії обмежився адміністративними заходами в межах публічного права і в такому вигляді використовувалось адміністративними судами [4, р. 33].

Під таким кутом зору і пропонували розглядати адміністративний акт перші його дослідники – німецькі правники, яким, власне, сучасна адміністративістика й завдячує існуванням доктрини адміністративного акта. Насамперед слід згадати О. Майєра – засновника німецького адміністративного права, відомого теоретика, який «прищепив» теорію та методологію французької адміністративно-правової науки на ґрунт німецького права [5, с. 325].

Саме йому належить перше визначення адміністративного акта, яке найчастіше цитують адміністративісти. О. Майєр надав його у 1895 р. у своїй фундаментальній роботі – підручнику німецького адміністративного права. Ця праця є класичним викладенням адміністративного права ліберальної правової держави, головною вимогою якого є нормативне закріплення і правова «пов'язаність» (обмеження законом) діяльності адміністративної влади, її втручання в життя своїх громадян; це втручання, за необхідності, має здійснюватися винятково у правовій формі адміністративного акта, який і стає центральним поняттям системи адміністративного права О. Майєра як «імперативне рішення влади, яке в кожному конкретному випадку визначає для підлеглої особи те, що є правом для неї», тобто те, що вона має та що може робити [7, с. 39].

На думку О. Майєра, саме адміністративний акт є тим інструментом державного управління, за допомогою якого реалізується необхідна для держави й суспільства вимога забезпечення правопорядку, безпеки, дотримання громадянами обов'язків стосовно держави, а також у правовий спосіб можуть бути визначені й окреслені шляхи й межі діяльності держави та сфери вільної поведінки її громадян [8, с. 67]. Далі ця категорія уточнювалася в пізніших дослідженнях, але не згадувалася в жодному законодавстві аж до кінця Другої світової війни, після якої увійшла в деякі закони Німеччини.

Доктрина адміністративних актів О. Майєра суттєво вплинула на подальше становлення німецького адміністративного права. Процитоване розуміння адміністративного акта було покладено в основу законодавчої дефініції, закріпленої в Законі про адміністративні процедури Німеччини від 25 травня 1976 р. Важливо згадати, що не всі європейські країни використали на практиці згадані теоретичні здобутки. Так, за словами австрійського адміністративіста П. Квості, в австрійському адміністративно-правовому полі відсутнє одностайне розуміння й законодавче визначення адміністративного акта, що зумовлює виникнення певних труднощів при оскарженні закріплених конкретними адміністративними актами рішень [9, с. 20].

Загалом, зарубіжні адміністративно-правові системи пропонують різні підходи до розуміння адміністративних актів. Так, дослідник Ж. Марку стверджує, що в межах європейського адміністративно-правового простору співіснують три моделі такого розуміння, закріплені доктринально й нормативно:

- 1) адміністративний акт трактується як акт застосування закону в конкретній індивідуальній ситуації (Австрія, Німеччина, Польща, Швеція);
- 2) адміністративний акт – це будь-який підвладний закону акт органів публічної влади, що відображає природу закону (Бельгія, Греція, Велика Британія, Франція);
- 3) визначення адміністративного акта відбувається шляхом поєднання перших двох підходів (Іспанія, Італія, Португалія) [10, с. 20].

Зважаючи на зазначене, набуває актуальності питання про те, який стан справ спостерігається в цій царині в українській адміністративно-правовій науці. Задля повноти й поліаспектності нашої аналітичної розвідки пропонуємо приділити увагу історично-правовому дослідженню розвитку вітчизняної доктрини адміністративних актів. При цьому слід зазначити, що історіографічні студії стосовно адміністративного акта як правового явища на загальному тлі адміністративно-правових досліджень трапляються вкрай рідко. Безпосередньо цій тематиці приділив увагу у своєму дисертаційному дослідженні О.О. Мандюк [11], окремі аспекти були предметом досліджень, здійснених В.П. Тимощуком [12], серед учених пострадянського простору, що зверталися до зазначеної проблеми, необхідно виділити дослідження А.Д. Кадетової [13] та І.В. Міхеєвої [14].

Таким чином, західноєвропейські підходи зводяться до розуміння адміністративного акта як акта застосування закону в конкретній індивідуальній ситуації (Австрія, Німеччина, Польща, Швеція); як будь-якого підвладного закону акта органів публічної влади, що відображає природу закону (Бельгія, Греція, Велика Британія, Франція); як поєднання допустимості проявів індивідуального та нормативного адміністративного актів (Іспанія, Італія, Португалія).

Список використаних джерел:

1. Миколенко О.І. Захист прав людини у перехідний період еволюції адміністративного права України. *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини: тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф.* (м. Харків, 17–18 квіт. 2015 року). Харків : Право, 2015. С. 104–108.
2. Квоста П. Предпосылки официального административного акта в Австрии. *Ежегодник публичного права*. 2016. С. 19–28.
3. Фароман М. Типы внутригосударственного административного права в Европе. *Дайджест публичного права*. 2012. Вып. 1. № 2. С. 315–353 URL: https://dpp.mpil.de/01_2012/01_2012_315_353.pdf
4. Mahendra P. Singh. Administrative Powers: Administrative Act. *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 1985. P. 32–49.
5. Кассезе С. Развитие административного государства в Европе. *Дайджест публичного права*. 2012. Вып. 1. № 1. С. 243–282. URL: https://dpp.mpil.de/01_2012/01_2012_243_282.pdf
6. Мицкевич Л.А. Развитие административного права в Германии. *Административное право: хрестоматия*. Красноярск: Сибирский Федеральный ун-т, 2008. С. 36–42.
7. Мицкевич Л.А. Административно-правовые акты в России и Германии. *Ежегодник публичного права*. 2016. С. 63–81.
8. Квоста П. Предпосылки официального административного акта в Австрии. *Ежегодник публичного права*. 2016. С. 19–28.
9. Марку Ж. Административные акты и процедуры России и других государств Европы. *Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта* / под. ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. Москва: Статут, 2011. С. 20–94.
10. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т «Львівська політехніка». Львів, 2017. 21 с.
11. Тимощук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : «Конус-Ю», 2010. 296 с.
12. Кадетова А.Д. Развитие теории правового акта управления в административно-правовой науке. *Российское право онлайн: электронный науч. журнал*. 2017. № 4. С. 24–31.
13. Михева И.В. Административный акт в системе форм российского права (сравнительно-исторический аспект). *Система права в Российской Федерации: проблемы теории и практики* : сб. науч. статей. Материалы V ежегодной международной конференции (Москва, 19–22 апреля 2010 г.). Москва : РАП, 2011. С. 412–422.

УДК 342.9+349.6+553.3/9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.26>

СУТНІСТЬ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕЖИМУ ПОВОДЖЕННЯ З ТЕХНОГЕННИМИ ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ

Плохий Володимир Максимович,
здобувач кафедри адміністративного
та господарського права
(Запорізький національний
університет, м. Запоріжжя, Україна)

Метою статті є визначення сутності проблеми правового регулювання режиму поводження з техногенними відходами в Україні. Визначено, що питання правового регулювання поводження з техногенними відходами є проблемою, що має характер комплексного міжгалузевого дослідження і вимагає зосередження зусиль представників технічних, економічних, екологічних, юридичних наук. На підставі аналізу проведених досліджень із питань забезпечення вимог екологічної безпеки поводження з техногенними відходами обґрунтовано підхід, сутність якого зводиться до пошуку напрямів оптимізації такої діяльності у взаємозв'язку не лише з удосконаленням економічного складника, а й із врегулюванням правового рівня. Установлено, що єдиним нормативно-правовим актом інформаційного характеру, що визначає окремі питання поводження з техногенними відходами, є Державний класифікатор відходів, що де-факто означає абсолютну нерегульованість такої проблеми на законодавчому рівні. У статті встановлено, що відсутність нормативно-правової підстави відповідно до чинного законодавства України для здійснення класифікації відходів, визначення ступеня небезпеки їх використання своїм негативним наслідком має подальше поглиблення техногенної екологічної катастрофи. Автором наголошено, що використання техногенних відходів в Україні відбувається в умовах абсолютної нормативної невизначеності. Автором підкреслено, що відповідно до встановлених вимог Угоди про Асоціацію України з Європейським Союзом, є необхідним на рівні спеціального законодавчого акта визначити специфіку використання техногенних (промислових) відходів, визначити нормативні підстави класифікації техногенних відходів за ступенем їх екологічної небезпеки, встановити спеціальний порядок та підстави застосування заходів юридичної відповідальності в разі порушення чи неналежної реалізації таких режимних положень.

Ключові слова: адміністративно-правовий режим, адміністративна відповідальність, євроінтеграція, екологічна катастрофа, правове регулювання, техногенні відходи, утилізація.

THE ESSENCE OF THE PROBLEM OF LEGAL REGULATION OF THE TECHNOGENIC WASTE MANAGEMENT REGIME IN UKRAINE

Plokyi Vladimir Maksimovich,
Postgraduate Student at the Department
of Administrative and Commercial Law
(Zaporizhzhya National University,
Zaporizhia, Ukraine)

The purpose of the article is to determine the essence of the problem of legal regulation of man-made waste management in Ukraine. It is determined that the issue of legal regulation of man-made waste management is a problem that has the character of a comprehensive intersectoral study, and requires the concentration of efforts of representatives of technical, economic, environmental, legal sciences. Based on the analysis of research on environmental safety of man-made waste management, the approach is substantiated, the essence of which is to find ways to optimize such activities with a close relationship not only to improve the economic component of such activities, but also the legal level of regulation. It is established that the only normative legal act of informational nature that defines certain issues of man-made waste management is the State Classification of Waste, which de facto means the absolute unresolved nature of this problem at the legislative level. The article establishes that the lack of regulatory framework in accordance with current legislation of Ukraine for the classification of waste, determining the degree of danger of their use with its negative consequence has a further deepening of man-made environmental disaster. The author emphasizes that the use of man-made waste in Ukraine takes place in conditions of absolute regulatory uncertainty. The author emphasizes that in accordance with the established requirements of the Association Agreement of Ukraine with the European Union it is necessary at the level of a special legislative act to determine the specifics of man-made (industrial) waste, determine the regulatory basis for classification of man-made waste by environmental hazard, legal liability in case of violation or improper implementation of such regime provisions.

Key words: administrative-legal regime, administrative responsibility, European integration, ecological catastrophe, legal regulation, technogenic waste, utilization.

Постановка проблеми. Оптимізація режиму поводження з відходами в цілому і з відходами виробництва зокрема, що визначаються як «техногенні», як для України, так і для інших країн світу не втрачає своєї актуальності. Установлення належного адміністративно-правового регулювання використання техногенних відходів є безумовним складником механізму екологічної безпеки. Відповідно до чинного законодавства України, екологічна безпека є складником механізму національної безпеки, а тому входить до пріоритетних завдань функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування (ч. 4 ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України» [1]).

Останні десятиріччя розвитку українського суспільства актуалізували питання оптимізації механізму поводження (утилізації, переробки, транспортування тощо) з відходами як побутового, так і техногенного походження. При цьому дослідження особливостей забезпечення правового регулювання поводження з відходами, залишаючись актуальним, було досліджено в наукових розробках таких представників юридичної науки, як В.А. Зуєв [2, с. 93–99; 3, с. 138–144], Р.С. Кірін [4, с. 97–104], Ю.О. Лєгеза [5, с. 172–176; 6, с. 63–67], О.В. Гладій [7; 8, с. 34–38; 9, с. 140–144], М.М. Бринчук, О.І. Красов [10, с. 12; 11; 12; 13; 14]. Окремі питання поводження з відходами були предметом

наукових розробок таких учених, як В.Г. Братчиков [15], Г.П. Виговська [16], Н.Р. Малишева [17] та інші. Однак при цьому комплексного науково-практичного дослідження з питань забезпечення ефективності поводження з техногенними відходами, незважаючи на його надзвичайну суспільну затребуваність, не було виконано, що актуалізує здійснення цієї розробки.

Метою статті є визначення сутності проблеми правового регулювання режиму поводження з техногенними відходами в Україні.

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що найбільший ступінь негативного руйнівного впливу на навколишнє природне середовище здійснюється внаслідок діяльності гірничих та металургійних комплексів, що становлять значну частину від загальної кількості підприємств України [18]. Згідно з офіційними статистичними показниками, більше ніж 160 тис. млн га території України вкриті техногенними відходами, що становить близько 20% (для розуміння масштабів екологічної катастрофи територія, що дорівнює подвійній площі міста Києва, є забрудненою техногенними відходами) [19; 20].

Як зазначено американським агентством 24/7 Wall Street, жодна з 105 держав, за якими наявні дані щодо небезпечних відходів, не виробляє таких відходів більше ніж Україна (майже 448 млн. т відходів на рік), оскільки Україна – один із найбільших торговців зброєю у світі і вона виробляє понад 474 мільйони метричних тонн відходів на рік. Управління небезпечними відходами було визнано в Україні нагальним і критичним питанням, що має бути вирішене при поводженні з відходами загалом. Головною підставою нестачі ініціативи з утилізації таких відходів є недостатнє фінансування [21].

Як зазначає представниця Харківської наукової школи екологічного права М.К. Черкашина, причин того, чому саме наша держава відчуває труднощі в поводженні з відходами, є достатньо. Це і застарілість законодавства, і відсутність системності еколого-правових норм, і досі не закріплений пріоритет утилізації відходів, порівняно із захороненням, і достеменно не прописана відповідальність громадян за неправильне поводження з відходами, і дефіцит економічних стимулів, і нестача маловідходних технологій та обладнання, які б могли застосовуватися суб'єктами господарювання в процесі виробництва [22]. Але все ж таки основною причиною слід визнати відсутність загальнодержавної системи запобігання утворенню відходів – комплексу заходів, що передують трансформації предмета, матеріалу, продукту чи речовини в утиль. Замість роздільного збирання відходів, подальшого перероблення та отримання вторинної сировини, перевага віддається їх захороненню на полігонах чи сміттєзвалищах. Найбільш красномовний показник прослідковується в цифрах, згідно з якими Україна здійснює захоронення близько 95% усіх власних побутових відходів, що охоплює понад 9 тис. га землі. Водночас повторно використовуються лише відходи скла, металобрухт та макулатура, що майже не позначається на зменшенні обсягів сміття, яке вивозиться на звалища, полігони [23]. Мало того, що наведені дані самі по собі приголомшують, так вони ще різко контрастують на тлі європейських держав. Так, у сусідній нам Польщі відбувається захоронення лише 44% від загальної кількості побутових відходів (інша частина перероблюється), а з тією ж Швецією будь-які порівняння взагалі не є доречними, тому що ця країна демонструє неймовірний бонітет – менше одного відсотка [24].

Тяжіння нашої держави до захоронення відходів найчастіше пояснюється економічною привабливістю порівняно з переробленням, адже останнє дорожче майже в десять разів. Утім подібний аргумент є вельми спірним, оскільки вторинна сировина, отримана в результаті процесу перероблення, з лишком окупає кошти, витрачені на весь переробний цикл. До того ж отримання вторинної сировини могло б допомогти

Україні розв'язати частину проблем ресурсної залежності, які наразі теж викликають занепокоєння. Так, наприклад, Китай, розуміючи, що вторинна сировина поступово закріплюється як повноцінний продукт міжнародної торгівлі, зовсім не соромиться закуповувати величезні обсяги відходів, переробляючи їх на власній території. Менш розвинені країни теж усвідомлюють економічний зиск від купівлі-продажу відходів, але діють дещо інакше. Вони приймають небезпечні відходи з метою одержання коштів, але не переробляють їх, а додають до власних та здійснюють процес захоронення, зовсім ігноруючи потенційні екологічні ризики [25]. Загалом, транспортування відходів, зокрема небезпечних, є, об'єктивно кажучи, досить ліквідним бізнесом, у якому задіяні потужні транскордонні корпорації.

Більш реалістичною причиною того, що в Україні домінує підхід знешкодження відходів шляхом захоронення, є фактична відсутність переробних потужностей (частково функціонує лише один завод у Рівному). Навіть за великого бажання побудувати сучасні комплекси (заводи) з перероблення сміття, знайти кошти в державному бюджеті, де кожна гривня та кожна копійка розписані до дрібниць, є мало не утопічним завданням, особливо враховуючи вартість такого будівництва. Не доводиться розраховувати й на внески міжнародних компаній, оскільки інвестиційне поле нашої держави не дає впевненості. При цьому цікаво, що на законодавчому рівні Україна начебто рухається в правильному напрямі. Так, у 2017 році було затверджено Національну стратегію управління відходами в Україні до 2030 року (далі – Стратегія), згідно із положеннями якої обсяг захоронення твердих побутових відходів на полігонах повинен поетапно скорочуватися: з 95% на момент затвердження Стратегії до 50% у 2023 році та до 30% безпосередньо у 2030 році [26]. Щоправда наразі позитивні зміни мають числове вираження на рівні лише двох відсотків. Ураховуючи це, стає зрозумілим, що кардинальних трансформацій не відбулося, Стратегія не працює, а перероблення відходів, як і раніше, не є привабливим для інвесторів.

Незважаючи на очевидну небезпеку для навколишнього природного середовища, така ситуація загрожує розвитку економіки як окремих регіонів (Дніпропетровської, Запорізької, Харківської, Донецької, Луганської областей), так і України в цілому. Варто зазначити, що у світі утилізація та перероблення відходів уже тривалий час є одним із пріоритетних напрямів розвитку, зокрема є безумовним та необхідним складником системи внутрішніх національних економік.

Техногенні відходи вже давно є прибутковою частиною державного бюджету, основою для вирішення енергетичних проблем країни, вони сприяють здешевленню реалізації містобудівельної діяльності, тому доходи з речей, що визначаються як «непотріб», набувають властивостей корисних речей. Незважаючи на наявні можливості перетворення промислових техногенних відходів на вторинні енергетичні ресурси, Україна не впроваджує інноваційних технологій із їх перероблення. Із великих обсягів світового видобутку мінеральної сировини, яку обчислюють десятками мільярдів тонн, безпосередньо у виробництві використовується лише 5–10%. Залишки видобутої сировини стають відходами гірничодобувних та гірничопереробних виробництв. Ці відходи містять некондиційні корисні копалини, розкриті та такі, що вміщують породи, відходи гірничозбагачувальних та металургійних комплексів, які становлять більшу частину (70–80%) всього обсягу твердих, рідких та газопилових відходів усіх основних виробництв [27, с. 4]. Регіони Кривбасу (міста Кривий Ріг, Кам'янське, Дніпро, Маріуполь, Донецьк, Запоріжжя та інші) за 125 років експлуатації родовищ залізних руд стали зоною екологічної катастрофи, де різке зростання обсягів відходів, що містять мікрочастинки і токсичні речовини, становить суттєву загрозу для ресурсів атмосфери, гідросфери й літосфери та свідчить про обмеженість їх природного

самовідновлення. А це, між іншим, 15% території України, що належать до категорії «надзвичайно забруднені регіони з підвищеним ризиком для здоров'я людей і районів екологічної катастрофи» [28]. 70% територій цього регіону втратили свій природний ландшафт, перетворилися на природно-техногенні та здебільшого техногенні. Безумовною причиною цього, окрім іншого, є й низька ефективність здійснення державної та регіональної політики з перероблення техногенних відходів.

Зазначене свідчить про актуальність питання поводження з техногенними відходами.

Як уже зазначалося, питання правового регулювання поводження з техногенними відходами є проблемою, що має характер комплексного міжгалузевого дослідження і вимагає зосередження зусиль представників технічних, економічних, екологічних, юридичних наук.

У межах проведених досліджень із питань забезпечення вимог екологічної безпеки поводження з техногенними відходами обґрунтовується підхід, сутність якого зводиться до пошуку напрямів оптимізації такої діяльності у взаємозв'язку не лише з удосконаленням економічного складника такої діяльності, а й із врегулюванням правового рівня. Так, у наукових розробках Г.П. Євграшкіної, Н.П. Шерстюк, І.А. Власової обґрунтовано, що подолання проблеми неконтрольованого та безхазяйного складування техногенних відходів пов'язується з удосконаленням нормативно-правового регулювання такого режиму, окрім питання запровадження інноваційних технологій та економічних інструментів оптимізації господарювання [29, с. 31–32]. Однак незважаючи на практичну затребуваність у вирішенні проблеми нормативно-правового врегулювання поводження з техногенними відходами, чинним законодавством України і досі не визначено їх адміністративно-правового режиму. Так, у межах Закону України «Про відходи» лише один раз згадується категорія «промислові відходи» (п. «ї» ст. 42) у контексті визначення підстав відповідальності осіб, винних у порушенні законодавства про відходи [30]. Крім того, незважаючи на наявність вимоги встановлення спеціальних підстав застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення використання техногенних відходів (відповідно до положень чинного адміністративно-деліктного законодавства України) не визначено. Так, чинним адміністративно-деліктним законодавством без специфікації різновидів відходів передбачається адміністративна відповідальність за «псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель» (ст. 52 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП)), «пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами і покидьками» (ст. 72 КУпАП), «засмічення лісів відходами» (ст. 73 КУпАП), «порушення вимог щодо поводження з відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення або захоронення» (ст. 82 КУпАП), «порушення правил ведення первинного обліку та здійснення контролю за операціями поводження з відходами або неподання чи подання звітності щодо утворення, використання, знешкодження та видалення відходів» (ст. 82-1 КУпАП), «виробництво продукції з відходів чи з їх використанням без відповідної нормативно-технічної та технологічної документації» (ст. 82-2 КУпАП), «приховування, перекручення або відмова від надання повної та достовірної інформації за запитом посадових осіб і зверненнями громадян та їх об'єднань щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними» (ст. 82-3 КУпАП), «змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, без спеціального дозволу» (ст. 82-4 КУпАП), «порушення правил передачі відходів» (ст. 82-5 КУпАП), «порушення встановлених правил і режиму експлуатації установок і виробництв з оброблення та утилізації

відходів» (ст. 82-6 КУпАП), «приховування перевищення встановлених лімітів на обсяги утворення та розміщення відходів» (ст. 91-3 КУпАП). Спеціальні підстави адміністративної відповідальності встановлюються за вчинення діяння, пов'язаного із захороненням неперероблених (необроблених) побутових відходів (ст. 82-8 КУпАП), невживання заходів щодо забезпечення охорони посівів снотворного маку чи конопель, місць їх зберігання та перероблення (ст. 106-1 КУпАП), порушення порядку видобутку, виробництва, використання та реалізації дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напів дорогоцінного каміння (ст. 189-1 КУпАП) [31].

Натомість ст. 339 Угоди про Асоціацію України з Європейським Союзом встановлюється необхідність визначення спеціального режиму поводження з техногенними (промисловими) відходами [32]. Так, однією з умов успішності євроінтеграційних процесів України є встановлення на законодавчому рівні особливостей режиму поводження з техногенними (промисловими) відходами. Наразі в сучасних умовах єдиною нормативною згадкою поняття «промислові (техногенні) відходи» або ж поняття «відходи виробництва» є положення Державного класифікатора відходів, що є документом інформаційного забезпечення та управління відходами [33]. Так, відповідно до Державного класифікатора відходів, визначено, що відходи залежно від свого походження поділяються на такі: відходи виробництва (промислові відходи) (в межах цього дослідження застосування поняття «техногенні» належить до синонімічного категоріального ряду); побутові відходи (відходи споживання, відходи вжитку). Однак при цьому в Україні немає жодного нормативно-правового акта, що встановлює режим поводження з техногенними відходами [34].

Висновки. Відсутність нормативно-правової підстави відповідно до чинного законодавства України для здійснення класифікації відходів, визначення ступеня небезпеки їх використання своїм негативним наслідком має подальше поглиблення техногенної екологічної катастрофи. Таким чином, використання техногенних відходів в Україні відбувається в умовах абсолютної нормативної невизначеності. Відповідно до встановлених вимог Угоди про Асоціацію України з Європейським Союзом, необхідно на рівні спеціального законодавчого акта визначити специфіку використання техногенних (промислових) відходів, визначити нормативні підстави класифікації техногенних відходів за ступенем їх екологічної небезпеки, встановити спеціальний порядок та підстави застосування заходів юридичної відповідальності у разі порушення чи неналежної реалізації таких режимних положень.

Список використаних джерел:

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII / Верховна Рада України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
2. Зуєв В.А. Екологічна політика у сфері поводження з відходами в Україні на сучасному етапі. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Право.* 2014. № 1. С. 93–99.
3. Зуєв В.А. Організаційно-правові проблеми забезпечення реалізації громадської та виробничої екологічної політики у сфері поводження з відходами. *Проблеми законності.* 2014. Вип. 125. С. 138–144
4. Кірін Р.С. Самовільне користування надрами: варіативність суб'єктів та об'єктивної сторони правопорушення. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2013. № 7. С. 97–104.
5. Легеза Ю.О. Здійснення державної екологічної політики в умовах децентралізації державної виконавчої влади. *Науковий вісник Ужгород. нац. ун-ту. Серія: Право.* 2016. № 38. Т. 1. С. 172–176.

6. Лєгеца Ю.О. Публічне адміністрування у сфері використання техногенних родовищ в Україні. *Visegrad journal on human rights*. 2015. № 5/2. С. 63–67
7. Hladii O.V., Leheza Y.O. Administrative and legal regime of the using and protection of technological fields : monograph. Riga : Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2017. 188 p.
8. Гладій О.В. Нормативно-правове регулювання адміністративно-правового режиму техногенних родовищ в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2016. № 5. Т. 2. С. 34–38.
9. Гладій О.В. Суб'єкти публічного управління у сфері регулювання, використання та охорони техногенних родовищ. *Право і суспільство*. 2017. № 1. С. 140–144.
10. Бринчук М.М. Правовая охрана окружающей среды от загрязнения токсичными веществами. Москва : Наука, 1990. 212 с.
11. Бринчук М.М., Дубовик О.Л., Жаворонкова Н.Г. и др. Экологическое право : от идей к практике. Москва : ИГП РАН, 1997. 28 с.
12. Бринчук М.М., Урсул А.Д., Мاستушкин М.Ю. Правовые аспекты устойчивого развития : учебное пособие. Москва : Ступени, 2005. 301 с.
13. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учеб. Москва : Юристъ, 1998. 688 с.
14. Бринчук М.М. Экологическое право : учебник / [2-е изд., перераб. и доп.]. Москва : Юристъ, 2003. 670 с.
15. Бринчук М.М., Дубовик О.Л., Жаворонкова Н.Г. и др. Экологическое право : от идей к практике. Москва : ИГП РАН, 1997. 28 с.
16. Братчиков В., Виговская А., Мищенко В. Управление промышленными отходами : учебное пособие. Харьков : РИП «Оригинал», 2002. Кн. 2. 168 с.
17. Малишева Н.Р., Олещенко В.І. Правові аспекти збереження біорізноманіття в контексті сталого розвитку. *Проблеми сталого розвитку України*. Київ, 2001.
18. Мальшева Н.Р. Гармонизация экологического законодательства в Европе. Киев : Фирма «Кит», 1996. 233 с.
19. Проблема методичних та екологічних ризиків у концепції сталого розвитку гірничо-металургійного комплексу Придніпров'я / Шевченко О.А., Деркачов Е.А., Огір К.Д. та ін. *Екологічний вісник*. 2008. № 6. С. 27–28.
20. Кашук Д. Як вирішити проблему утилізації відходів. URL: <https://nv.ua/ukr/biz/experts/shcho-bude-z-cinami-na-zhitlo-2174620.html>
21. Забруднення територій небезпечними відходами в Україні загрожує екологічними й техногенними катастрофами – Голова Держекоінспекції Андрій Мальований. Офіційний сайт Державної екологічної інспекції України. URL: <https://www.dei.gov.ua/posts/1035>
22. Canada produces the most waste in the world. The US ranks third. – Hristina Byrnes and Thomas C. Frohlich (24/7 Wall Street). URL: <https://www.usatoday.com/story/money/2019/07/12/canada-united-states-worlds-biggest-producers-of-waste/39534923/>
23. Правова охорона довкілля: сучасний стан та перспективи розвитку: монографія/ А.П. Гетьман, А.К. Соколова, Г.В. Анісімова та ін.; за ред. А.П. Гетьмана. Харків : Право, 2014. С. 656–657.
24. Зеркалов Д.В. Екологічна безпека та охорона довкілля: монографія. Київ : Основа, 2012. С. 63
25. Кращі європейські практики управління відходами: посібник/ А. Войціховська, О. Кравченко, О. Мелень-Забрамна, М. Паськевич; за заг. ред. О. Кравченка. Вид-во «Компанія «Манускрипт». Львів, 2019. С. 5
26. Мягченко О.П. Основы экологии : підручник. Київ : Центр учбової літератури, 2010. С. 57
27. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року : Розпорядження, Стратегія від 08.11.2017 р. № 820-р / Кабінет Міністрів

України// *Урядовий кур'єр* від 22.11.2017 р., № 220; *Офіційний вісник України* від 01.12.2017 р., № 94, стор. 61, стаття 2859

28. Олійник О.М. Правове регулювання охорони надр за законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2010. 16 с.

29. Євграшкіна Г.П., Шерстюк Н.П., Власова І.А. Екологічна експертиза територій, що прилягають до хвостосховища Північного гірничо-збагачувального комбінату (Кривбас). *Екологічний вісник*. 2009. № 1. С. 31–32.

30. Про відходи : Закон України від 5 березня 1998 року № 187/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 36–37. Ст. 242.

31. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон УРСР від 7 грудня 1984 року № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

32. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: ратифіковано із заявою Законом України № 1678-VII від 16.09.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

33. Державний класифікатор України. Класифікатор відходів ДК 005-96: Наказ Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації від 29.02.1996 р. № 89. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0089217-96#Text>

34. Державний класифікатор відходів: класифікація відходів на основі системи обліку. URL: <https://ecolog-ua.com/news/derzhavnyy-klassyfikator-vidhodiv-klassyfikasiya-vidhodiv-na-osnovi-systemy-obliku>

УДК 340.132

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.27>

ПРОКУРОР ЯК СУБ'ЄКТ ВІДНОСИН АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ, ОСОБЛИВОСТІ ЙОГО ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПОРІВНЯНО З ПРАВОВИМ СТАТУСОМ ІНШИХ УЧАСНИКІВ ПРОЦЕСУ

Соболева Ірина Вячеславівна,
аспірант кафедри
адміністративного права
(Запорізький національний
університет, м. Запоріжжя, Україна)
прокурор відділу забезпечення
позовної діяльності управління
представництва інтересів
держави в суді
(Прокуратура Запорізької області,
м. Запоріжжя, Україна)

У статті визначено поняття «суб'єкт адміністративного права» та «суб'єкт адміністративного судочинства» та встановлено, що «суб'єкт адміністративного права» – це юридична чи фізична особа, що є носієм прав і обов'язків у сфері державного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, та має здатність надати права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати. Водночас «суб'єкт адміністративного судочинства» – це особа, яка є носієм прав та обов'язків в адміністративних процесуальних відносинах з приводу відправлення правосуддя адміністративними судами і здатна їх у цих відносинах реалізувати. Суб'єкт в адміністративному праві – це особа (фізична або юридична), що за законом володіє здатністю мати і реалізовувати безпосередньо або через представника права і юридичні обов'язки. Учасником же є лише той суб'єкт, який фактично реалізовує надані права та виконує покладені обов'язки (тобто поняття «суб'єкт адміністративного права» є ширшим за поняття «учасник»). Проаналізовано положення КАС України щодо суб'єктів адміністративного процесу та звернуто увагу на те, що законодавець визначає осіб, які беруть участь у справі, не як суб'єктів адміністративного процесу, а саме як учасників. Також підкреслено, що в науці адміністративного права прокурора безпосередньо як суб'єкта права не виокремлюють, хоча його цілком можна віднести до тих категорій, які мають узагальнену назву, як-то: «органи держави та їх агенти», «державні органи та установи» тощо. Встановлено, що прокурор, представляючи на підставі закону інтереси держави в адміністративному суді, виступає у такий спосіб безпосереднім учасником адміністративно-процесуальних відносин. Таким чином, визначено, що прокурор в адміністративному процесі є багатостатусною фігурою, наділений більш розширеними повноваженнями порівняно з іншими учасниками процесу. Прокурор в адміністративному процесі – це уповноважена державою службова особа на здійснення представництва інтересів держави в адміністративному суді у випадках, передбачених законом, який має особливий статус з дещо розширеними правами і рівними з іншими учасниками справи.

Ключові слова: представництво інтересів держави у суді, прокурор, процесуальні підстави участі прокурора, суб'єкт, учасник, прокурор в адміністративному процесі.

**PROSECUTOR AS A SUBJECT OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS
IN UKRAINE, FEATURES OF ITS LEGAL STATUS IN COMPARISON WITH
THE LEGAL STATUS OF OTHER PARTICIPANTS IN THE PROCESS**

Sobolieva Irina Vyacheslavivna,
Graduate Student at the Department
of Administrative Law
(Zaporizhzhia National University,
Zaporizhzhia, Ukraine)
Prosecutor at the Department of
Maintenance of Claim Activity of
Management of Representation of
Interests of the State in Court
(Prosecutor's office of Zaporizhzhya
region, Zaporizhzhia, Ukraine)

The article defines the concepts of “subject of administrative law” and “subject of administrative proceedings” and establishes that “subject of administrative law” is a legal or natural person who is a holder of rights and obligations in the field of public administration provided by administrative and legal norms, and has the ability to exercise the granted rights and perform the assigned duties. At a time when the “subject of administrative proceedings” is a person who is the bearer of rights and obligations in administrative procedural relations concerning the administration of justice by administrative courts and is able to implement them in these relations. An entity in administrative law is a person (natural or legal) who by law has the ability to have and exercise directly or through a representative of the law and legal obligations. The participant is only the subject who actually exercises the granted rights and performs the assigned duties (i.e. the concept of the subject of administrative law is broader than the concept of the participant). The provisions of the CAS of Ukraine on the subjects of the administrative process are analyzed and attention is drawn to the fact that the legislator defines the persons involved in the case not as subjects of the administrative process, but as participants. It is also emphasized that in the science of administrative law the prosecutor is not singled out directly as a subject of law, although it can be attributed to those categories that have a generalized name, such as: “state bodies and their agents”, “state bodies and institutions” etc. It is established that the prosecutor, representing on the basis of the law interests of the state in administrative court, acts thus the direct participant of administrative and procedural relations. Thus, it is determined that the prosecutor in the administrative process is a multi-status figure, endowed with more expanded powers, compared to other participants in the process. A prosecutor in an administrative proceeding is an official authorized by a state official to represent the interests of the state in an administrative court in cases provided by law, which has a special status with somewhat expanded rights and equal with other participants in the case.

Key words: representation of the interests of the state in court, prosecutor, procedural grounds for the participation of the prosecutor, subject, participant, prosecutor in the administrative process.

Актуальність проблеми правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві пояснюється необхідністю проведення глибоких науково-теоретичних досліджень організаційно-правового становища прокурора як учасника адміністративного процесу, оскільки у вітчизняній юридичній науці це питання є малодослідженим. Питання участі прокурора в адміністративному судочинстві неодноразово вивчалось

вченими та науковцями: О.В. Шемякіним, О.В. Агеєвим, О.В. Анпілоговим та іншими. З урахуванням того, що станом на сьогодні триває процес реформування органів прокуратури України, змінюється статус, підстави участі прокурора в суді, з огляду на ту важливу функцію, яку виконують органи прокуратури у вигляді здійснення представництва інтересів держави в суді, питання її трансформації потребує додаткової уваги з боку науковців і практиків.

Слід зазначити, що етимологічне значення слова «суб'єкт» полягає в тому, що воно означає істоту, здатну до пізнання навколишнього світу, об'єктивної дійсності й до цілеспрямованої діяльності; особу, якій належить активна роль у певному процесі [1, с. 879], а «учасник» – це той, хто бере участь у чому-небудь, входить до складу групи осіб [2, с. 991]. Тобто останній розглядається в певній системі поряд з іншими – у конкретній справі, навіть епізодично.

За часів незалежності України кодекс адміністративного судочинства прийнято у двох редакціях (у 2005 та 2017 роках). Слід зауважити, що термін «суб'єкт» в основному законі з адміністративного судочинства вживає законодавець лише стосовно органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їхніх посадових чи службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг (п. 7 ст. 4 КАС України), без роз'яснення сутності цього терміна.

Аналізуючи положення КАС України щодо суб'єктів адміністративного процесу, необхідно звернути увагу на те, що законодавець визначає осіб, які беруть участь у справі, не як суб'єктів адміністративного процесу, а саме як учасників.

Учасників адміністративного процесу за приписами КАС України залежно від їхньої заінтересованості поділяють на осіб, які беруть участь у справі (сторони, треті особи, представники сторін і третіх осіб), та інших учасників (свідок, експерт, спеціаліст, перекладач, експерт з питань права та ін.).

Кодексом адміністративного судочинства України у редакції 2005 року до осіб, які беруть участь у справі, законодавець відносив: сторони, третіх осіб, представників сторін та третіх осіб (стаття 47 КАСУ). Поряд з цим Кодексом адміністративного судочинства України у редакції 2017 року до учасників судового процесу віднесено: сторони, третіх осіб, а також органи та особи, яким законом надано право звертатись до суду в інтересах інших осіб (стаття 42 КАСУ). Таким чином, натепер законодавець дещо розширив поняття представників в адміністративному суді, вказавши на те, що ними можуть бути як органи державної влади, так і особи, наділені правами звертатись до суду в інтересах інших осіб. До органів, яким законом надано право звертатись до суду в інтересах інших осіб, поміж інших законодавець відносить прокурора (стаття 60 КАСУ 2005 року, стаття 53 КАСУ 2017 року).

Таким чином, видається, що у науці адміністративного права прокурора безпосередньо як суб'єкта права не виокремлюють, хоча його цілком можна віднести до тих категорій, які мають узагальнену назву, як-то: «органи держави та їх агенти», «державні органи та установи» тощо. Справді, у жодному наявному джерелі у аналізі системи суб'єктів адміністративного права прокурор як самостійний елемент вищезазначеної системи не виділяється [3, с. 62–63].

Певну специфіку до адміністративно-правового статусу прокурора як суб'єкта владних повноважень та як представника інтересів держави в адміністративному судочинстві додають власне владні повноваження прокурора. Вони базуються на реалізації у законах України конституційних положень, які, своєю чергою, визначають повноваження та завдання органів прокуратури. Владні повноваження прокурора,

на думку С.Г. Стеценка та В.М. Кравчука, – це наділені особливим правовим змістом його права і обов'язки, які встановлені Конституцією та законами України, реалізація яких впливає на життєдіяльність, поведінку і свободу громадян, функціонування органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб, що здійснюється в інтересах держави чи особи, та реалізацію яких забезпечено правовими гарантіями незалежності прокурора та можливістю застосування державного примусу. Таким чином, владні повноваження прокурора є однією зі специфічних ознак, завдяки якій інститут прокуратури, прокурор набуває особливого правового статусу, визначених правомочностей у сфері професійної діяльності. Наявність та реалізація владних повноважень вказує на реальну здатність прокуратури впливати на волю та поведінку іншої сторони в необхідних межах [4, с. 70–76].

Розглядаючи прокурора як суб'єкта відносин адміністративного судочинства, слід зазначити, що у правовій доктрині розмежовують поняття «суб'єкт» та «учасник». Трапляється, що ці поняття ототожнюють, однак здебільшого у науковій спеціальній галузевій літературі їх розмежовують. Суб'єкт в адміністративному праві – це особа (фізична або юридична), що за законом володіє здатністю мати і реалізовувати безпосередньо або через представника права і юридичні обов'язки. Учасником же є лише той суб'єкт, який фактично реалізовує надані права та виконує покладені обов'язки (тобто поняття «суб'єкт адміністративного права» є ширшим за поняття «учасник»). Хоча у доктрині наявні різні точки зору щодо співвідношення понять «суб'єкт провадження» і «учасник провадження», які можна у систематизованому вигляді охарактеризувати так: 1) ці поняття співвідносяться між собою як поняття «суб'єкт права» і «учасник правовідносин»; 2) «суб'єкт провадження» за змістом є більш об'ємним поняттям і включає в себе поняття «учасник провадження»; 3) «суб'єкт провадження» і «учасник провадження» є самостійними і за своїм змістом не співвідносяться між собою [5, с. 56]. З огляду на викладене, вважаємо за можливе стверджувати, що поняття «суб'єкт провадження» за своїм змістом є більш широким поняттям, ніж «учасник провадження», оскільки до «суб'єктів» належать усі, хто претендує на участь у провадженні, а до «учасників» належать ті, хто фактично бере участь у провадженні.

Учасником адміністративного процесу є особа, яку чинним законодавством України наділено процесуальними правами та обов'язками в сфері розгляду адміністративних справ адміністративними судами. Тобто це особа, яка може вчиняти процесуальні дії, спрямовані на досягнення мети процесу, хоча б в одній зі стадій адміністративного процесу. Класифікацію учасників адміністративного процесу здійснюють за різними критеріями. Виходячи з положень коментованої статті та інших положень КАС України, можна дійти висновку, що законодавець провів поділ учасників адміністративного процесу за підставою наявності в них юридичної зацікавленості у результатах розв'язання адміністративної справи. Виходячи з цього, учасників адміністративного процесу можна поділити на дві основні групи: особи, які заінтересовані в результаті справи, та особи, які не мають юридичної заінтересованості у результатах вирішення адміністративної справи.

Перша група визначена законодавцем як «учасники судового процесу». Особи, які беруть участь у справі, реалізують надані їм процесуальні права та обов'язки в адміністративному процесі для того, щоб досягти певного правового результату, в якому вони заінтересовані. Саме ознака наявності юридичного інтересу в результаті справи насамперед відрізняє учасників судового процесу від інших учасників адміністративного процесу. Коментована стаття містить перелік осіб, які належать до першої групи учасників адміністративного процесу. Характер юридичної заінтересованості в адміністративній справі не є однаковим для всіх осіб, які беруть участь у справі. Деякі з них

мають матеріально-правовий інтерес у результаті справи (це сторони та треті особи); інші мають процесуально-правовий інтерес (це представники сторін та третіх осіб).

Прокурор, представляючи на підставі закону інтереси держави в адміністративному суді, виступає у такий спосіб безпосереднім учасником адміністративно-процесуальних відносин, що також визначено статтею 53 КАС України.

Одним із нововведень КАС України є визначення правового статусу прокурора в суді (саме на захист державних інтересів, а не інтересів громадянина, як це було у попередньому кодексі). Адже ще раніше (у 2016 році) на конституційному рівні на прокуратуру вже було покладено представництво в суді лише інтересів держави (п. 3 ст. 131-1 Конституції України). Ці конституційні положення мають фундаментальний характер для правової регламентації діяльності прокурора у суді в адміністративній юрисдикції.

Перш за все звернемо увагу на положення ч. 1 ст. 53 КАС України, які надають прокурору право на звернення до суду у справах, віднесених законом до його юрисдикції, поруч з органами та особами, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб та брати участь у справі в інтересах цих осіб ч. 2 ст. 42 КАС України. Системний аналіз наведених вище правових норм дозволяє зробити висновок, що їх реалізація, на перший погляд, ускладнює досягнення завдань, які покладаються на прокуратуру у разі здійснення представництва інтересів держави в суді, оскільки інститут прокурорського представництва відрізняється від інших процесуальних інститутів перш за все завданнями, які перед ним ставляться, обсягом повноважень представників та формами їх участі у справі, юридичною силою джерел, де вони закріплюються, тощо. Тому надалі законодавець у цих нормах проводить диференціацію правового становища прокурора й інших учасників судового процесу, що є цілком логічним, адже статус прокурора в суді (поза межами кримінальної юстиції) визначений конституційно, і він (прокурор) повинен здійснювати представництво вказаних інтересів відокремлено від інших органів та осіб.

З прийняттям нової редакції КАС України можна виділити такі форми участі прокурора в адміністративному судочинстві:

- як самостійний позивач в інтересах держави у разі відсутності суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесений захист законних інтересів держави;
- як представник в інтересах держави в особі суб'єкта владних повноважень, якщо останній не здійснює або неналежним чином здійснює захист законних інтересів держави, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження;
- як представник в інтересах держави за позовами інших осіб;
- як відповідач в адміністративній справі;
- як третя особа, яка заявляє чи не заявляє самостійні вимоги на предмет спору.

Таким чином, прокурор в адміністративному процесі є багатостатусною фігурою, наділений більш розширеними повноваженнями порівняно з іншими учасниками процесу. Таке якоюсь мірою привілейоване становище, на нашу думку, було допущено законодавцем, оскільки статтею 131 Конституції України законодавцем органи прокуратури віднесено до розділу правосуддя, а отже, цей орган покликаний до всебічного зміцнення законності й правопорядку, запобігання злочинам та іншим правопорушенням, охорони від будь-яких посягань, закріплених у Конституції України основних засад суспільного ладу, його політичної та економічної систем, виправлення й перевиховання осіб, які порушили закон, тощо.

Поряд з цим необхідно враховувати, що відповідно до усталеної практики ЄСПЛ сторонами судового розгляду є позивач і відповідач, які мають рівні права, включаючи право на юридичну допомогу. Підтримка прокуратурою однієї зі сторін може

бути виправдана за певних умов, наприклад, з метою захисту вразливих осіб, які вважаються не здатними захистити свої інтереси самотійно, або в разі, якщо правопорушення зачіпає велику кількість людей, або якщо вимагають захисту реальні державні інтереси або майно. ЄСПЛ неодноразово звертав увагу на участь прокурора в суді на боці однієї зі сторін як обставину, що може впливати на дотримання принципу рівності сторін.

Натепер однозначною є практика ЄСПЛ, яка відстоює позицію про можливість участі прокурора у справі тільки за наявності на це підстав. Зокрема, ЄСПЛ у низці справ роз'яснював, що одна лише участь («активна» чи «пасивна») прокурора або іншої особи рівнозначної посади може розглядатися як порушення пункту 1 статті 6 Конвенції [6, § 53]. Оскільки прокурор, висловлюючи думку з процесуального питання, займає одну зі сторін спору, його участь може створювати для сторони відчуття нерівності [7, § 27], підтримка прокуратурою однієї зі сторін, безумовно, може бути виправданою за належних обставин, наприклад для захисту прав вразливих груп – дітей, інвалідів тощо, які вважаються не здатними захищати свої інтереси самотійно, або коли захисту потребують державні інтереси [8, § 35].

Важливим є питання хто ж може бути представником у суді – прокурор як посадова особа чи прокуратура як державний орган? Однозначну відповідь на це питання сформулював Верховний Суд у складі колегії суддів Другої судової палати Касаційного цивільного суду у постанові від 13 травня 2020 року у справі № 2-2761/09 за позовом фізичної особи до товариства з обмеженою відповідальністю про визнання права власності. Апеляційну скаргу у цій справі подала прокуратура Дніпропетровської області, якій суд поновив строк на оскарження. Верховний Суд наголосив, що згідно з частиною 3 статті 23 Закону України «Про прокуратуру» (у редакції, чинній на час подання апеляційної скарги) право подання апеляційної чи касаційної скарги на судові рішення в цивільній, адміністративній, господарській справі надається прокурору, який брав участь у судовому розгляді, а також незалежно від участі в розгляді справи прокурору вищого рівня: Генеральному прокурору, його першому заступнику та заступникам, керівникам регіональних та місцевих прокуратур, першим заступникам та заступникам керівників регіональних прокуратур. Відповідно до статті 48 Цивільного процесуального кодексу (ЦПК) України сторонами у цивільному процесі є позивач і відповідач. Позивачем і відповідачем можуть бути фізичні і юридичні особи, а також держава. Верховний Суд підкреслив, що з апеляційною скаргою в інтересах держави в особі Дніпровської міської ради у цій справі звернувся перший заступник прокурора, а не прокуратура Дніпропетровської області, яка є самотійним суб'єктом цивільних правовідносин, однак вона не є учасником у цій справі. Тобто апеляційний суд відкрив провадження та переглянув рішення суду першої інстанції за скаргою прокуратури як юридичної особи, в якій немає повноважень на подання такої скарги.

Таким чином, з огляду на чинне законодавство та усталену судову практику право на звернення до суду має право саме прокурор як посадова особа, а не прокуратура як юридичний орган.

Ще донедавна Конституцією України, Кодексом адміністративного судочинства в Україні, Законом України «Про прокуратуру» та іншими підзаконними актами на органи прокуратури було покладено повноваження щодо представництва інтересів у суді як держави, так і громадянина у випадках, визначених законом. Проте з прийняттям у 2016 році закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) повноваження органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина у суді було знівлено.

Таким чином, функціонування адміністративної юстиції в Україні залишається однією з найбільш проблем, оскільки пересічним громадянам нині складно досягти справедливості, оскаржуючи рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Адміністративні суди мають посісти важливе місце у системі судочинства та забезпечувати підтримання в Україні демократії, верховенства права.

Прокурор завжди був і залишається представником органу, покликаного здійснювати нагляд за дотриманням законності всіма суб'єктами правовідносин, що є особливо актуальним для адміністративно-юрисдикційної діяльності з її специфічними ознаками – наявністю конфліктів у сфері публічного адміністрування, змагальністю сторін тощо.

Необхідно зазначити, що є відмінність між представництвом адвоката (процесуального представника) і прокурора в адміністративному процесі. Так, Р.Я. Лемик зауважує, що прокурор завжди є представником так званої публічної влади, а законодавство про прокуратуру – складовою частиною публічного права. Під час здійснення нагляду і реалізації інших функцій прокурор використовує надані йому законом владні повноваження. Адвокат не має державного статусу і представляє інтереси фізичних та юридичних осіб (а не держави загалом) як у публічно-правовій, так і у приватній сфері відносин [9, с. 232–238].

Крім цього, на відміну від адвоката, прокурор наділений правом підтримувати свій позов, поданий в інтересах держави, в особі органу, уповноваженого здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах і вимагати вирішення судом спору по суті навіть у тому разі, коли такий орган відмовився від підтримання заявлених позовних вимог прокурора [10, с. 38]. Вважаємо, що така законодавча позиція є цілком обґрунтованою, оскільки непоодинокими є випадки відмови державного органу контролю від представництва органів прокуратури. У разі задоволення судом позовних вимог прокурора у таких випадках вважаємо за доцільне приймати рішення про притягнення до дисциплінарної, адміністративної, кримінальної відповідальності посадову особу такого державного органу, відповідальну за прийняття рішення про відмову від представництва прокурора.

Кодексом адміністративного судочинства передбачена ще одна відмінність представництва прокурора від представництва адвоката. Так, у разі наявності законодавчо обґрунтованих підстав прокурор, який не брав участь у справі, з метою вирішення питання про наявність підстав для подання апеляційної чи касаційної скарги, заяви про перегляд рішення за нововиявленими або виключними обставинами, вступ у розгляд справи за позовом (заявою) іншої особи має право ознайомлюватися з матеріалами справи в адміністративному суді та робити їх копії [11, с. 38]. Така законодавча позиція також є обґрунтованою, оскільки саме на органи прокуратури покладено обов'язок відновлення порушених інтересів держави в усіх випадках.

У разі реалізації прокурором своїх повноважень в адміністративно-юрисдикційних провадженнях відбувається реалізація певної поставленої мети, визначених завдань та виконання функцій. Мета участі прокурора в адміністративно-юрисдикційних провадженнях ґрунтується на нормативно закріплених положеннях і полягає у представництві (дещо відмінному від звичайного) та захисті прав, свобод та інтересів держави.

Прокурора не можна ототожнювати з іншими учасниками судового процесу, такими як: свідки, експерти, спеціалісти тощо, оскільки він виступає в інтересах держави, а не від власного імені, виступає як посадова особа органу державної влади, має в суді функції доказування, викладення фактів, підтвердження своєї правової позиції

для переконання суду до прийняття законного рішення на користь держави, а тому і суспільства загалом.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зазначити, що прокурор в адміністративному процесі – це уповноважена державою службова особа на здійснення представництва інтересів держави в адміністративному суді у випадках, передбачених законом, який має особливий статус з дещо розширеними правами порівняно з іншими учасниками справи.

Участь прокурора в адміністративному процесі полягає у здійсненні прокурором процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів держави у випадках, встановлених законом.

Прокурор як суб'єкт адміністративного права – це багатостатусний специфічний учасник адміністративного процесу, наділений дещо привілейованими правами, діяльність якого спрямована на відновлення порушених державних інтересів.

Особливість же процесуального статусу прокурора полягає в тому, що, дотримуючись принципів незалежності судів та рівності сторін процесу, прокурор висловлює свою правову позицію та вчиняє процесуальні дії самостійно, незалежно від волі інших учасників процесу. Це гарантує забезпечення захисту публічних інтересів у разі зловживань своїми процесуальними правами державних органів, які й повинні були б захищати державу.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ–Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. 1440 с. (С. 879).
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ–Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. 1440 с. (с. 991).
3. Коломоєць Т.О., Шемякін О.В. Прокурор в адміністративно-юрисдикційних провадженнях: питання теорії і практики : монографія. 2012, С. 62–63.
4. Стеценко С.Г. Прокурор як суб'єкт владних повноважень / С.Г. Стеценко, В.М. Кравчук. *Вісник прокуратури*. 2011. № 11(125). С. 70–76.
5. Коломоєць Т.О., Шемякін О.В. Прокурор в адміністративно-юрисдикційних провадженнях: питання теорії і практики : монографія. 2012, С. 56.
6. Рішення у справі *Martinie v. France*, application No. 58675/00, 12.04.2006, § 53.
7. Рішення у справі *Kress v. France*, application No. 4 39594/98, 07.06.2001, § 81; рішення у справі *F.W. v. France*, application No. 61517/00, 31.03.2005, § 27.
8. Рішення від 15.01.2009 у справі *Menchinskaya v. Russia*, application no. 42454/02, § 35.
9. Лемик Р. Завдання і форми участі прокурора в цивільному процесі. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2011. № 54. С. 232–238.
10. Кодекс адміністративного судочинства України : станом на 03.03.2020 р. / Верховна Рада України. Офіц. вид. Київ : Парлам. вид-во. 2020. С. 38. (Бібліотека офіційних видань).
11. Кодекс адміністративного судочинства України : станом на 03.03.2020 р. / Верховна Рада України. Офіц. вид. Київ : Парлам. вид-во. 2020. С. 39. (Бібліотека офіційних видань).

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.28>

КОМІСІЯ З ПИТАНЬ ВИЩОГО КОРПУСУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК СУБ'ЄКТ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

Стець Олег Миколайович,
кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри конституційного,
міжнародного та приватного права
(Криворізький факультет
Національного університету
«Одеська юридична академія»,
м. Кривий Ріг,
Дніпропетровська область, Україна)

Статтю присвячено дослідженню якісно-змістовних ознак Комісії з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкта державно-службових правовідносин. Стосовно Комісії з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкта державно-службових правовідносин встановлено таке: 1) її наділено владними повноваженнями, тобто це передовий суб'єкт, якому державою надано широкі повноваження в галузі державної служби; 2) її наділено відповідним правовим статусом; 3) вона є можливим учасником конкретних державно-службових правовідносин; 4) її реальна участь у державно-службових правовідносинах здійснюється на підставі наявності компетенції для цього тощо.

Специфіка правового статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби полягає в її структурі та налічує такі елементи: 1) нормативно-правову основу; 2) принципи функціонування; 3) мету та завдання; 4) компетенцію (повноваження, предмет відання, функціональне призначення); 5) порядок формування; 6) порядок ухвалення рішень.

Визначено, що до принципів функціонування як елементу правового статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби віднесено: а) загальні принципи адміністративно-правового регулювання, які передбачено для кожного суб'єкта публічного адміністрування – верховенства права та належного врядування; б) спеціальні принципи, які визначено в профільному законодавстві, а саме: законність, професіоналізм, чесність, неупередженість, прозорість, рівність, ефективність, колегіальність та обґрунтованість ухвалення рішень.

Установлено, що метою функціонування Комісії з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкта державно-службових правовідносин є забезпечення узгодження дій щодо реалізації сукупності правових, організаційних, соціальних, моральних механізмів впливу на відносини, що охоплюють сферу державної служби. Звернуто увагу на те, що важливість досягнення мети підкреслюється суспільною необхідністю, адже від ефективності діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби залежить стан забезпеченості права громадян на державну службу.

Ключові слова: державно-службові правовідносини, суб'єкт правовідносин, Комісія з питань вищого корпусу державної служби, провідний суб'єкт, правовий статус.

COMMISSION ON THE ISSUES OF SENIOR BUILDING OF THE PUBLIC SERVICE AS A SUBJECT OF PUBLIC SERVICE LEGAL RELATIONS

Stets Oleh Mykolaiovych,
Candidate of Juridical Sciences,
Head of the Department of Constitutional,
International and Private Law
(Kryvyi Rih Faculty of the National
University "Odesa Law Academy",
Kryvyi Rih, Dnipropetrovsk region,
Ukraine)

The article is devoted to the study of qualitative and substantive features of the Commission on the Issues of Senior Building of the Public Service as a subject of public service legal relations. It is established that the Commission on the Issues of Senior Building of the Public Service as a subject of public service: 1) endowed with power, it is a leading entity, to which the state has given broad powers in the field of public service; 2) endowed with the appropriate legal status; 3) is a possible participant in specific public service legal relations; 4) the real participation of the Commission on the Issues of Senior Building of the Public Service in public service legal relations is carried out on the basis of the competence for this, etc. The specifics of the legal status of the Commission on the Issues of Senior Building of the Public Service is its structure and includes the following elements: 1) regulatory framework; 2) principles of functioning; 3) purpose and objectives; 4) competence (authority, subject of jurisdiction, functional designation); 5) the order of formation; 6) the decision-making procedure.

It is determined that the principles of functioning as an element of the legal status of the Commission on the Issues of Senior Building of the Public Service include: a) general principles of administrative and legal regulation, which are provided for each subject of public administration – the rule of law and good governance; b) special principles defined in the relevant legislation, namely: legality, professionalism, honesty, impartiality, transparency, equality, efficiency, collegiality and soundness of decision-making.

It is established that the purpose of the Commission on the Issues of Senior Building of the Public Service as a subject of public service legal relations is to ensure coordination of actions to implement a set of legal, organizational, social, moral mechanisms to influence relations covering the public service. Attention is paid to the fact that the importance of achieving the goal is emphasized by public necessity, because the right of citizens to public service depends on the effectiveness of the Commission on the Issues of Senior Building of the Public Service.

Key words: public service legal relations, subject of legal relations, Commission on the Issues of Senior Building of the Public Service, leading subject, legal status.

Вступ. Зміна концептуальних засад державної служби відповідно до міжнародних стандартів зумовила потребу переосмислення низки науково-теоретичних положень щодо державно-службових правовідносин та їх структури. Питання правової природи суб'єктів державно-службових правовідносин є одним із найбільш важливих, оскільки від вибору того чи іншого тлумачення цієї дефініції залежить подальша характеристика похідних від неї понять, не є винятком і визначення якісних характеристик Комісії з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкта державно-службових правовідносин та виокремлення опосередкованого ним її правового статусу. Проблематика визначення функціонального призначення Комісії з питань вищого корпусу державної служби відображає зміст інституту державної служби, при цьому вона була і залишається надзвичайно актуальною, особливо зважаючи на докорінні зміни, які

відбуваються в усіх сферах суспільного життя, насамперед у сфері державно-службових відносин.

Суттєвий науковий внесок у розроблення концептуальних засад державно-службових правовідносин було зроблено такими вченими, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Гіунова, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць та інші. Водночас значна кількість запитань, пов'язаних із визначенням специфіки правового статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби, та її роль як суб'єкта державно-службових правовідносин залишається ще не вирішеною, зважаючи на нормотворче реформування засад функціонування публічної влади, що і свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження якісно-змістовних ознак Комісії з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкта державно-службових правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Для цілей цього дослідження державно-службові правовідносини доцільно тлумачити як сукупність суспільних відносин, які виникають, змінюються, припиняються у сфері функціонування державної служби та які врегульовано нормами службового права. До специфічних ознак державно-службових правовідносин можна віднести й те, що учасником цих правовідносин є суб'єкт управління державною службою, який здійснює регулювання діяльності керованого суб'єкта (державного службовця).

Загалом, під суб'єктами управління державною службою розуміють сукупність спеціальних органів виконавчої влади або підрозділів державних органів, до компетенції яких належать визначення, забезпечення й реалізація правових та організаційно-процесуальних засад організації та діяльності державної служби [1, с. 126]. Ст. 12 Закону України «Про державну службу» до системи управління державною службою, крім інших, віднесено Комісію з питань вищого корпусу державної служби [2].

Комісія з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкта державно-службових правовідносин полягає в такому: 1) її наділено владними повноваженнями, тобто це передовий суб'єкт, якому державою надано широкі повноваження у галузі державної служби [3, с. 168]; 2) її наділено відповідним правовим статусом; 3) вона є можливим учасником конкретних державно-службових правовідносин; 4) її реальна участь у державно-службових правовідносинах здійснюється на підставі наявності компетенції для цього.

Щодо окреслення правового статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби, то єдиного тлумачення щодо цього поняття не вироблено й дотепер. Загалом, указана категорія відображає сукупність визначених суб'єктивних прав та обов'язків, які закріплюються за відповідним суб'єктом нормативно-правовими актами та гарантуються державою. Специфіка правового статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби полягає в його структурі та налічує такі елементи: 1) нормативно-правову основу; 2) принципи функціонування; 3) мету та завдання; 4) компетенцію; 5) порядок формування; 6) порядок ухвалення рішень.

Нормативно-правову основу функціонування Комісії з питань вищого корпусу державної служби формують правові норм, що містяться в нормативно-правових актах: а) загального характеру, які регулюють діяльність органів виконавчої гілки влади в цілому (наприклад положення Конституції України (ст. 6, ч. ст. 19) [4], Кодекс адміністративного судочинства [5]); б) спеціального характеру, що регулюють діяльність Комісії з питань вищого корпусу державної служби. До них належать закони України «Про державну службу» [2], «Про запобігання корупції» [6]; постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби» [7], «Про затвердження Порядку відбору представників

громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби» [8], «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» [9]; Регламент роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби [10] тощо.

Щодо принципів функціонування як елемента правового статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби, то слід зазначити, що вказаний суб'єкт зобов'язаний дотримуватися: а) загальних принципів адміністративно-правового регулювання – верховенства права та належного врядування [11, с. 67–76]; б) спеціальних принципів, які визначено у профільному законодавстві, а саме: законності, професіоналізму, чесності, неупередженості, прозорості, рівності, ефективності, колегіальності та обґрунтованості ухвалення рішень [7].

Метою функціонування Комісії з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкта державно-службових правовідносин є забезпечення узгодження дій щодо реалізації сукупності правових, організаційних, соціальних, моральних механізмів впливу на відносини, що охоплюють сферу державної служби. Важливість досягнення мети цього колегіального органу підкреслюється суспільною необхідністю, адже від ефективності діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби залежить стан забезпеченості права громадян на державну службу.

Компетенція Комісії з питань вищого корпусу державної служби складається із сукупності визначених повноважень, наданих цьому суб'єктові, у сфері державної служби для виконання функціонального призначення. Загалом, Комісія з питань вищого корпусу державної служби є постійним колегіальним органом, наділеним спеціальною компетенцією у сфері функціонування державної служби [2]. Повноваження як елемент правового статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби є сукупністю її прав та обов'язків, якими визначено міру можливої поведінки та встановлено певні види такої поведінки. Відповідно до ст. 14 Закону України «Про державну службу», на Комісію з питань вищого корпусу державної служби покладено такі повноваження: 1) погодження розроблених центральним органом виконавчої влади типових вимог до професійної компетентності державних службовців, які обіймають посади державної служби категорії «А», що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; 2) проведення конкурсу на обіймання посад державної служби категорії «А» та внесення суб'єктові призначення пропозиції щодо кандидатур на такі посади (загальною кількістю не більше п'яти осіб); 3) здійснення дисциплінарних проваджень щодо державних службовців, які обіймають посади державної служби категорії «А», та внесення суб'єктові призначення пропозицій за наслідками дисциплінарного провадження [2].

Елементом правового статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби є порядок формування цього органу. Цей орган є колегіальним та формується з представника Верховної Ради України, визначеного комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання державної служби; представника, якого визначено Президентом України; представника, якого визначено Кабінетом Міністрів України; керівника центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (за посадою) або (за його дорученням) заступника керівника цього органу; фахівця з питань управління персоналом, якого визначено Кабінетом Міністрів України; двох представників – по одному представнику від закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, та від громадських об'єднань, обраних відповідно до порядку, затвердженого Кабінетом Міністрів України [2].

Залежно від підстави входження до Комісії з питань вищого корпусу державної служби різняться нормативно визначені вимоги до кандидатів:

1) до фахівця з питань управління персоналом, визначеного Кабінетом Міністрів України, висувається вимога щодо підтвердження його статусу, тобто особа має бути спеціалістом, професіоналом, людиною, що володіє спеціальними знаннями і навичками в галузі з питань управління персоналом;

2) до представника від закладів вищої освіти висуваються вимоги щодо статусу закладу освіти (наявність ліцензії, що підтверджує здійснення підготовки здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра, доктора філософії або доктора наук за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» не менш як за 2 роки до оголошення про відбір кандидатів) та щодо самого кандидата (наявність громадянства України, наявність вищої освіти за освітнім ступенем магістра, наявність загального стажу роботи не менше ніж сім років, відсутність членства в політичних партіях, досвід діяльності чи фахові знання у сфері державної служби або у сфері управління людськими ресурсами, проходження тестування на обіймання посад державної служби категорії «А») [8];

3) до представника від громадських об'єднань висуваються вимоги щодо діяльності громадського об'єднання (має діяти відповідно до Закону «Про громадські об'єднання» та протягом не менше ніж 5 років до оголошення про відбір кандидатів провадити діяльність у сфері розвитку державної служби або у сфері управління людськими ресурсами) та щодо самого кандидата (наявність громадянства України, наявність вищої освіти за освітнім ступенем магістра, наявність загального стажу роботи не менше ніж сім років, відсутність членства в політичних партіях, досвід діяльності чи фахові знання у сфері державної служби або у сфері управління людськими ресурсами, проходження тестування на обіймання посад державної служби категорії «А») [8].

Для участі у відборі громадські об'єднання, заклади вищої освіти, кандидати яких відповідають установленим вимогам, надсилають на адресу електронної пошти такі документи у форматі PDF: клопотання громадського об'єднання, закладу вищої освіти щодо допуску/участі їх кандидата до відбору; рішення керівного органу (для громадського об'єднання), рішення вченої ради (для закладу вищої освіти) про висування кандидата для участі у відборі; копію статуту чи іншого установчого документа громадського об'єднання; копію ліцензії на провадження освітньої діяльності за освітнім ступенем магістра, доктора філософії або доктора наук за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» (для закладу вищої освіти); резюме за формою згідно з додатком; заяву кандидата про участь у відборі із зазначенням основних мотивів щодо включення до складу Комісії; декларацію особи, вповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за рік, що передує року, в якому оприлюднено оголошення про відбір кандидатів до складу Комісії (для кандидатур, поданих громадськими об'єднаннями); копію документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України; документи та інші матеріали, що підтверджують досвід діяльності у сфері державної служби або у сфері управління людськими ресурсами протягом не менше ніж п'ять років (для кандидатур, поданих громадськими об'єднаннями).

Термін повноважень членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби становить чотири роки, окрім осіб, термін повноважень яких визначається строком повноважень суб'єкта, представником якого є особа (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України). Крім того, Голова Національного агентства України з питань державної служби або його заступник перебувають у складі Комісії з питань вищого корпусу державної служби відповідно до строку перебування на посаді [2].

Щодо порядку ухвалення рішень, то вони ухвалюються колегіально на засіданні Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Засідання Комісії вважається повноважним, якщо в ньому бере участь не менше ніж половина членів Комісії (в окремих випадках, за письмовою вимогою чотирьох членів Комісії – за участі третини членів Комісії). Рішення Комісії питань вищого корпусу державної служби ухвалюються відкритим голосуванням членів Комісії шляхом піднесення рук без можливості передання голосу іншому членові Комісії. За рішенням Комісії з питань вищого корпусу державної служби на її засіданні можуть бути присутніми представники державних органів, наукових установ, навчальних закладів, засобів масової інформації, громадських об'єднань та міжнародних організацій [10].

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, доходимо висновку, що Комісія з питань вищого корпусу державної служби є суб'єктом управління державною службою, до компетенції якої належать визначення, забезпечення й реалізація правових та організаційних засад діяльності державної служби. Визначено, що правовий статус Комісії з питань вищого корпусу державної служби є категорією, яка відображає сукупність конкретно визначених нормативно-правовими актами суб'єктивних прав та обов'язків. Специфіка правового статусу Комісії з питань вищого корпусу державної служби полягає в його структурі. Важливість, широке коло державно-службових правовідносин та розвиток елементів механізму їх правового забезпечення зумовлюють потребу здійснення подальших досліджень у цьому напрямі.

Список використаних джерел:

1. Балух Д.В. До визначення особливостей управління державною службою. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2008. № 4. С. 123–127.
2. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 10.11.2020 р.).
3. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. Москва, 1972. 228 с.
4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. 254к/96-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 02.12.2020 р.).
5. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № № 2747-IV / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 02.12.2020 р.).
6. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 20.11.2020 р.).
7. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 243 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-п#n9> (дата звернення: 20.11.2020 р.).
8. Про затвердження Порядку відбору представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2019 р. № 906 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/906-2019-п#n11> (дата звернення: 20.11.2020 р.).

9. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-p> (дата звернення: 20.11.2020 р.).

10. Регламент роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби: Рішення Комісії з питань вищого корпусу державної служби 28 липня 2016 р. URL: <https://nads.gov.ua/vishchij-korpus-derzhavnoyi-sluzhbi/komisiya-z-pitan-vishchogo-korpusu-derzhavnoyi-sluzhbi/reglament-roboti> (дата звернення: 20.11.2020 р.).

11. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.29>

СУТНІСТЬ ТА СКЛАДНИКИ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ

Тулянцева Валерія Андріївна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного,
господарського та екологічного права
(Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»,
м. Дніпро, Україна)

У науковій статті зазначено, що побудова соціальної держави передбачає створення певних умов, у межах яких забезпечуються соціально-економічні права людини й громадянина. Наголошено, що подальша розбудова української державності та утвердження України як соціальної держави безпосередньо пов'язується з реформуванням системи публічних фінансів країни загалом і системи позабюджетних цільових фондів зокрема. Підкреслено, що наявність фінансових ресурсів детермінує рівень ефективності реалізації моделі соціальної та економічно розвинутої держави. Визначено, що саме завдяки акумуляції коштів у власності держави й територіальних громад та формування публічних фондів можливим є існування самої держави. Розглянуто підходи до визначення поняття «фінанси». Установлено, що фінанси – це економічні відносини, які виникають у процесі розподілу й перерозподілу вартості валового внутрішнього продукту та частини національного доходу; мають грошовий характер; є планомірними; забезпечують реалізацію публічного інтересу; є динамічними (передбачають рух грошових коштів у відповідних напрямках, а саме: акумулювання, розподіл і використання, при цьому такий рух коштів опосередковує утворення фондів); реалізуються з метою функціонування фондів, коштами яких забезпечується реалізація завдань і функцій держави та територіальних громад. Підкреслено, що публічність – це перманентна властивість сукупності саме тих економічних відносин, які є фінансами. Як висновок обґрунтовано, що фінансова система розкриває зміст фінансів і становить органічну сукупність фінансових відносин, урегульованих фінансово-правовими нормами, шляхом реалізації яких відбувається формування, розподіл і використання коштів публічних фондів. Такі фінансові відносини групуються за критерієм однорідності, чим набувають якості інституту (ланки).

Ключові слова: позабюджетний державний цільовий фонд, Пенсійний фонд України, публічний фонд, фінансова система, фінансово-правове регулювання, фінанси, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Фонд соціального страхування України, фонд.

ESSENCE AND COMPONENTS OF THE FINANCIAL SYSTEM

Tuliantseva Valeriia Andriivna,
 Candidate of Juridical Sciences,
 Senior Lecturer at the Civil, Commercial
 and Environmental Law Department
 (National Technical University "Dnipro
 Polytechnic", Dnipro, Ukraine)

The scientific article states that the construction of the welfare state involves the creation of certain conditions within which the socio-economic rights of man and citizen are ensured. It is emphasized that the further development of Ukrainian statehood and the establishment of Ukraine as a welfare state is directly related to the reform of the public finance system of the country in general and the system of extra-budgetary trust funds in particular. It is emphasized that the availability of financial resources determines the level of efficiency of the model of socially and economically developed state. It is determined that the existence of the state itself is possible due to the accumulation of funds owned by the state and territorial communities and the formation of public funds. Approaches to the definition of "finance" are considered. It is established that finance is an economic relationship that arises in the process of distribution and redistribution of the value of gross domestic product and part of national income; have a monetary nature; are planned; ensure the realization of the public interest; are dynamic (provide for the movement of funds in the relevant areas, namely the accumulation, distribution and use, with such a movement of funds mediates the formation of funds); are realized for the purpose of functioning of funds by means of which realization of tasks and functions of the state and territorial communities is provided. It is emphasized that publicity is a permanent property of the set of economic relations that are finance. Given the legal position of the European Court of Human Rights, the evaluative nature of the definition of the concept of public interest was stated. In conclusion, it is substantiated that the financial system discloses the content of finance and is an organic set of financial relations governed by financial and legal norms, through the implementation of which is the formation, distribution and use of public funds. Such financial relations are grouped by the criterion of homogeneity, which acquires the qualities of the institution (link).

Key words: Compulsory State Social Insurance Fund of Ukraine against unemployment, Deposit Guarantee Fund of individuals, extra-budgetary state trust fund, finance, financial and legal regulation, financial system, fund, Pension Fund of Ukraine, public fund, Social Insurance Fund of Ukraine.

Постановка проблеми. Фінансове забезпечення реалізації конституційних вимог розбудови соціальної держави є безумовною гарантією успішності її реалізації. Виконання соціально-економічних зобов'язань української держави вимагає оптимізації механізмів їх гарантування. Соціально-економічна та політична криза, що триває в Україні, виявила неспроможність позабюджетних державних цільових фондів належним чином забезпечувати реалізацію державних зобов'язань у сфері пенсійного й соціального забезпечення, гарантування виплат за банківськими депозитними рахунками, підтримку підприємництва, охорону довкілля та інших сфер розвитку суспільства, що є не менш важливими. Подолання проблеми низького рівня ефективності національної фінансової системи є неможливим без оптимізації діяльності цільових позабюджетних фондів України.

Стан наукової розробки проблеми. Теоретичним підґрунтям наукової статті стали праці таких науковців – представників вітчизняної та зарубіжної фінансово-правової

доктрини, як Є.О. Алісов, Д.О. Білінський, І.В. Біт-Шабо, Д.В. Вінницький, Л.К. Воронова, Д.О. Гетьманцев, О.О. Дмитрик, О.Б. Зайчук, Л.М. Касьяненко, Д.А. Кобильник, А.Т. Ковальчук, А.Т. Комзюк, І.Є. Криницький, М.П. Кучерявенко, О.А. Лукашев, О.В. Макух, Н.Ю. Мелян, А.О. Монаєнко, О.А. Музика-Стефанчук, А.С. Нестеренко, А.А. Нечай, С.О. Ніщिमна, О.А. Ногіна, О.П. Орлюк, М.О. Перепелиця, З.І. Перощук, Н.Ю. Пришва, Ю.А. Ровинський, Г.В. Россіхіна, Л.А. Савченко, А.О. Селіванов, О.О. Семчик, Є.М. Смичок, О.В. Солдатенко, К.О. Токарева, Н.І. Хімичева, О.І. Худяков, В.Д. Чернадчук, Н.Я. Якимчук та інші. Отже, теоретичне підґрунтя наукової роботи становлять розробки вітчизняних і зарубіжних науковців, які висвітлюють різні аспекти функціонування фінансової системи.

Метою дослідження є визначення сутності та складників фінансової системи України.

Виклад основного матеріалу. Запровадження фондової форми фінансових ресурсів є гарантією задоволення потреб суспільства через акумуляцію фінансових ресурсів [1, с. 13]. При цьому С.В. Запольським наголошується, що «система фінансових фондів виникає як результат використання державою фінансових методів перерозподілення суспільного продукту. Фінансові фонди <...> акумулюють здатність грошей бути засобом накопичення. Водночас накопичення державою принципово відрізняється від накопичення підприємствами та іншими учасниками суспільного виробництва як за механізмом його здійснення, так і за економічним результатом. Мобілізація коштів у державні фінансові фонди полягає у владному втручанні держави у сферу майнових відносин, що переслідує мету реалізації власного майнового інтересу – утворення грошових накопичень, що перебувають у користуванні держави» [2, с. 41].

Функціонування фондів забезпечує внормований обіг грошових коштів (їх акумуляцію, використання та розподілення), що є базисом для забезпечення перерозподілу валового суспільного продукту, що своїм результатом має задоволення публічного (соціального) інтересу. Фінансова система є складником економічної. При цьому системою є множинність пов'язаних між собою елементів, що втілюються в певній формі впорядкованості за визначеними критеріями, здатними встановити її сутність [3, с. 109].

Елементи системи взаємозумовлюють один одного, є пов'язаними один з іншим. Характер взаємозв'язків елементів системи не завжди свідчить про їх взаємозалежність [4, с. 63]. Отже, фінанси за своїм змістом охоплюють сукупність взаємопов'язаних відносин, які шляхом їх інтеграції забезпечують реалізацію певних функцій. Вони передбачають рух грошових коштів у відповідних напрямках, а саме: акумулювання, розподіл і використання, при цьому такий рух коштів опосередковує утворення фондів. Правова природа публічних фондів визначається з урахуванням змісту публічного інтересу, який полягає у задоволенні відповідних потреб людини, що визначають сутність соціальної й економічно розвиненої держави. Отже, для з'ясування змісту фінансів використовується поняття «фінансова система». Важливо, що ми не протиставляємо такі поняття, як «фінанси» і «фінансова система», адже вважаємо, що використання останнього позначає внутрішнє структурування, внутрішній зміст фінансів [5, с. 48–49].

О.О. Дмитрик зазначає, що попри наявність багаторівневості фінансової системи, сфер діяльності та застосування різних специфічних форм і методів створення, розподілу, перерозподілу і використання грошових коштів в кожній окремій ланці, вона за своєю сутністю є цілісним «організмом», адже походить від єдиного джерела ресурсів усіх ланок цієї системи – національного доходу [6, с. 84]. Такий висновок ученої необхідно підтримати та врахувати в подальших наукових розробках.

Спiрним убачається висновок щодо визначення сутностi фiнансової системи, до якого дійшла В.В. Коваленко. Ученою фiнансова система розглядається як сукупнiсть урегульованих фiнансово-правовими нормами окремих ланок фiнансових вiдносин i фiнансових установ, за допомогою яких держава формує, розподiляє i використовує централiзованi й децентралiзованi грошовi фонди [7]. Хибнiсть такого пiдходу проявляється у виокремленнi вченою рiвнiв фiнансових вiдносин. Уважаємо, що класичною формою фiнансових вiдносин є їх трьохелементна структура, до складу якої входять суб'єкти, об'єкти та змiст.

О.О. Олiйник визначає фiнансову систему як сукупнiсть рiзноманiтних сфер i ланок фiнансових вiдносин, у процесi яких утворюються i використовуються централiзованi й децентралiзованi фонди фiнансових (грошових) ресурсiв [8]. Варто пiдтримати вчену в запровадженнi синонiмiчного розумiння категорiй «фiнанси» i «фiнансова система».

Д.О. Бiлiнський здiйснив систематизацiю наявних пiдходiв до визначення структурних елементiв фiнансiв як системної категорiї, при цьому обгрунтував доцiльнiсть виокремлення таких концепцiй розумiння її сутностi, як фондова (диференцiацiя фондiв коштiв, що обслуговують рух публiчних грошей), суб'єктна (видiлення органiв, за якими закрiплюються повноваження з управлiння вiдповiдною структурною одиницею), iнституцiональна (передбачає виокремлення окремих iнститутiв фiнансово-правової галузi), стадiйна (регулювання руху публiчних фондiв грошових коштiв) [4, с. 103–104].

Ученим зазначається, що позабюджетнi фонди за своїм функцiональним призначенням, метою та джерелами формування функцiонують iз метою задоволення суспiльних iнтересiв [4, с. 50].

Особливо важливим у цьому сенсi є уникнення виникнення ситуацiї ототожнення позабюджетних грошових фондiв та фiнансiв пiдприємств, як зазначає Г.В. Россiїна та О.О. Головашевич. Учені обгрунтовано визначають, що фiнанси пiдприємств становлять основу децентралiзованих фiнансiв. При характеристицi фiнансiв пiдприємств як ланки фiнансової системи необхідно враховувати, що вони характеризуються публiчним змiстом i регулюванням. Однак фiнанси недержавних пiдприємств є складником фiнансової системи лише через реалiзацiю iмперативних обов'язкiв щодо формування державних грошових фондiв (такими є, наприклад, фiнансовi ресурси пiдприємств-платникiв податкiв)» [9, с. 175].

Висновки. Таким чином, фiнансова система визначає змiст фiнансiв i становить органiчну сукупнiсть фiнансових вiдносин, урегульованих фiнансово-правовими нормами, шляхом реалiзацiї яких відбувається формування, розподiл i використання коштiв публiчних фондiв. Фiнансовi вiдносини щодо створення i функцiонування позабюджетних цiльових фондiв подiляються на фiнансовi вiдносини державних фондiв, фiнансовi вiдносини мiсцевих фондiв та фiнансовi вiдносини позабюджетних фондiв.

Список використаних джерел:

1. Саттарова А.А. Фонд как институт в финансовом праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007. 20 с.
2. Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права : монография. Москва : РАП – Эксмо, 2008. 160 с.
3. Афанасьев В.Г. Системность и общество. Москва : Политиздат, 1980. 368 с.
4. Бiлiнський Д.О. Правова природа публiчної фiнансової системи України (методологiчний аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харкiв, 2017. 445 с.

5. Тулянцева В.А. Фінансово-правове регулювання діяльності позабюджетних державних цільових фондів в Україні : дис д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 421 с.
6. Дмитрик О.А. Содержание и классификация финансовых правоотношений: монография / под. ред. Н.П. Кучерявенко. Харьков : Легас, 2004. 160 с.
7. Коваленко В.В. Реформування та стратегічний розвиток фінансової системи України. *Scientific Journal «ScienceRise»*. 2015. № 2 /3 (7). С. 43–46.
8. Олійник О.О. Економічна сутність фінансової системи з погляду вітчизняної та західної науки. *Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції*. 2013. № 4. URL: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Vchnu_ekon/2011_3_1/093-098.pdf
9. Фінансове право : підручник / М.П. Кучерявенко, Д.О. Білінський, О.О. Дмитрик та ін.; за ред. М.П. Кучерявенка. Харків : Право, 2013. 400 с.

УДК 349.4

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.30>

ПРОБЛЕМА ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВСТАНОВЛЕННЯ ТА ЗМІНИ МЕЖ ЗЕМЕЛЬ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ

Угріна Анна Сергіївна,
адвокат,
аспірант кафедри цивільного,
господарського та екологічного права
(Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»,
м. Дніпро, Україна)

Статтю присвячено проблемі законодавчого регулювання встановлення та зміни меж населених пунктів, яка стала ще більш актуальною в процесі реалізації реформи децентралізації¹. У статті досліджено статистичні дані Держгеокадастру про стан установа меж населених пунктів та проаналізовано нормативну базу, що регулює відносини у сфері земельних питань щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць. Робота виконана на основі матеріалу відомих правників та науковців, які досліджували цю проблему. На підставі законодавчої бази сформовано та схематизовано процес виконання робіт із землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень та перелік технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості). На підставі Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» досліджено та сформовано порядок та етапи ухвалення рішення органами місцевого самоврядування разом із громадою про розроблення проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень. Проаналізовано проект закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» від 24.01.2020 р. № 2804 та акцентовано увагу на його недоліках, сформованих у Висновку Головного науково-експертного управління на проект цього закону. У статті сформовано повноцінний і багатосторонній аналіз проблеми законодавчого регулювання встановлення та зміни меж населених пунктів та виявлено, що проблема залишається актуальною і дотепер.

Ключові слова: межа адміністративно-територіальної одиниці, проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць, генеральний план населених пунктів, громада.

¹ В Україні процес децентралізації розпочато 2014 року з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (01.04.2014), законів України «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015) та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації [19].

THE PROBLEM OF LEGISLATIVE REGULATION OF THE ESTABLISHMENT AND CHANGE OF LAND BOUNDARIES OF SETTLEMENTS**Uhrina Anna Sergeevna,**

Lawyer,

Postgraduate Student at the Department of
Civil, Economic and Environmental Law
(National Technical University Dnipro
Polytechnic, Dnipro, Ukraine)

The article is devoted to the problem of legislative regulation of establishing and changing the boundaries of settlements, which has become even more relevant in the implementation of decentralization reform². The article examines the statistical data of the State Geocadastré on the state of establishing the boundaries of settlements and analyzes the regulatory framework governing relations in the field of land relations to establish (change) the boundaries of administrative - territorial units. The work is based on the material of well-known lawyers and scientists who have studied this problem. On the basis of the legislative base the process of land management works on establishment (change) of borders of administrative-territorial formations and the list of technical documentation on land management on establishment of borders of the land plot in kind (on the ground) is formed and schematized. On the basis of the Law of Ukraine "On Regulation of Urban Development" the procedure and stages of decision-making by local governments together with the community on the development of land management project to establish (change) the boundaries of administrative - territorial entities. The Draft Law of Ukraine "On the Principles of Administrative and Territorial Organization of Ukraine" №2804 dated 24.01.2020 is analyzed and attention is focused on its shortcomings, formed in the Conclusion of the Main Scientific and Expert Department on the Draft of this Law. This article forms a full and comprehensive analysis of the problem of legislative regulation of the establishment and change of boundaries of settlements and found that the problem remains relevant to this day.

Key words: border of administrative-territorial unit, land management project on establishment (change) of borders of administrative-territorial units, general plan of settlements, community.

Постановка проблеми. Проблема законодавчого регулювання встановлення та зміни меж населених пунктів залишається актуальною і не вирішеною протягом багатьох років. Верховна Рада України намагається вирішити цю проблему шляхом ухвалення нових законів та внесення змін до дійсних нормативних актів. Ми спробуємо дослідити через призму законодавства України те, в чому її суть і чому так важко встановити (змінити) межі населених пунктів.

Ступінь наукової розробки проблеми. Цю проблему досліджують у своїх працях багато науковців та вчених: Н. Бавровська, П. Дідик, О. Дорош, М. Маланчук, М. Малашевський, А. Мартин, О. Мірошніченко, М. Муравська, А. Павлюк, А. Третяк, А. Юрченко та інші. Наукове завдання статті полягає тому, щоб на основі робіт вищезазначених авторів дослідити стан проблеми встановлення та зміни меж населених

²In Ukraine, the decentralization process began in 2014 with the adoption of the Concept of Local Government Reform and Territorial Organization of Power in Ukraine (April 1, 2014), the laws of Ukraine "On Cooperation of Territorial Communities" (June 17, 2014), "On Voluntary Association of Territorial Communities" .2015) and amendments to the Budget and Tax Codes - on financial decentralization [19].

пунктів, виявити ще не досліджені сторони цієї проблеми та сформувані нові шляхи вирішення цього питання.

Мета статті – дослідити та провести аналіз нормативних актів, які регулюють земельні відносини щодо встановлення (зміни) меж адміністративно територіальних одиниць.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до даних Держгеокадастру «Про стан встановлення меж населених пунктів від 27.01.2020 р.», станом на 01.01.2020 р. в Україні налічується 28 299 населених пунктів (без урахування АР Крим та тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей), із них встановлено межі у 21 702 населених пунктах, що становить 76,7% від їх загальної кількості [1].

Відповідно до ст. 173 Земельного кодексу України, межа району, села, селища, міста, району в місті – це умовна замкнена лінія на поверхні землі, що відокремлює територію району, села, селища, міста, району в місті від інших територій.

Межі району, села, селища, міста, району в місті встановлюються і змінюються за проектами землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць.

Проекти землеустрою щодо зміни меж населених пунктів розробляються з урахуванням генеральних планів населених пунктів [2].

Відповідно до ст. 174 Земельного Кодексу України, рішення про встановлення і зміну меж районів і міст ухвалюється Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України. Рішення про встановлення і зміну меж сіл, селищ, які входять до складу відповідного району, ухвалюються районною радою за поданням відповідних сільських, селищних рад. Рішення про встановлення і зміну меж сіл, селищ, які не входять до складу відповідного району, або у разі, якщо районна рада не утворена, ухвалюються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за поданням відповідних сільських, селищних рад. Рішення про встановлення і зміну меж районів у містах ухвалюється міською радою за поданням відповідних районних у містах рад.

Згідно зі ст. 175 Земельного кодексу України, межі адміністративно-територіальних одиниць встановлюються в порядку та відповідно до закону [2].

Відповідно до ст. 46 Закону України «Про землеустрій», проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць розробляються для створення повноцінного життєвого середовища та створення сприятливих умов їх територіального розвитку, забезпечення ефективного використання потенціалу територій зі збереженням їх природних ландшафтів та історико-культурної цінності, з урахуванням інтересів власників земельних ділянок, землекористувачів, зокрема орендарів, і затвердженої містобудівної документації.

Проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць включає: а) пояснювальну записку; б) завдання на виконання робіт; в) рішення про розроблення проекту землеустрою щодо встановлення або зміни меж адміністративно-територіальних одиниць; г) посвідчені в установленому порядку копії генерального плану населеного пункту, рішень про його затвердження (у разі зміни меж населеного пункту); г) вкопювання зі схеми землеустрою і техніко-економічного обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальної одиниці (утворення), а у разі її відсутності – вкопювання з проекту формування територій сільських, селищних рад; д) вкопювання з кадастрових карт (планів) із відображенням дійсних (за їх наявності) та проектних меж адміністративно-територіальної одиниці; е) експлікацію земель у дійсних (за їх наявності) та проектних межах адміністративно-територіальної одиниці; є) опис меж

адміністративно-територіальних одиниць; ж) матеріали погодження проекту; з) матеріали виносу меж адміністративно-територіальних одиниць у натуру (на місцевість) з каталогом координат їх поворотних точок.

Проект землеустрою щодо зміни меж населеного пункту може також передбачати пов'язані з цим зміни меж інших суміжних адміністративних одиниць, якщо ухвалення рішення про їх зміну згідно із законом належить до компетенції одного органу.

Межі адміністративно-територіальних одиниць визначаються як суходолом, так і водним простором.

Проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж сіл, селищ, міст розробляються за рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради.

Проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж району розробляється за рішенням відповідної районної ради, а якщо районна рада не утворена, то рішенням обласної ради.

Проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальної одиниці підлягає погодженню сільськими, селищними, міськими, районними радами, районними державними адміністраціями, за рахунок території яких планується здійснити розширення її меж. У разі розширення меж населеного пункту за рахунок території, яка не входить до складу відповідного району або якщо районна рада не утворена, то проект погоджується з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною державною адміністрацією.

У разі встановлення меж міст проект також погоджується з Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою.

Рішення про встановлення (зміну) меж адміністративно-територіальних одиниць є одночасно рішенням про затвердження проектів землеустрою щодо їх установаження (зміни).

Проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць складається в паперовій та електронній (цифровій) формах.

Відомості про встановлення (зміну) меж адміністративно-територіальних одиниць вносяться до Державного земельного кадастру. Відомості про встановлені (змінені) межі адміністративно-територіальних одиниць зазначаються у витязі з Державного земельного кадастру, який безоплатно видається відповідній сільській, селищній, міській, районній, обласній раді [3].

Згідно з п. п. 2.1–2.7 Інструкції «Про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок у натурі (на місцевості) та їх закріплення межовими знаками», встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) здійснюється на підставі розробленої та затвердженої технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), технічної документації із землеустрою щодо поділу та об'єднання земельних ділянок або проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

Комплекс робіт з установаження меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) включає: підготовчі, топографо-геодезичні, картографічні роботи та роботи із землеустрою, камеральні роботи, складання і оформлення матеріалів технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), а також установаження меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) та закріплення їх межовими знаками.

Підготовчі роботи включають збір та аналіз виконавцем наявних документації із землеустрою, матеріалів інвентаризації земель, планово-картографічних матеріалів, правових підстав надання земельної ділянки у власність (користування), відомостей про наявність спірних питань щодо меж земельної ділянки, переліку обмежень у використанні земельної ділянки і наявні земельні сервітути, списки координат пунктів державної геодезичної мережі [4].

Складання картографічного матеріалу є вагомим при зміні меж адміністративних утворень, проте найбільш важливим у цьому процесі є складання та погодження проекту землеустрої щодо зміни меж.

Щоб розробляти проект землеустрою щодо зміни меж, потрібно розробити генеральний план населеного пункту. Так, органу місцевого самоврядування необхідно укласти угоду із землепорядною організацією, яка проведе топографічне знімання території (топозйомку), матеріали якої стануть основою для генерального плану. Обов'язковим є проведення геодезичної зйомки (інструментальної або аерофотозйомки), яка призначена для актуалізації картографічної основи місцевості, розширення меж та створення генерального плану із нанесенням дійсної та проектної меж.

Також важливим та відповідальним є визначення представниками органів місцевого самоврядування земельних ділянок, які будуть внесені в межі населеного пункту, із землепорядною організацією, яка буде розробляти документацію щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць (населених пунктів). На основі цього складається генеральний план. Виготовлення генерального плану має відповідати вимогам Державних будівельних норм А.1.1 – 15:2012 «Склад та зміст генерального плану населеного пункту». Проте без затвердження громади він не є дійсним. Проведення громадських слухань на основі постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» від 25 травня 2011 р. № 555 [5, с. 220].

Замовники містобудівної документації (відповідно до ч. 3 ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності») забезпечують оприлюднення ухвалених рішень щодо розроблення містобудівної документації на місцевому рівні з прогнозованими правовими, економічними наслідками та наслідками для довкілля, зокрема для здоров'я населення; оприлюднення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, пояснювальної записки, розділу «Охорона навколишнього природного середовища» або звіту про стратегічну екологічну оцінку на своїх офіційних вебсайтах, а також вільний доступ до такої інформації громадськості; реєстрацію, розгляд і врахування пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації на місцевому рівні; проведення громадських слухань щодо проектів містобудівної документації на місцевому рівні; оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації на місцевому рівні.

Замовники містобудівної документації оприлюднюють у двотижневий строк ухвалені рішення щодо розроблення проектів містобудівної документації шляхом опублікування таких рішень у засобах масової інформації, що поширюються на відповідній території, а також розміщення на офіційному вебсайті замовника містобудівної документації.

Оприлюднення розроблених в установленому законодавством порядку проектів містобудівної документації здійснюється не пізніше як у місячний строк із дня їх подання розробником до виконавчого органу сільської, селищної, міської ради шляхом розміщення матеріалів (планшетів, макетів) у визначеному органом місцевого самоврядування місці та інформування громадян через розповсюдження брошур і повідомлень, засоби масової інформації, що поширюються на відповідній території, а також розміщення інформації на офіційному вебсайті замовника містобудівної документації.

Оприлюднення ухвалених рішень щодо розроблення містобудівної документації на місцевому рівні, проектів містобудівної документації на місцевому рівні є підставою для подання пропозицій громадськості замовнику в строк, визначений замовником містобудівної документації.

Пропозиції громадськості подаються в строк, визначений для проведення процедури громадського обговорення, який не може становити менше як 30 днів із дати

оприлюднення проекту містобудівної документації на місцевому рівні та повідомлення про початок процедури розгляду та врахування пропозицій громадськості щодо проекту містобудівної документації.

Громадські слухання щодо проектів містобудівної документації на місцевому рівні проводяться в строк, визначений для проведення процедури громадського обговорення, але не раніше ніж 10 днів із дати оприлюднення проекту містобудівної документації на місцевому рівні [6, п.п. 3–8].

У разі побажання громади межі можуть змінюватися. Після чого архітектурно-проектна організація вносить корективи (змінює межі) у генеральному плані.

Після цих дій можливим є ухвалення рішення органами місцевого самоврядування разом із громадою про розроблення проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень.

Завершальним етапом робіт зі зміни меж є встановленням межових знаків на місцевість згідно з Інструкцією про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок у натурі (на місцевості) [5, с. 220].

Виконання робіт із землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень можна поділити на 14 етапів (табл. 1).

Таблиця 1

Етапи виконання робіт із землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень

Етапи виконання робіт із землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень	Органу місцевого самоврядування необхідно укласти угоду із землевпорядною організацією, яка проведе топографічне знімання території (топозйомку), матеріали якої стануть підосновою для генерального плану.
	Виготовлення проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень (текстова та графічна частина).
	Сільськогосподарською радою надається рішення про погодження проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень.
	Районний відділ Держгеокадастру надає висновок про погодження проекту землеустрою щодо зміни меж.
	Сектором містобудування, архітектури та будівництва надається висновок про погодження проекту землеустрою щодо зміни меж.
	Районна державна адміністрація погоджує проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень
	Держгеокадастр надає висновок про експертизу.
	Виконавцем надається замовнику акт приймання-передачі виконаних робіт.
	Виготовляється обмінний файл із земельними ділянками, які передаються із державної у комунальну власність.
	Органом місцевого самоврядування надається акт приймання-передачі земельної ділянки Головному управлінню Держгеокадастру області.
	Реєстратор вносить обмінний файл у Державний земельний кадастр.
	Районний відділ земельних ресурсів вносить зміни в форму державної статистичної звітності б-зем.
	Органи місцевого самоврядування отримують витяг.
	Завершується робота встановленням межових знаків на місцевість.

Технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) включає документи, перелічені в таблиці 2.

Таблиця 2

Технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості)

Технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості)	пояснювальна записка, яка містить опис місця розташування земельної ділянки, відомості про власника (користувача) земельної ділянки, відомості про виконавця (виконавців), реквізити відповідних ліцензій, необхідних для виконання робіт, відомості про власників (користувачів) суміжних земельних ділянок, стислий опис виконаних робіт
	технічне завдання на встановлення меж земельно ділянки в натурі (на місцевості)
	копія документа, що посвідчує фізичну особу, або копія свідоцтва про державну реєстрацію юридичної особи
	копія документа, що посвідчує право на земельну ділянку (за наявності)
	матеріали польових топографо-геодезичних робіт
	план меж земельної ділянки, складений за результатами кадастрової зйомки, на якому відображаються зовнішні межі земельної ділянки із зазначенням власників (користувачів) суміжних земельних ділянок, усі поворотні точки меж земельної ділянки, лінійні проміри між точками на межах земельної ділянки, межі вкраплених земельних ділянок із зазначенням їх власників (користувачів). На бажання замовника замість плану меж земельної ділянки може складатися кадастровий план земельної ділянки
	перелік обмежень у використанні земельної ділянки і наявні земельні сервітути
	за необхідності, документ, що підтверджує повноваження особи діяти від імені власника (користувача) земельної ділянки при встановленні меж земельної ділянки в натурі (на місцевості)
	акт приймання-передачі межових знаків на зберігання, який включається до документації із землеустрою після виконання робіт із встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) та закріплення їх межовими знаками

Отже, як убачається з вищевикладеного, процедура встановлення (зміни) меж населених пунктів – це досить складний та довготривалий процес, який ускладнюється недосконалою законодавчою базою, застарілими генеральними планами та техніко-економічним обґрунтування їх розвитку. Більшість науковців вважають, що проблема встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць має бути вирішена шляхом ухвалення спеціального закону «Про засади адміністративно територіального устрою України». Але ми вважаємо, що цю проблему не вирішити ухваленням спеціального закону, це міг би бути короткий шлях, але він суперечить нормам Конституції України.

Так, існує проект закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України», який мав би визначати засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць. Але сьогодні, коли є нагальна необхідність заповнення наявних прогалів у законодавчому регулюванні засад адміністративно-територіального устрою держави саме шляхом ухвалення базового закону, цей закон не ухвалений, оскільки проект має суттєві недоліки.

Найголовнішим таким недоліком є невідповідність покладеної в його основу концепції побудови та регулювання питань адміністративно-територіального устрою конституційним нормам [17]. Невідповідність проекту Конституції України полягає в наступному.

У проекті використовується класифікація елементів системи адміністративно-територіального устрою, яка не ґрунтується на конституційних нормах.

Визначену Конституцією України систему адміністративно-територіального устрою України пропонується доповнити таким не передбаченим Основним Законом елементом, як *групада*. Хоча відповідний підхід вже застосовується в законодавстві України про місцеве самоврядування та про добровільні об'єднання територіальних громад, але у ст. 133 Конституції України не передбачено такого елементу системи адміністративно-територіального устрою, тому введення його до цієї системи нормами звичайного закону є неприйнятним [17].

У положеннях проекту *до компетенції місцевих рад* віднесені певні повноваження щодо вирішення шляхом їх власного волевиявлення окремих питань територіального устрою, зокрема питань щодо утворення та ліквідації районів у містах, установа (зміни) меж села, селища.

Із цими приписами не можна повністю погодитись, оскільки питання територіального устрою не є питаннями місцевого значення, які (відповідно до ч. 1 ст. 140 Конституції України) можуть самостійно вирішуватись територіальною громадою в межах Конституції і законів України.

Адміністративно-територіальний устрій є способом територіальної організації держави, який засвідчує поділ єдиної, цілісної території держави на порівняно відокремлені частини – адміністративно-територіальні одиниці, які є *просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування*. Системний аналіз положень ч. 3 ст. 2, п. 13 ч. 1 ст. 92, ст. 132, ч. 1 ст. 133 та ст. 140 Конституції України у контексті їх змістовного зв'язку дає підстави стверджувати, що питання визначення внутрішньої територіальної організації держави, що включає поділ її території на відповідні адміністративно-територіальні одиниці, є питаннями загальнодержавного значення, вирішення яких об'єктивно має покладатись безпосередньо на державу в особі відповідних органів державної влади, що, звичайно, не виключає певної участі у вирішенні цих питань органів місцевого самоврядування.

Запровадження підходу, за яким повноваження, наприклад, щодо утворення та ліквідації районів у місті віднесено до виключної компетенції місцевих рад, *де-факто* означатиме, що держава буде змушена пристосовувати систему місцевих органів державної влади до рішень відповідних місцевих рад, що не відповідає принципу територіального верховенства держави і конституційним засадам здійснення державної влади в Україні. Через ці ж причини виглядає не досить обґрунтованим підхід, за яким місцева рада на свій розсуд визначатиме межі відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Конституційний Суд України у своєму рішенні від 13.07.2001 р. №11-рп/2001 дав офіційне тлумачення п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України. У п. 3 резолютивної

частини зазначається: «положення пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України про те, що виключно законами України визначається «територіальний устрій України», треба розуміти так, що питання територіального устрою України, зокрема визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, є питаннями загальнодержавного значення і врегульовуються лише законом» [17].

У проекті передбачається наділити *виключно Кабінет Міністрів України* правом винесення на розгляд Верховної Ради України проектів рішень про утворення, ліквідацію районів; установлення (зміну) меж міста; віднесення населеного пункту до категорії міст; віднесення поселення до категорії селищ, сіл; перейменування населеного пункту – адміністративного центру району; найменування, перейменування населеного пункту. Підтримуючи ідею про ключову роль Уряду України в процесі вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, слід зазначити, що право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України відповідно до ч. 1 ст. 93 Конституції України в однаковій мірі належить Президентові України, народним депутатам України і Кабінету Міністрів України. Є певні винятки з цього правила, зокрема щодо внесення на розгляд парламенту проектів законів про Державний бюджет України на наступний рік. Однак питання територіального устрою не є тими питаннями, вирішення яких є суто управлінською діяльністю, тому вони мають стати виключною прерогативою органів виконавчої влади. Отож, наділення Уряду України виключним правом подання проектів рішень парламенту щодо адміністративно-територіального устрою України є певним обмеженням прав інших вищезазначених суб'єктів права законодавчої ініціативи [17, п. 5].

Ст. 13 законопроекту визначається, що зміною адміністративно-територіального устрою є, зокрема, *ліквідація адміністративно-територіальних одиниць*. Водночас проект не визначає умов чи випадків, за яких відбувається ліквідація адміністративно-територіальної одиниці, а також наслідків такої ліквідації. Така ситуація не може бути прийнятною, адже йдеться, зокрема, про ліквідацію органів публічної влади, що має допускатись лише у крайніх випадках [17, п. 6].

Проект має також багато інших недоліків, суть яких полягає в невідповідності законопроекту положенням Конституції України.

Висновки. Ураховуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що натепер так і не ухвалено спеціального закону про засади адміністративно-територіального устрою України, який би допоміг розв'язати проблему законодавчого регулювання та встановити порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць. Але проблема полягає в тому, що проект закону має багато недоліків, основним із яких є невідповідність Конституції України. Тому, на нашу думку, незважаючи на необхідність ухвалення спеціального закону, жодна законодавча ініціатива і жоден нормативний акт, яким би він не був необхідним і довгоочікуваним, не повинен суперечити нормам Конституції України.

Погоджуючись із Висновком Головного науково-експертного управління від 02.03.2020 р на проект закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» від 24.01.2020 р. № 2804, що проведення передбаченої положеннями проекту адміністративно-територіальної реформи *потребує попереднього внесення відповідних змін до норм Конституції України*, вважаємо, що проблему законодавчого регулювання встановлення та зміни меж населених пунктів не можна розв'язати лише ухваленням спеціального закону. Вона набагато глибша, тому потрібно погодитися з тим, що шлях її вирішення лежить через внесення

відповідних змін до Конституції України або ж положення Закону повинні бути такими, що не суперечать нормам Конституції України. Адже потрібно завжди пам'ятати, що Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються на основі Конституції України і повинні відповідати їй [10, ст. 8].

Список використаних джерел:

1. Встановлення меж населених пунктів. Дані Держгеокадастру. 27.01.2020 р. URL: <https://e.land.gov.ua/services>.
2. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення:16.10.2020).
3. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15> (дата звернення:16.10.2020).
4. Про затвердження Інструкції про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок в натурі (на місцевості) та їх закріплення межовими знаками : наказ Державного комітету України із земельних ресурсів від 18.05.2010 р. № 376. / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0391-10> (дата звернення: 16.10.2020).
5. Маланчук М.С., Дідик П.С., Малашевський М.А. Зміна меж адміністративно-територіальних утворень в сучасних умовах. *Молодий вчений*. Вересень, 2018 р., № 9(61).
6. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні : постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 555. *Верховна Рада України*.
7. Про Державний земельний кадастр : закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-2011> (дата звернення: 16.10.2020 р.).
8. Дорош О.С. Методичні підходи до розробки проектів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2015. № 1.
9. Бізікін С.В. Періодизація нормативно-правової бази регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування в Україні. Регіональне управління та місцеве самоврядування. *Актуальні проблеми державного управління*. № 1 (47).
10. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254> (дата звернення: 16.10.2020).
11. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> (дата звернення:16.10.2020).
12. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення:16.10.2020).
13. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : Закон України від 16.04.2020 р. № 562-IX / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20> (дата звернення:16.10.2020).
14. Мартин А.Г. Установа меж адміністративно-територіальних утворень: проблеми та напрями їх рішень. *Землевпорядний вісник*. 2012. № 4. С. 17–24

15. Павлюк А.П. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації. *Стратегічні пріоритети*. 2007. № 1 (2).

16. Третяк А.М., Другак В.М., Третяк Р.А. Формування меж адміністративно-територіальних утворень : навчально-методичний посібник. Київ : ТОВ ЦЗРУ, 2004. 85 с.

17. Висновок Головного науково-експертного управління від 02.03.2020 р. / *Відомості Верховної Ради України*. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986 (дата звернення: 16.10.2020).

18. Про засади адміністративно-територіального устрою України : проект Закону України від 24.01.2020 р. № 2804 / *Верховна Рада України*. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986 (дата звернення: 16.10.2020).

19. Реформа децентралізації. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>.

ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА ТА КРИМІНОЛОГІЇ

УДК 343.344

DOI [HTTPS://DOI.ORG/10.32850/LB2414-4207.2020.16.31](https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.31)

ОСОБЛИВОСТІ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОМУ ОБІГУ ЗБРОЇ, БОЄПРИПАСІВ І ВИБУХОВИХ РЕЧОВИН У ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Волуйко Олексій Миколайович,
кандидат юридичних наук,
начальник кафедри правового
забезпечення службово-бойової діяльності
(Київський факультет Національної
академії Національної гвардії України,
м. Київ, Україна)

Ромашко Олег Миколайович,
старший викладач кафедри забезпечення
державної безпеки
(Київський факультет Національної
академії Національної гвардії України,
м. Київ, Україна)

Легенький Віталій Вікторович,
викладач кафедри правового
забезпечення службово-бойової діяльності
(Київський факультет Національної
академії Національної гвардії України,
м. Київ, Україна)

Стаття присвячена аналізу особливостей кримінально-правової протидії незаконному обігу зброї, боєприпасів і вибухових речовин у діяльності правоохоронних органів України, а також аналізу факторів, пов'язаних з існуванням цього негативного явища в сучасному українському суспільстві. Визначено, що дії зі зброєю, боєприпасами й вибуховими речовинами, що здійснюються з порушенням законів, правил та інструкцій і утворюють незаконний обіг зброї, поділяються на два види – дії, пов'язані з учиненням адміністративних правопорушень, і дії, що порушують кримінально-правові заборони та тягнуть кримінальну відповідальність. Зокрема, у кримінально-правовому значенні складниками незаконного обігу зброї є вчинення кримінальних правопорушень, передбачених ст. ст. 201, 262, 263, 263-1, 264, 265-1, 267, 269, 333, 410, 411, 412, 413, 414, 440 КК України. Проведений юридичний аналіз кримінальних правопорушень у цій сфері дав змогу зробити висновок, що їх основним безпосереднім об'єктом є суспільні відносини у сфері обігу зброї, бойових

припасів і вибухових речовин; предметом є вогнепальна та холодна зброя, боєприпаси, вибухові речовини, вибухові пристрої, радіоактивні, хімічні, біологічні та вибухонебезпечні матеріали; з об'єктивної сторони вони переважно характеризуються проявом суспільно небезпечного діяння; суб'єктом кримінальних правопорушень, передбачених ст. ст. 201, 262, 263, 263-1, 264, 265-1, 267, 269, 333, 440 КК України, є фізична осудна особа, яка на момент учинення кримінального правопорушення досягла 16 років, за винятком учинення крадіжки, грабежу, розбою й вимагання предметів, передбачених ст. 262 КК України, де відповідальність настає з 14-річного віку, а суб'єктом кримінальних правопорушень, передбачених ст. ст. 410, 411, 412, 413, 414 КК України, є військовослужбовець, тобто особа, яка проходить дійсну військову службу в складі Збройних сил України та інших військ відповідно до законодавства України; суб'єктивна сторона переважно характеризується умислом. Констатовано, що важливим аспектом успішної протидії кримінальним правопорушенням у цій сфері й запобіганню їх учиненню є ефективна взаємодія в організації та безпосередній діяльності правоохоронних органів. Визначено комплекс заходів із протидії кримінальним правопорушенням, пов'язаним із незаконним обігом зброї, бойових припасів і вибухових речовин у діяльності правоохоронних органів України. Аргументовано, що протидія кримінальним правопорушенням, пов'язаним із незаконними діями у цій сфері, – це не лише встановлення в КК України відповідальності за незаконний обіг вогнепальної зброї, боєприпасів і вибухових речовин, їх виявлення й розкриття з боку правоохоронних органів, а й комплекс інших заходів, що включають дії з контролю за обігом зброї, боєприпасів, вибухових речовин і вибухових пристроїв.

Ключові слова: кримінальне правопорушення, кримінально-правова протидія, незаконний обіг, зброя, бойові припаси, вибухові речовини, правоохоронні органи України.

FEATURES OF CRIMINAL AND LEGAL CONTROL OF ILLEGAL TRAFFICKING OF WEAPONS, AMMUNITION AND EXPLOSIVES IN THE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES

Voluyko Oleksii Mykolaiovych,
Candidate of Juridical Sciences,
Head of the Department of Legal Support
Service and Combat Activities
(Kyiv Faculty of the National Academy
National Guard of Ukraine, Kyiv, Ukraine)

Romashko Oleh Mykolaiovych,
Assistant Professor at the Department of
State Security
(Kyiv Faculty of the National Academy
National Guard of Ukraine, Kyiv, Ukraine)

Legenky Vitalii Viktorovych,
Lecturer at the Department of Legal Support
Service and Combat Activities
(Kyiv Faculty of the National Academy
National Guard of Ukraine,
Kyiv, Ukraine)

The article is devoted to the analysis of the peculiarities of criminal and legal counteraction to illicit trafficking in weapons, ammunition and explosives in the activities of law enforcement agencies of Ukraine, as well as the analysis of factors related to this negative phenomenon

in modern Ukrainian society. It is determined that actions with weapons, ammunition and explosives, carried out in violation of laws, rules and instructions and constitute illicit trafficking in weapons, are divided into two types - actions related to administrative offenses and actions that violate criminal prohibitions. and incur criminal liability. In particular, in the criminal law sense, the components of illicit trafficking in weapons are the commission of criminal offenses under Art. 201, 262, 263, 263-1, 264, 265-1, 267, 269, 333, 410, 411, 412, 413, 414, 440 of the Criminal Code of Ukraine. The conducted legal analysis of criminal offenses in this area allowed us to conclude that their main direct object is public relations in the field of arms, ammunition and explosives; the subject are firearms and melee weapons, ammunition, explosives, explosive devices, radioactive, chemical, biological and explosive materials; from the objective point of view, they are mainly characterized by the manifestation of a socially dangerous act; the subject of criminal offenses under Art. 201, 262, 263, 263-1, 264, 265-1, 267, 269, 333, 440 of the Criminal Code of Ukraine is a natural sane person who at the time of committing a criminal offense has reached 16 years of age except for theft, robbery, robbery and extortion provided for in Art. 262 of the Criminal Code of Ukraine, where liability arises from the age of 14, and the subject of criminal offenses under Art. 410, 411, 412, 413, 414 is a serviceman, ie a person who is performing active military service in the Armed Forces of Ukraine and other troops in accordance with the legislation of Ukraine; the subjective side is mostly characterized by intent. It is stated that an important aspect of successful counteraction to criminal offenses in this area and prevention of their commission is effective interaction in the organization and direct activity of law enforcement agencies. A set of measures to combat criminal offenses related to the illicit trafficking of weapons, ammunition and explosives in the activities of law enforcement agencies of Ukraine has been identified. It is argued that combating criminal offenses related to illegal actions in this area is not only the establishment of the Criminal Code of Ukraine responsibility for the illicit trafficking of firearms, ammunition and explosives, their detection and disclosure by law enforcement agencies, but also a range of others measures, including actions to control the circulation of weapons, ammunition, explosives and explosive devices.

Key words: criminal offense, criminal-legal counteraction, illegal circulation, weapons, ammunition, explosives, law enforcement agencies of Ukraine.

Постановка проблеми та її актуальність. Сьогодні одним із проблемних питань, які ставлять під загрозу національну безпеку країни, завдають суттєвої шкоди основам державності, перешкоджають здійсненню соціально-економічних реформ, породжують у суспільстві атмосферу нестабільності та страху громадян за свою безпеку, є збільшення кримінально-правових проявів. Одним із тих факторів, що суттєво ускладнюють сучасну криміногенну ситуацію в Україні, є незаконний обіг зброї, боеприпасів і вибухових речовин, що становить підвищену загрозу публічній безпеці.

У нашій державі кожного року реєструється велика кількість кримінальних правопорушень, пов'язаних із незаконним обігом вогнепальної зброї, бойових припасів і вибухових речовин. Ці кримінальні правопорушення, у свою чергу, створюють умови для вчинення інших, більш тяжких кримінальних правопорушень, що й визначає їх суспільну небезпеку. Так, основну масу зареєстрованих в Україні кримінальних правопорушень, учинених із застосуванням вогнепальної зброї, становлять убивства, нанесення тяжких тілесних ушкоджень, розбої, вимагання, умисне знищення майна, тероризм, захоплення заручників, бандитизм, хуліганство.

Міжнародна спільнота визнає незаконний обіг зброї не тільки внутрішньою проблемою окремо взятої держави, а й частиною транснаціональної організованої злочинності нарівні з незаконним обігом наркотиків, відмиванням коштів, фінансуванням тероризму тощо. Крім того, незаконний обіг зброї в окремії країні загрожує

стабільності сусідніх країн. Нині все частіше в засобах масової інформації, заявах політиків, коментарях правоохоронців збільшення кількості правопорушень із застосуванням вогнепальної зброї та вибухівки в Україні пов'язують із недосконалим контролем за переміщенням вогнепальної зброї із зони проведення ООС (раніше – АТО) [1].

Протидія незаконному обігу зброї, боєприпасів і вибухових речовин займає особливе місце в діяльності правоохоронних органів щодо запобігання кримінальним правопорушенням, оскільки вона характеризується подвійною превенцією: окрім припинення незаконних дій зі зброєю, запобігають також і тяжким наслідкам, які можуть настати в ході протиправного застосування зброї [2].

Найчастіше завдання в цьому напрямі виконують працівники Служби безпеки України та співробітники Національної поліції України. Так, Служба безпеки України постійно звітує про регулярне проведення спецоперацій з виявлення та вилучення з незаконного обігу зброї. Міністерство внутрішніх справ України констатує, що кількість кримінальних правопорушень, пов'язаних із незаконним поводженням із вогнепальною зброєю, боєприпасами та вибуховими речовинами, постійно збільшується. Водночас у цьому відомстві запевняють, що правоохоронці протидіють незаконному обігу зброї, боєприпасів, вибухівки та не допускають її витоку із зони проведення операції об'єднаних сил (ООС) – комплексу військових і спеціальних організаційно-правових заходів українських силових структур, спрямованого на протидію діяльності незаконних російських і проросійських збройних формувань у війні на сході України. Між тим і військовослужбовці Національної гвардії України активно здійснюють превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень у сфері незаконного обігу зброї та боєприпасів, а також виявляють причини й умови, що сприяють учиненню таких кримінальних правопорушень, і вжиття в межах компетенції заходів для їх усунення. Зокрема, вони активно залучаються до цієї діяльності під час несення служби з охорони публічного правопорядку на вулицях України в складі самостійних піших патрулів.

У зв'язку з цим запровадження та реалізація ефективних заходів щодо запобігання нелегальному обігу зброї є питанням загальнодержавного значення. Одним зі складових елементів протидії незаконному обігу зброї в Україні є застосування кримінально-правових норм і притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності за вчинення протиправних діянь у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень. Питання кримінально-правової протидії незаконному обігу зброї, боєприпасів і вибухових речовин давно привертала увагу багатьох учених-криміналістів, зокрема цю тематику досліджували Д.В. Андреев, Ю.М. Антонян, Ю.В. Баулін, С.В. Бобровник, А.М. Глінкін, В.О. Глушков, І.М. Даньшин, А.Ф. Зелінський, А.В. Кофанов, О.О. Кваша, О.М. Костенко, Н.Є. Міняйло, В.А. Некрасов, В.І. Осадчий, Ю.Г. Пономаренко, М.О. Свірін, В.П. Тихий, П.Л. Фріс та ін.

Метою статті є дослідження особливостей кримінально-правової протидії незаконному обігу зброї, боєприпасів і вибухових речовин у діяльності правоохоронних органів України, а також аналіз факторів, пов'язаних з існуванням цього негативного явища в нашому суспільстві.

Виклад основного матеріалу. Дії зі зброєю, боєприпасами й вибуховими речовинами, що здійснюються з порушенням законів, правил та інструкцій та утворюють незаконний обіг зброї, з правових позицій є не однорідними, а поділяються на два види. Перший вид пов'язаний з учиненням адміністративних правопорушень. Другий вид незаконного обігу – кримінальний обіг зброї – включає дії, що порушують кримінально-правові заборони й тягнуть кримінальну відповідальність.

У кримінально-правовому значенні складниками незаконного обігу зброї в широкому розумінні є переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю вибухових речовин, зброї та боєприпасів (крім гладкоствольної мисливської зброї та бойових припасів до неї) (ст. 201 Кримінального кодексу України (далі – КК)); викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів (ст. 262 КК); носіння, зберігання, придбання, передача чи збут вогнепальної зброї (крім гладкоствольної мисливської), бойових припасів, вибухових речовин або вибухових пристроїв (ст. 263 КК); виготовлення, переробка чи ремонт вогнепальної зброї або її фальсифікація, незаконне видалення чи зміна її маркування, або незаконне виготовлення бойових припасів, вибухових речовин чи вибухових пристроїв (ст. 263-1 КК); недбале зберігання вогнепальної зброї або бойових припасів (ст. 264 КК), незаконне виготовлення будь-якого ядерного вибухового пристрою чи пристрою, що розсіює радіоактивний матеріал або випромінює радіацію (ст. 265-1 КК); порушення правил зберігання, використання, обліку, перевезення вибухових речовин або інших правил поведження з ними, а також незаконне пересилання цих речовин чи матеріалів поштою або вантажем (ст. 267 КК); перевезення на повітряному судні вибухових речовин (ст. 269 КК); вивезення за межі України сировини, матеріалів, обладнання, технологій, які можуть бути використані для створення ракетної, ядерної, хімічної, інших видів зброї (ст. 333 КК); викрадення, привласнення, вимагання зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин (ст. 410 КК); умисне або необережне знищення або пошкодження зброї, бойових припасів (ст. ст. 411, 412 КК); втрата або зіпсування ввірених для службового користування зброї, бойових припасів (ст. 413 КК); порушення правил поведження зі зброєю, а також із боєприпасами, вибуховими речовинами (ст. 414 КК); розроблення, виробництво, придбання, зберігання, збут, транспортування зброї масового знищення (ст. 440 КК) [3, с. 63].

Отже, родовим об'єктом даних кримінальних правопорушень залежно від їх розташування в розділах Особливої частини КК можуть виступати господарські відносини (ст. 201 КК), відносини у сфері забезпечення громадської безпеки (ст.ст. 262, 263, 263-1, 264, 265-1, 267, 269, 333 КК), відносини щодо встановленого порядку несення військової служби (ст.ст. 410, 411, 412, 413, 414 КК), відносини у сфері забезпечення миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку (ст. 440 КК). Незважаючи на те що вказані кримінальні правопорушення розташовані в різних розділах Особливої частини КК України, їх безпосереднім об'єктом є суспільні відносини у сфері обігу зброї, бойових припасів і вибухових речовин [4]. Додатковим об'єктом може бути життя, здоров'я, власність, довкілля й інші суспільні відносини, яким заподіюється шкода при вчиненні цих кримінальних правопорушень.

На вирішення питання про притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення кримінальних правопорушень у сфері незаконного обігу зброї, бойових припасів і вибухових речовин суттєво впливає встановлення їх предмету. Так, предметом указаних кримінальних правопорушень є вогнепальна та холодна зброя, боєприпаси, вибухові речовини, вибухові пристрої, радіоактивні, хімічні, біологічні й вибухонебезпечні матеріали. Природа зброї та предметів, що становлять підвищену небезпеку для оточення, полягає в тому, що вони є джерелами підвищеної небезпеки для життя і здоров'я людей, майна, довкілля. Здатність знищення, пошкодження навколишнього середовища є їх об'єктивною й основною ознакою. Тому предмети цих кримінальних правопорушень мають бути придатними для спричинення руйнувань, мати властивості спричинити тілесні ушкодження чи смерть людині, заподіювати значну матеріальну шкоду.

З об'єктивної сторони такі кримінальні правопорушення переважно характеризуються проявом суспільно небезпечного діяння (формальні склади). Деякі з них,

наприклад, недбале зберігання вогнепальної зброї чи бойових припасів, мають матеріальні склади. Для них обов'язковим є настання суспільно небезпечного наслідку та наявність причинного зв'язку між діянням і цим суспільно небезпечним наслідком.

Заподіяння шкоди життю і здоров'ю, майнової шкоди може також бути й способом учинення окремих кримінальних правопорушень, наприклад, розбій з метою викрадення вогнепальної зброї (ч. 3 ст. 262 КК). Залежно від тяжкості заподіяної при цьому шкоди такі дії можуть як охоплюватися нормами про відповідальність за кримінальні правопорушення у сфері незаконного обігу зброї, так і потребувати кваліфікації за сукупністю з іншими кримінальними правопорушеннями.

Суб'єкт кримінальних правопорушень, передбачених ст. ст. 201, 262, 263, 263-1, 264, 265-1, 267, 269, 333, 440 КК, загальний, тобто фізична осудна особа, яка на момент учинення кримінального правопорушення досягла 16 років. Разом із тим за вчинення крадіжки, грабежу, розбою й вимагання предметів, передбачених ст. 262 КК, відповідальність настає з 14-річного віку. Крім того, суб'єктом цього ж кримінального правопорушення може бути службова особа, яка зловживає своїм службовим становищем.

Суб'єктом кримінальних правопорушень, передбачених ст. ст. 410, 411, 412, 413, 414, є військовослужбовець, тобто особа, яка проходить дійсну військову службу в складі Збройних сил України та інших військ відповідно до законодавства України. Так, до військовослужбовців належать особи офіцерського складу, прапорщики, мічмани, військовослужбовці строкової служби і військової служби за контрактом Збройних сил України, Державної прикордонної служби України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, військ цивільної оборони, а також інших військових формувань, створених відповідно до законодавства України, і курсанти військових закладів освіти.

Суб'єктивна сторона кримінальних правопорушень у сфері незаконного обігу зброї переважно характеризується умислом. Посягання, що полягають у порушенні певних правил, учиняються зі змішаною формою вини. Необережна форми вини може мати місце лише при вчиненні необережного знищення або пошкодження зброї, бойових припасів (ст. ст. 411, 412 КК).

На жаль, потрібно констатувати, що, незважаючи на посилення кримінальної відповідальності за незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами та вибуховими речовинами, ефективність кримінально-правової протидії кримінальним правопорушенням у цій сфері залишає бажати кращого. І це свідчить про те, що саме лише посилення санкцій чи механічне збільшення кількості статей у КК України навряд чи сприятиме покращенню рівня боротьби зі злочинністю, у тому числі й у сфері незаконного обігу зброї [5, с. 255]. Більше того, нічим не підтверджено, що зростання кількості кримінальних правопорушень у цій сфері зумовлюється неефективністю чинних кримінально-правових санкцій, адже, відповідно до ч. 2 ст. 50 КК, покарання має на меті не тільки кару, а й виправлення засуджених, а також запобігання вчиненню нових кримінальних правопорушень як засудженими, так й іншими особами.

Важливим аспектом успішної протидії кримінальним правопорушенням у сфері незаконного обігу зброї, бойових припасів і вибухових речовин і запобігання їх учиненню є ефективна взаємодія в організації та безпосередній діяльності правоохоронних органів у цій сфері. Будь-які недоліки в діяльності правоохоронних органів щодо контролю за обігом зброї в остаточному підсумку безпосередньо впливають на криміногенну ситуацію в цій сфері. Серед основних форм взаємодії правоохоронних органів у сфері протидії незаконному обігу зброї, бойових припасів і вибухових речовин можна назвати такі: а) вироблення спільної стратегії боротьби з кримінально-правовими діяннями в цій сфері; б) організація й проведення спільних комплексних операцій для протидії кримінальним правопорушенням, пов'язаним із незаконним обігом

зброї, бойових припасів і вибухових речовин; в) робочі зустрічі з метою підвищення оперативності взаємного інформування, обмін досвідом тощо.

Загалом під протидією кримінально-протиправним проявам потрібно розуміти сукупність різноманітних видів діяльності і заходів у державі, спрямованих на вдосконалення суспільних відносин з метою усунення негативних явищ і процесів, що породжують такі прояви або сприяють їм, а також недопущення вчинення кримінальних правопорушень на різних стадіях кримінально протиправної поведінки. Іншими словами, це система заходів, що вживаються державними органами, громадськими організаціями, представниками влади й іншими уповноваженими особами, які спрямовані на протидію процесам детермінації кримінально протиправних діянь, що мають на меті ресоціалізацію потенційних порушників кримінально-правових норм, а також запобігання вчиненню ними нових кримінальних правопорушень.

Протидію вчиненню кримінальних правопорушень безпосередньо в діяльності правоохоронних органів можна визначити як сукупність заходів і профілактичних дій, які здійснюються з метою виявлення причин та умов, що сприяють учиненню таких правопорушень; установлення осіб, які виявляють намір їх учинити; виявлення осіб, які готуються до їх учинення, і прийняття до них відповідних заходів щодо недопущення вчинення таких правопорушень.

Ведення бойових дій на Сході країни, зростання рівня злочинності, відчуття незахищеності населення з боку правоохоронних органів стимулює нелегальне придбання зброї. Нерідко такі кримінально протиправні дії вчиняються з метою забезпечення подальшого самозахисту особи. Однак така мета не виключає кримінальної відповідальності за ці протиправні дії.

Тут потрібно звернути увагу на необхідність прийняття на державному рівні основоположного документа про основи державної політики у сфері контролю за озброєнням. Необхідність прийняття такого документа зумовлена критичним станом обігу зброї в Україні, що виражається в її неконтрольованому розповсюдженні. Тому вагомого значення набуває розробка концепції державної політики щодо контролю за озброєнням, розрахованої на тривалий період. Ця концепція має обов'язково відображати сучасний стан і тенденції обігу зброї та комплекс заходів для запобігання незаконним діям із нею. Лише такий керівний документ дасть змогу концентровано та цілеспрямовано усувати негативні детермінанти в цій галузі й забезпечить умови для її нормального функціонування. Також важливим аспектом протидії нелегальному обігу зброї та боєприпасів в Україні є вирішення питання можливості легального володіння нею.

Відсутність такого законодавчого акта призводить до того, що суди України визнають незаконним притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які вчинили кримінальним правопорушенням у сфері обігу зброї, бойових припасів і вибухових речовин. Так, Апеляційний суд Тернопільської області в ухвалі від 27 червня 2017 р. в справі № 607/939/17-к, проаналізувавши обставини справи та практику Європейського суду з прав людини, дійшов висновку, що обвинуваченому у зв'язку з відсутністю відповідного закону, який би регулював порядок обігу зброї та боєприпасів в Україні, не роз'яснено зміст обвинувачення [4]. У зв'язку з цим суд вважає, що розгляд кримінального провадження за відсутності конкретного обвинувачення порушує гарантовані законом процесуальні права обвинувачених, у тому числі і їхнє право на захист, а ухвалене судове рішення за таких обставин у будь-якому разі мало бути визнане незаконним у зв'язку з істотним порушенням вимог кримінального процесуального закону [6].

Аналіз наявної нині в державі ситуації з учиненням кримінальних правопорушень, пов'язаних із незаконним обігом зброї, бойових припасів і вибухових речовин, надає підстави стверджувати, що до основних причин та умов зростання їх кількості

потрібно захувати політичну нестабільність та економічну кризу в державі, які супроводжуються широкомасштабною корупцією та руйнуванням системи підготовки, підбору та розстановки кадрів у системі правоохоронних органів держави. Наслідком цих чинників є зниження кваліфікації керівників і фахівців у різних соціальних сферах, зниження військової та державної дисципліни, ослаблення державного контролю, розкрадання зі складів і незаконний вивіз зброї з місць проведення бойових дій, широке залучення зброї в кримінальний обіг тощо [5, с. 256].

Комплекс заходів із протидії кримінальним правопорушенням, пов'язаним із незаконним обігом зброї, бойових припасів і вибухових речовин у діяльності правоохоронних органів України повинен включати усунення причин та умов, що сприяють учиненню кримінальних правопорушень; виявлення осіб з криміногенною поведінкою; ужиття заходів, спрямованих на недопущення подальшого розвитку кримінально-протиправної діяльності конкретних осіб; припинення кримінальних правопорушень, тобто вчинення заходів щодо нейтралізації осіб, які безпосередньо вчиняють протиправні діяння, а також заходів з недопущення настання їх суспільно небезпечних наслідків; перешкоджання подальшій кримінально протиправній діяльності осіб, які вчинили кримінальні правопорушення, шляхом повного та своєчасного їх розкриття й ізоляції винних.

Висновки. Отже, незаконний обіг вогнепальної зброї, боєприпасів і вибухових речовин є одним із факторів, що суттєво ускладнює сучасну криміногенну ситуацію в Україні. Між тим протидія кримінальним правопорушенням, пов'язаним із незаконними діями у цій сфері, – це не лише встановлення в КК України відповідальності за незаконний обіг вогнепальної зброї, боєприпасів і вибухових речовин, їх виявлення й розкриття з боку правоохоронних органів, а й комплекс інших заходів, що включають дії з контролю за обігом зброї, боєприпасів, вибухових речовин і вибухових пристроїв, у тому числі й прийняття відповідних законодавчих актів, спрямованих на врегулювання цієї сфери суспільних відносин.

Список використаних джерел:

1. В Україні зростає незаконний обіг зброї. URL: <http://dw.com/p/1FStT> (дата звернення: 10.11.2020).
2. Мінняло Н.Є. Транснаціональна злочинна діяльність у сфері незаконного обігу вогнепальної зброї: кримінально-правове та кримінологічне дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2012. 20 с.
3. Андреев Д.В. Поняття та види незаконного обігу зброї. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка*. Северодонецьк, 2017. № 2 (78). С. 62–69.
4. Фріс П. Щодо кримінальної відповідальності за незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами (ст. 263 КК України). *Юридичний вісник України*. URL: <https://lexinform.com.ua/yuridychna-praktyka/shhodo-kryminalnoyi-vidpovidalnosti-za-nezakonne-povodzhennya-zi-zbroyeu-vojovymu-prupasamy-abo-vybuhovymu-rechovynamy-st-263-kk-ukrayiny/> (дата звернення: 28.10.2020).
5. Свірін М.О. Запобігання підрозділами Національної поліції злочинам, пов'язаним з незаконним обігом зброї. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка*. 2016. № 4 (76). С. 251–260.
6. Ухвала Апеляційного суду Тернопільської області від 27 червня 2017 р. у справі № 607/939/17-к. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/67456499> (дата звернення: 17.11.2020).

УДК 343.85

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.32>

ДЕТЕРМІНАНТИ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ВЧИНЕННЯ ЗЛОЧИНІВ ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ

Довбань Ігор Миколайович,
кандидат юридичних наук
(м. Київ, Україна)

У статті здійснено поділ детермінантів, що впливають на вчинення злочинів державними службовцями, на три рівні: 1) макрорівень (у суспільстві загалом) – це ті соціальні явища та процеси, що зумовлюють учинення злочинів державними службовцями, є похідними від причин та умов злочинності загалом у країні; 2) мікрорівень (в окремих соціальних групах) – які притаманні саме злочинам у сфері службової діяльності та сприяють учиненню інших злочинів; 3) особистісний рівень (окремих особистостей) – це безпосередні причини й умови конкретної особистої злочинної поведінки державного службовця. Наведено класифікацію обставин, що зумовлюють учинення злочинів державними службовцями на макро- та мікрорівнях, за такими ознаками: а) за характером і сферами життєдіяльності (політичними, соціально-економічними тощо); б) за джерелами (зовнішніми та внутрішніми); в) за масштабами (загальнодержавними, регіональними, місцевими, відомчими, вузькослужбовими, побутовими); г) за інтенсивністю, характером проявів і можливими шкідливими наслідками від злочину.

Установлено, що злочинність державних службовців пов'язана із цілою системою причин та умов. Зокрема, конфлікт на Донбасі слугує причиною погіршення криміногенної ситуації в країні, адже події на Сході держави цілком природно на неї вплинули, як у зоні проведення операції Об'єднаних Сил, так і за її межами. Живильним джерелом для корупції в Україні є дії, що мають на меті дестабілізувати соціально-політичну та криміногенну ситуацію в державі, поширити невдоволення діяльністю владних структур, сформувані в громадян відчуття нездатності правоохоронних органів забезпечити надійний захист їхніх конституційних прав і свобод.

З'ясовано, що криміногенні фактори, що виступають як детермінанти корупційної злочинності державних службовців, досить численні, різноманітні й зумовлені суттєвими протиріччями в соціально-економічному житті суспільства. Із точки зору їх змістової характеристики вони представлені у вигляді декількох груп: політичні, правові, економічні, організаційно-управлінські та соціально-психологічні фактори.

Ключові слова: детермінанти, макрорівень, мікрорівень, особистісний рівень, корупція, державні службовці.

**DETERMINANTS INFLUENCING THE COMMISSION
OF CRIMES BY PUBLIC SERVANTS**

Dovban Ihor Mykolaiovych,
Candidate of Law Sciences
(Kyiv, Ukraine)

The article divides determinants influencing the commission of crimes by public servants into three levels: 1) macro level (in society as a whole) – these are social phenomena and processes that cause the commission of crimes by public servants and are derived from the causes and conditions of crime in general in a country; 2) micro level (in certain social groups) – which are inherent in crimes in the sphere of official activity and contribute to the commission of other crimes; 3) personal level (of individuals) – these are the immediate causes and conditions of specific personal criminal behavior of a public servant. The classification of circumstances that determine the commission of crimes by public servants at the macro and micro levels, according to the following characteristics: a) the nature and spheres of life (political, socio-economic, etc.); b) by sources (external and internal); c) on a scale (national, regional, local, departmental, narrow-service, household); d) the intensity, nature of the manifestations and possible harmful consequences of a crime.

It has been established that a criminality of public servants is connected with a whole system of causes and conditions. In particular, the conflict in Donbass is a reason for the deterioration of the criminogenic situation in the country, as the events in the East of the country naturally affected it – both in the area of the Joint Forces operation and outside it. A source of corruption for Ukraine is actions aimed at destabilizing the socio-political and criminogenic situation in the country, spreading dissatisfaction with the activities of government agencies, forming a sense of inability of law enforcement agencies to ensure reliable protection of citizens' constitutional rights and freedoms.

It was found that criminogenic factors that act as determinants of corruption crimes of public servants are quite numerous, diverse and due to significant contradictions in the socio-economic life of society. From the point of view of their substantive characteristics, they are presented in the form of several groups: political, legal, economic, organizational and managerial and socio-psychological factors.

Key words: determinants, macro level, micro level, personal level, corruption, public servants.

Постановка проблеми. Феномен криміналізації суспільства на початку ХХІ ст. є одним із визначальних у процесі загальноцивілізаційного розвитку, уносячи до нього корективи, що ставлять під сумнів етичну основу багатьох державних і міждержавних конгломератів, окремих елементів позитивного права, руйнують моральний фундамент як базовий елемент колективної безпеки окремого суспільства й людства загалом. За слушним зауваженням О.П. Дубнова, криміналізація суспільства стала рівномасштабною з мегатенденціями світового розвитку у ХХ–ХХІ ст. з глобальними загрозами світовій спільноті, її міжнародним і національно-державним системам [1, с. 8]. Дійсно, кримінальна загроза сьогодні стоїть в одному ряду з екологічною в лійнійці найбільш суттєвих чинників обструкції виживання й розвитку біологічного виду *homo sapiens*. У зв'язку з цим одним із першочергових завдань наукового співтовариства видається всебічне вивчення детермінаційного комплексу злочинності й вироблення на цій підставі ефективних, сучасних, системних і перспективних заходів запобігання [2, с. 114–115]. Тому запобігання злочинам у будь-якій сфері пов'язане із з'ясуванням джерел злочинів та інших правопорушень.

Неможливо запобігти злочинам, що вчиняються державними службовцями, не вивчивши їх природу, сутність, закономірності розвитку, причини, що їх відтворюють, і негативні наслідки. Успішне проведення запобіжної роботи можливе лише на основі науково обґрунтованих уявлень про причини злочинності, глибокого розкриття умов, із якими пов'язана злочинність у тій чи іншій сфері. Детермінація вивчення злочинності на доктринальному рівні започаткована Н.Ф. Кузнецовою (1984 р.), однак складники детермінаційного комплексу не піддавалася самостійному вивченню, а тому якихось вагомих наукових напрацювань за цим напрямом у галузі кримінологічних знань поки що немає. Натомість існує значна кількість кримінологічних теорій, окремих суджень та ідей, за допомогою яких можна спробувати надати визначення поняття детермінації злочинів, що вчиняються державними службовцями, і визначити її складники.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічну основу написання статті становлять наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема В.С. Батиргарєєвої, І.Г. Богатирьова, О.Ю. Бусол, В.В. Голіни, Б.М. Головкина, А.Л. Гуринської, І.М. Даньшина, С.Ф. Денисова, Т.А. Денисової, О.М. Джужі, А.І. Долгової, В.М. Дрьоміна, А.П. Закалюка, А.Ф. Зелінського, О.Г. Кальмана, І.І. Карпеця, І.М. Клеймьонова, О.Г. Колба, І.М. Копотуна, О.М. Костенка, В.М. Кудрявцева, О.М. Литвака, О.М. Литвинова, В.В. Лунєєва, В.К. Максимова, О.А. Мартиненка, М.І. Мельника, В.А. Мисливого, П.П. Михайленка, А.А. Музики, О.В. Старкова, В.О. Тулякова, В.І. Шакуна та ін.

Водночас низка теоретичних і практичних питань, пов'язаних із з'ясуванням детермінаційного комплексу злочинів, що вчиняються державними службовцями, сьогодні розроблено не в повному обсязі.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування детермінантів, що впливають на вчинення злочинів державними службовцями.

Виклад основного матеріалу дослідження. Причини й умови в кримінології об'єднані родовим поняттям «кримінологічні детермінанти». Проблема детермінації злочинності й окремих її видів є однією з основних у науці кримінології та має велике значення для здійснення ефективної запобіжної діяльності з боку правоохоронних органів. У системі суспільних відносин криміногенні й антикриміногенні явища та процеси взаємопов'язані та співвідносяться як діалектичні протилежності. Вони водночас впливають на суспільну свідомість, однак відображаються, сприймаються та оцінюються колективним розумом по-різному. Унаслідок цього криміногенні явища та процеси закономірно детермінують вибір протиправного шляху досягнення цілей лише певної частини людей, передусім тих, які мають антисуспільну спрямованість свідомості [3].

У кримінології існують різні підходи до класифікації причин та умов злочинності. Найбільш поширеним є поділ цих детермінантів за такими критеріями, як рівень дії, сфера дії та її характер [4–7]. Ураховуючи викладене, доцільним видається поділ детермінантів, що впливають на вчинення злочинів державними службовцями, на три рівні:

- макрорівень (у суспільстві загалом) – це ті соціальні явища і процеси, що зумовлюють учинення злочинів державними службовцями та є похідними від причин та умов злочинності загалом у країні;
- мікрорівень (в окремих соціальних групах) – які притаманні саме злочинам у сфері службової діяльності та сприяють учиненню інших злочинів;
- особистісний рівень (окремих особистостей) – це безпосередні причини й умови конкретної особистої злочинної поведінки державного службовця.

Варто зазначити, що детермінанти макрорівня та мікрорівня, з огляду на процес становлення української державності й значні перетворення в економічній, політичній, соціальній, ідеологічній і правовій сферах, вплинули на загострення суперечностей у суспільстві та пригнітили майже всі сфери суспільного життя. Загалом у взаємодії вони сприяли морально-соціальній дезорганізації суспільства, викликали емоційно-психологічне напруження серед населення, зумовили зростання суспільної деструктивності й конфліктності, негативно позначилися на погіршенні криміногенної ситуації в державі.

Також обставини, що зумовлюють учинення злочинів державними службовцями на макро- та мікрорівнях, можна класифікувати за такими ознаками:

- а) за характером і сферами життєдіяльності (політичними, соціально-економічними тощо);
- б) за джерелами (зовнішніми та внутрішніми);
- в) за масштабами (загальнодержавними, регіональними, місцевими, відомчими, вузькослужбовими, побутовими);
- г) за інтенсивністю, характером проявів і можливими шкідливими наслідками від злочину [8–12].

Усі ці ознаки тісно взаємопов'язані, взаємозалежні, а тому й мають розглядатися в сукупності. У зв'язку з динамічним розвитком криміногенної обстановки деякі з них набувають за фактичними й можливими негативними наслідками та завданою шкодою гострішого й пріоритетнішого характеру.

На сучасному етапі на першому плані залишаються внутрішні джерела небезпеки вчинення злочину. Сьогодні держава і суспільство переживають затяжну кризу практично в усіх сферах життєдіяльності, що породжує цілий комплекс реальних і потенціальних можливостей злочинних проявів на рівні всіх об'єктів діяльності органів державної влади.

З найбільш суттєвих державних деформацій кримінологи відзначають криміналізацію влади, її корумпованість (комерціалізацію); проникнення у владні структури представників злочинного світу; заміну державних функцій організованою злочинністю, тіньовою політичною силою [13, с. 23]. Але особливо важливим, вузловим центром проблеми є дослідження механізмів розподілу владних повноважень, які делегуються державі суспільством в економічній сфері. Своєрідність сучасної ситуації полягає в тому, що розвиток злочинного співтовариства вийшов за межі допустимого й перетворився на значущий чинник суспільного розвитку. Аморальність і цинізм у поєднанні з ліберальним раціоналізмом стали вагомою криміногенною детермінантою пострадянського суспільства [14, с. 93].

Злочинність державних службовців пов'язана із цілою системою причин та умов. Зокрема, конфлікт на Донбасі слугує причиною погіршення криміногенної ситуації в країні, адже події на Сході держави цілком природно на неї вплинули як у зоні проведення операції Об'єднаних Сил, так і за її межами. Живильним джерелом для корупції в Україні є дії, що мають на меті дестабілізувати соціально-політичну та криміногенну ситуацію в державі, поширити невдоволення діяльністю владних структур, сформувані в громадян відчуття нездатності правоохоронних органів забезпечити надійний захист їхніх конституційних прав і свобод. Але війна – це виправдання, а не причина, аби не викоринювати систему корупції в Україні. І насамперед варто говорити про реформування найбільш корумпованих галузей економіки, наприклад, енергетичної. Не позбавившись корупції, українцям буде важко виграти війну, тому реформувати неефективну й непрозору систему треба, адже без цього не повернути довіри громадян, необхідної для успішної боротьби з корупцією. На порядку денному

в цій сфері також запровадження належного громадського контролю, створення незалежних медіа тощо. Питанням національної безпеки нині є прозорість на всіх рівнях, що дасть змогу досягти істотного зменшення рівня корупції в державі [15, с. 318–319].

На особистісному рівні серед основних причин виникнення досліджуваної злочинності необхідно визначити:

- наявність певної соціальної, емоційної чи моральної патології особистості;
- психологічну схильність до вчинення правопорушень;
- недосконалість (відсутність) належного особистісного супроводження в органах державної влади.

Залежно від джерел та умов буття людини як соціальної істоти сутність зовнішніх поведінкових форм потенційного корупціонера зумовлюється впливом на психіку соціуму, тобто мікро- та макросередовища; умовами соціалізації, тобто засвоєнням соціальних норм у процесі навчання й виховання; індивідуально-психологічними властивостями; біологічними засадами формування особистості.

Безумовно, що людина є біосоціальною істотою, частина її потреб – суто фізіологічні. Для ілюстрації звернемося до теорії А. Маслоу, яка часто називається пірамідою потреб або ж ієрархічною моделлю потреб людини. Це одна з найбільш відомих і популярних теорій мотивації (need theory чи hierarchy theory), викладена в його роботі «Motivation and Personality» (1954) [16].

Дуже тісно корислива мотиваційна сфера пов'язується з низьким рівнем правової культури та правосвідомості, зневагою до вимог законодавства, що нерідко поєднується зі стійкою переконаністю в прийнятності й доцільності задоволення власних інтересів. Крім цього, не варто залишати поза увагою дію такого вагомого фактору всієї корупційної злочинності, як панівне в суспільстві моральне виправдання та підтримка корупції, що може створювати моральні умови тиску. При цьому такі обставини сприятливим чином позначаються на інтенсифікації впевненості службових осіб у своїй безкарності, що на рівні з такою умовою корупційної злочинності, як неспроможність держави забезпечити повне та своєчасне правосуддя, створює несприятливий фон детермінації корупційних злочинів серед державних службовців. Щодо факторів, то вони також безпосередньо обумовлюються особою злочинця, а саме тією її рисою, що вона уповноважена на виконання організаційно-розпорядчих або інших владних функцій. Загалом причини вчинення злочинів у сфері службової діяльності можна звести до корисливої орієнтації особистості службової особи, а також конформізму, схильності діяти під впливом інших осіб, уникнення прийняття самостійних рішень тощо.

Отже, на основі аналізу макро-, мікро- й особистісного рівнів варто виокремити такі дії чиновників, що пов'язані з розподілом державних замовлень, виділенням бюджетних коштів, великими кредитами, зміною форм власності, розподілом коштів іноземних позик, наданням пільг великим компаніям, наданням права на безакцизну або безмитну торгівлю тощо. Одним із таких видів протизаконних дій є лобювання державними службовцями високого рангу інтересів певних промислових або фінансових груп і тиск, дискредитація, упереджені перевірки конкурентів цих груп з боку державних органів [17, с. 96]. До «низової» корупції належать отримання неправомірної вигоди за надання послуг, що входять до кола функціональних обов'язків державних службовців, – розподіл житла, візування чи реєстрація документів громадян, видача довідок, відомчий контроль за роботою підприємств і організацій тощо [18].

Корупцією в системі органів державної влади є зловживання посадовою особою державною владою, керівником чи службовцем органу державної влади для

одержання будь-якої незаконної вигоди для себе чи третіх осіб, пов'язаної з проходження державної служби. Причинами корупції в системі органів державної влади можна визначити: зрощування державного апарату з підприємницькими й комерційними структурами, формування їхніх ділових відносин поза межами правового поля; ставлення громадськості до існування корупції та сприяння її розвитку; складність урядової структури бюрократичних процедур; лобіювання прийняття та зміни нормативно-правових актів; відсутність належного механізму здійснення ротації кадрів; низький рівень оплати праці й надання соціальних послуг.

Без урахування глобальних впливів на вітчизняну корупцію все це є лікуванням не хвороби, а її симптомів. Дійсні витоки корупції в Україні зумовлені саме такими впливами. Так, аналіз проблем корупції в Україні з позицій достатньо загальної теорії управління дає змогу дійти таких висновків. Сьогодні найвищі щаблі державної влади в Україні представлені особами, які фактично є підконтрольними та підзвітними певним центрам глобального управління. Те саме можна сказати й про керівництво опозиції (з різницею в суб'єктах геополітики, які здійснюють контроль). Водночас головною рушійною силою політичної боротьби в Україні є використання державної влади для власного збагачення, зміцнення та розширення власного бізнесу. Для цієї боротьби необхідні значні ресурси. Особи, які перебувають при владі, мають у цьому плані більш широкі можливості, що зумовлені їх доступом до державного бюджету й захищеністю власного бізнесу. Вони володіють можливостями як структурного, так і безструктурного управління [19, с. 83].

Структурне управління представлене використанням можливостей державного апарату (адміністративного ресурсу), зокрема прокуратури, СБУ, поліції, міністерств, відомств, місцевих державних адміністрацій. Безструктурне здійснюється шляхом корупційного фінансування прийняття «потрібних» законів Верховною Радою України, видання нормативно-правових актів органами виконавчої влади (замовне правотворення) з метою легітимізації потрібних схем правового регулювання відповідних суспільних відносин.

Особи, які лише претендують на доступ до державної влади (опозиція), обмежені в ресурсах, а тому змушені відшукувати інвесторів як усередині країни, так і за її межами. Ці інвестиції використовуються для організації «інформаційних атак» на владу, проведення масових протестних акцій, створення громадських рухів, партій, незаконних воєнізованих формувань (а також підкуп лідерів уже наявних).

До зарубіжних «інвесторів» звертаються й представники влади цілком офіційно: для отримання позик, кредитів.

В умовах інтенсивної глобалізації, незважаючи на ілюзорні суперечності між Старим і Новим світом, процеси глобального управління на економічному пріоритеті є консолідованими та замкненими в системі найбагатших кланів світу, які володіють переважною частиною ресурсів планети. Саме вони і є реальними «інвесторами» як влади, так й опозиції в Україні.

Надаючи офіційні кредити та позики сучасним представникам державної влади, зарубіжні «інвестори» навмисно не запроваджують ефективної системи контролю за їх використанням (створюється лише ілюзія у формі імітування активного запровадження та «бурхливої» діяльності антикорупційних органів), чим дають можливість їх розкрадання. Розкрадені кошти здебільшого опиняються в офшорах, які контролюють ті самі «інвестори». Цим досягають одночасного виконання декількох завдань: 1) одержання можливості прямого управління діями поточних представників влади через повністю підконтрольні антикорупційні органи;

2) уведення України в усе більшу та більшу боргову кабалу (з подальшим «законним» захопленням території, акваторії, природних ресурсів); 3) збереження вкладених коштів (контроль офшорів + обслуговування Україною зовнішнього боргу у формі виplat за відсотками).

Висновки. Отже, до детермінантів, що впливають на вчинення злочинів державними службовцями, належать зрощування державного апарату з підприємницькими й комерційними структурами, формування їхніх ділових відносин поза межами правового поля; ставлення громадськості до існування корупції та сприяння її розвитку; складність урядової структури бюрократичних процедур; лобіювання прийняття та зміни нормативно-правових актів; відсутність належного механізму здійснення ротації кадрів; низький рівень оплати праці й надання соціальних послуг.

Список використаних джерел:

1. Дубнов А.П., Дубовцев В.А. Философия преступности: проблемы криминализации российского общества. Екатеринбург : Ява, 1999. 288 с.
2. Назаренко Д.О. Кримінологічний аналіз та протидія фоновим для злочинності явищам : монографія. Харків : Діса-плюс, 2013. 524 с.
3. Кузнецова Н.Ф. Проблемы криминологической детерминации / под ред. В.Н. Кудрявцева. Москва : Изд-во Моск. ун-та, 1984. 208 с.
4. Криминология : учебник / под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. 4-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма, 2009. 800 с.
5. Криминология : учебник / под общ. ред. А.И. Долговой. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : НОРМА, 2007. 912 с.
6. Криминологія: підручник / В.В. Голіна, Б.М. Головкін, М.Ю. Валуйська та ін. ; за ред. В.В. Голіни, Б.М. Головкіна. Харків : Право, 2014. 440 с.
7. Криминологія : підручник / за заг. ред. В.В. Чернея та О.М. Джужі. Київ : ФОП Маслаков, 2020. 612 с.
8. Номоконов В.А. Преступное поведение: детерминизм и ответственность : монография. Владивосток : Дальневосточ. ун-т, 1989. 160 с.
9. Медицький І.Б. Вплив соціальних факторів на злочинність в умовах становлення незалежної Української держави : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Івано-Франківськ, 2007. 232 с.
10. Новаков О.С. Криминологічна характеристика та профілактика злочинів, які вчиняються працівниками міліції у сфері службової діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2003. 210 с.
11. Ігнатов О.М. Насильницькі злочини, що вчиняються працівниками органів внутрішніх справ України: криминологічна характеристика, детермінація та попередження : монографія. Харків : Формат Плюс, 2008. 296 с.
12. Савченко А.В., Кришевич О.В. Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням професійних послуг. Науково-практичний коментар до розділу XVII Особливої частини Кримінального кодексу України / за заг. ред. В.І. Шакуна. Київ : Алерта, 2012. 160 с.
13. Скобликов П. «Теневая юстиция»: формы проявления и реализации. *Российская юстиция*. 1998. № 10. С. 22–24.
14. Яковенко И.Г. Цивилизация и варварство современной России. *Общественные науки и современность*. 1996. № 4. С. 90–93.
15. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування : монографія / за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.Л. Федоренка. Київ : Вид-во Ліра-К, НАДУ, 2016. 524 с.

16. Maslow Abraham H. Motivation and personality. 2nd ed. New York : Harper & Row, 1970. 369 p.
17. Скулиш Є. Форми та види корупції: проблеми класифікації. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2010. № 3. С. 93–100.
18. Топчій В.В., Шкелебей В.А., Супрун Т.М. Публічно-правова протидія корупції : навчальний посібник. Вінниця : ТОВ «Нілан-ЛТД», 2016. 208 с.
19. Грібов М.Л. Причини корупції в Україні: міжнародний вимір. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 груд. 2020 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2020. С. 81–87.

УДК 343.535

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.33>

ПРО ВИПРАВДАНІСТЬ ДОПОВНЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ СТАТТЕЮ 365-3: ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОЗИЦІЙ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ

Драчевський Євгеній Юрійович,
аспірант кафедри конституційного,
міжнародного і кримінального права
(Донецький національний університет
імені Василя Стуса,
м. Вінниця, Україна)

Статтю присвячено аналізу рішення законодавця про доповнення КК статтею 365-3 на предмет його системно-правової несуперечливості.

Зазначається, що в розглядуваній забороні фактично йдеться про один із різновидів караного за ст. 364 КК зловживання службовим становищем. Водночас констатується, що з урахуванням змін до останньої нині за нею, як і за ст. 365, неможливо кваліфікувати діяння, передбачені в досліджуваній кримінально-правовій новелі. Наводяться аргументи, які засвідчують, що кваліфікація відповідної протиправної поведінки за ст. 368 або за ч. 5 ст. 27 – ст. 203-2 КК також не може вважатися універсальним способом подолання проблеми оцінювання відповідних діянь працівника правоохоронного органу.

Зважаючи на наведені положення, констатується, що доповнення КК ст. 365-3 не призвело до порушення такого системно-правового принципу криміналізації, як принцип ненадмірності заборони. Водночас звертається увага на те, що, долаючи відповідну прогалину в кримінально-правовому регулюванні протекціонізму у сфері незаконної діяльності з організації або проведення азартних ігор і лотерей, народні депутати України при цьому проігнорували наявність аналогічної проблеми («кришування» правоохоронними органами незаконної діяльності) в інших сферах – контрабанді, проституції, утриманні місць розпусти, торгівлі зброєю, наркоторгівлі, нелегальному обігу алкогольних напоїв, тютюнових виробів та інших підакцизних товарів; ухиленні від сплати податків; незаконному видобуванні корисних копалин тощо. З урахуванням цього робиться загальний висновок, що з позицій системності наявна ситуація потребувала не доповнення кримінального законодавства черговою спеціальною заборonoю, а комплексного внесення змін до КК або ж щодо встановлення відповідальності за зловживання владою або службовим становищем, або ж шляхом доповнення кримінального законодавства універсальною нормою, присвяченою потуранню кримінальному правопорушенню, яке здійснене працівником правоохоронного органу.

Ключові слова: системність, бездіяльність, працівник правоохоронного органу, зловживання, гральний бізнес, кримінальна відповідальність.

ON THE JUSTIFICATION OF THE SUPPLEMENTATION OF THE CRIMINAL CODE OF UKRAINE ART. 365-3: RESEARCH FROM A SYSTEMS APPROACH

Drachevskyi Yevhenii Yuriiiovych,
Postgraduate Student at the
Constitutional, International
and Criminal Law Department
(Vasyl' Stus Donetsk National University,
Vinnytsia, Ukraine)

The article is devoted to the analysis of the legislator's decision to supplement the Criminal Code with Articles 365-3 for its systemic and legal consistency.

It is noted that the ban under consideration is actually talking about one of the types of the person punishable under Art. 364 of the Criminal Code of malpractice. At the same time, it is stated that, taking into account the changes in the latter, under it, as well as under Art. 365, one cannot qualify the acts provided for in the investigated criminal law novel. Arguments are presented that indicate that the qualification of the corresponding unlawful behavior under Art. 368 or part 5 of Art. 27 – Art. 203-2 of the Criminal Code also cannot be considered a universal way of solving the problem of assessing the relevant acts of a law enforcement officer.

Taking into account the above provisions, it is stated that the addition of the Criminal Code of Art. 365-3 did not lead to a violation of such a systemic and legal principle of criminalization as the principle of non-redundancy of a ban. At the same time, attention is drawn to the fact that, overcoming the corresponding gap in the criminal-legal regulation of protectionism in the field of illegal activities related to the organization or conduct of gambling and lotteries, the People's Deputies of Ukraine ignored the existence of a similar problem (“protection” by law enforcement agencies of illegal activities) in other areas – smuggling, prostitution, maintenance of dens, arms trade, drug trafficking, illegal circulation of alcoholic beverages, tobacco products and other excisable goods; tax evasion; illegal mining, etc. Taking this into account, the general conclusion is drawn that from the standpoint of consistency, the existing situation required not supplementing the criminal legislation with another special prohibition, but a comprehensive amendment to the Criminal Code, or establishing liability for abuse of power or official position, or by supplementing the criminal legislation with a universal norm devoted to the connivance of a criminal offense committed by a law enforcement officer.

Key words: consistency, inaction, law enforcement officer, abuse, gambling business, criminal liability.

Постановка проблеми. 14 липня 2020 р. Верховною Радою України прийнято Закон України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» (далі – Закон від 14 липня 2020 р.). Головним наслідком ухвалення цього Закону стало скасування (з урахуванням обмежень, передбачених у Прикінцевих і Перехідних положеннях) наявної в нашій державі з 2009 р. абсолютної заборони на зайняття гральним бізнесом, що, своєю чергою, зумовило внесення одночасних змін і до ст. 203-2 Кримінального кодексу України (далі – КК), в оновленій редакції якої, що логічно, уже вказується не на легалізоване нині «зайняття гральним бізнесом», а лише на «незаконну діяльність з організації або проведення азартних ігор, лотерей».

Водночас, ураховуючи озвучену багатьма фахівцями та перманентно подавану в ЗМІ інформацію про величезні масштаби так званого «кришування» правоохоронними органами забороненого тривалий час грального бізнесу, коли «правоохоронці»

за винагороду не лише прикривали, а й почали поширювати гральний бізнес [1; 2, с. 65], вітчизняні парламентарі зазначеними вище кроками не обмежилися й вирішили доповнити КК ще й окремою ст. 365-3, у якій передбачили кримінальну відповідальність працівника правоохоронного органу за бездіяльність якраз таки щодо згаданої в ст. 203-2 КК незаконної діяльності з організації або проведення азартних ігор, лотерей. При цьому обґрунтованість відповідного рішення піддана сумніву як парламентськими експертами, так і багатьма вітчизняними криміналістами, що засвідчує необхідність його детального наукового аналізу, зокрема, і з позицій системного підходу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика відповідальності за «службові» кримінальні правопорушення (далі – к. пр.)¹ у доктрині України традиційно належить до активно досліджуваних. Помітний вклад у її розроблення внесли такі вітчизняні вчені-криміналісти: П.П. Андрушко, Г.М. Анісімов, В.В. Антипов, В.Я. Громко, О.О. Дудоров, К.П. Задоя, Г.М. Зеленов, В.П. Коваленко М.І. Мельник, П.В. Мельник, В.О. Навроцький, Є.О. Письменський, А.А. Стрижевська, В.І. Тютюгін, М.І. Хавронюк, В.Б. Харченко, В.Г. Хашев, Н.М. Ярмиш та інші. Визнаючи неабияку теоретичну та практичну значущість робіт названих авторів, водночас необхідно констатувати, що через новизну ст. 365-3 КК її положення ще не ставали предметом окремих наукових розвідок.

Метою статті є аналіз рішення законодавця про доповнення КК ст. 365-3, за результатами якого має бути зроблено науково обґрунтований висновок про виправданість цього кроку, зокрема його системно-правову несуперечливість.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, системно-правові принципи криміналізації являють собою правила, які свідомо застосовуються при зміні Особливої частини кримінального законодавства, що впливають із наявної системи позитивного права й забезпечують належне включення того чи іншого складу к. пр. в чинне кримінальне законодавство або, навпаки, таке виключення з нього окремої норми, яке не порушує логічної стрункості та графічної досконалості закону, не погіршує його якість, передусім його системних характеристик. І першим питанням системного характеру, яке має вирішуватися всередині системи кримінально-правових норм при криміналізації чи декриміналізації конкретного діяння, є двоєдине питання про вплив новели на змістовну наповнюваність системи: чи не створює вона нормативної прогалини або, навпаки, надмірності в системі чинного кримінального законодавства. Як зазначає Г.А. Злобін, у цьому випадку ми аналізуємо не соціальну обумовленість чи практичну безкорисність новели, а лише її вплив на змістову наповнюваність кримінального законодавства як цілого [3, с. 235–236]. Ідеться про відповідність криміналізації *принципу відсутності прогалин у законі й ненадмірності заборони*.

У статті 365-3 КК встановлено відповідальність за вчинені працівником правоохоронного органу «**невжиття передбачених законодавством заходів**» і «**приховування виявлення незаконної діяльності**». При цьому варто пригадати, що дослідниками відповідної проблематики до найбільш поширених способів передбаченого ст. 364 КК зловживання службовим становищем традиційно належить і таке діяння, як потурання правопорушенням підлеглих чи підконтрольних осіб, тобто **невжиття передбачених законом заходів** щодо проведення перевірок чи інших контрольних і наглядових заходів, **відсутність належного реагування на виявлені правопорушення**

¹ Як відомо, з 1 липня 2020 р. у системі кримінального законодавства України запроваджено двочленну класифікацію кримінальних правопорушень із поділом їх на злочини та кримінальні проступки. Однак у цій статті при посиланні на раніше опубліковані роботи інколи буде вживатися поняття «злочин», яким до набрання чинності відповідних змін позначалися будь-які кримінально протиправні діяння.

та щодо осіб, які їх учинили [4, с. 72]. Отже, можна констатувати, що в ст. 365-3 КК фактично йдеться про один із різновидів караного за ст. 364 КК зловживання, з урахуванням чого на перший погляд може скластися враження, що поява розглядуваної кримінально-правової новели призвела до очевидного порушення принципу ненадмірності заборони.

Однак така оцінка могла б уважатися справедливою лише в контексті аналізу співвідношення положень ст. 365-3 та редакції ст. 364 КК, що була чинною до 2014 р., у якому вона зазнала двох істотних змін.

Так, 21 лютого 2014 р. вітчизняними парламентаріями ухвалено Закон України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо імплементації до національного законодавства положень статті 19 Конвенції ООН проти корупції», одним із наслідків набрання чинності яким стало те, що в диспозиції ч. 1 ст. 364 КК формулювання «з корисливих мотивів чи в інших особистих інтересах або в інтересах третіх осіб», яке вживається й у ст. 365-3 КК, замінено словами «з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для себе чи іншої фізичної або юридичної особи». Отже, відтепер використання службовою особою влади чи службового становища в інтересах, відмінних від мети одержання неправомірної вигоди, не утворює складу к. пр., передбаченого ст. 364 КК, навіть за умови настання істотної шкоди чи тяжких наслідків.

А вже 13 травня 2014 р. законодавцем приймається Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України», результатом чого стало викладення в новій редакції п. п. 3 і 4 примітки ст. 364 КК, які визначають зміст істотної шкоди й тяжких наслідків як ознак, що характеризують суспільно небезпечні наслідки в складах к. пр., передбачених статтями 364, 364-1, 365, 365-2 та 367 КК.

І варто зазначити, що саме з ухваленням Закону від 13 травня 2014 р. на сторінках вітчизняної юридичної літератури розгорнулася активна полеміка, що не вщухла й нині, з приводу оцінювання значення відповідних змін. Детально не зупиняючись на всіх аргументах сторін, що не входить до завдань статті, тут лише зазначимо, що найбільш обґрунтованим нам видається так званий «компромісний» підхід², прибічники якого вважають, що п. п. 3 та 4 примітки ст. 364 КК справді зазнали змін і чинні редакції цих положень охоплюють майнову шкоду, а також прояви немайнової шкоди, які можуть одержати майнове відшкодування (грошову оцінку). Урешті-решт, саме такий підхід, який уперше обґрунтований О.О. Дудоровим, Г.М. Зеленовим і В.О. Навроцьким [6; 7] (згодом він отримав підтримку й розвинутий й іншими вітчизняними криміналістами [8, с. 847; 9, с. 210–211; 10, с. 32–33; 11, с. 169]), відображено та фактично дослівно відтворено у правовій позиції ВСУ, сформульованій ним у Постанові від 27 жовтня 2016 р. Суд підкреслив, що диспозиція ч. 1 ст. 364 КК, яка передбачає відповідальність за заподіяння істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або громадським чи державним інтересам чи інтересам юридичних осіб, може становити не лише майнову шкоду, а й включати прояви немайнової шкоди, але тільки ті, які можуть одержати майнове відшкодування [12]³.

²Така назва свого часу запропонована П.П. Андрушком [5].

³Як зазначається у відповідній Постанові, за конкретних обставин справи наслідки нематеріального характеру, які піддаються грошовій оцінці (реальна шкода) і відповідно до такої оцінки досягли встановленого розміру («істотної шкоди») із заподіянням шкоди охоронюваним Конституцією України чи іншими законами правам і свободам людини та громадянина (соціального, політичного, морального, організаційного чи іншого характеру), можуть бути пов'язаними зі спричиненням фізичної шкоди – витрати на лікування чи протезування потерпілої особи;

Вочевидь, варто розділити переконання Є.О. Письменського в тому, що в цій справі суд виходив із конституційного принципу законності в сукупності з усталеним у кримінально-правовій доктрині правилом кваліфікації «усі сумніви – на користь особи, діяння якої кваліфікується», який має в основі правові позиції ЄСПЛ і презумпцію невинуватості (ст. 63 Конституції України) [13, с. 188].

Отже, унесення згаданих змін призвело до істотного звуження сфери потенційного застосування ст. 364 КК, яке сьогодні не дає змоги кваліфікувати за нею діяння, про які йдеться в новій ст. 365-3 КК, адже, як зазначає Є.О. Письменський, якщо до цього кримінальній відповідальності за зловживання владою або службовим становищем підлягала особа, яка вчинила відповідне діяння, дбаючи про будь-які особисті інтереси або інтереси третіх осіб (наприклад, помста, кар'єризм, бажання приховати недоліки в роботі тощо), спричинивши при цьому істотну шкоду, установлення злочинного характеру якої в немайновій частині безапеляційно було справою правозастосовного угляду, то нині кримінально караним за ст. 364 КК зловживанням владою або службовим становищем є діяння, учинене лише з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи, а також таке, що спричинило наслідки, зміст яких може визначатися виключно як матеріальна шкода [13, с. 180], яку в разі з учиненням діяння, передбаченого ст. 365-3 КК, вирахувати неможливо.

З огляду на місце розташування норми в системі Особливої частини КК та вказівку в ній такого спеціального суб'єкта, як «працівник правоохоронного органу», постає й питання: чи не могли б кваліфікуватися діяння, про які йдеться в ст. 365-3 КК, за ч. 1 ст. 365 КК?

Однак, як і в попередньому випадку, відповідь на це питання має бути негативною. І насамперед це пояснюється навіть не тим, що обов'язковою криміноутворюючою ознакою складу відповідного к. пр. (ч. 1 ст. 365 КК) є аналогічні передбаченим у ч. 1 ст. 364 КК наслідки у вигляді «істотної шкоди», про зміст яких ще можна дискутувати, а передусім тим, що в усіх частинах цієї кримінально-правової заборони йдеться виключно про *дії*, тоді як у ст. 365-3 КК, навпаки, до кримінально караних зараховані лише певні прояви *бездіяльності* працівника правоохоронного органу.

За таких умов залишається лише два варіанти кримінально-правової оцінки відповідної протиправної поведінки працівника правоохоронного органу (звичайно, за умови відсутності в КК ст. 365-3), кожен із яких, проте, не може вважатися універсальним з огляду на таке.

Перший варіант полягає в застосуванні до працівника правоохоронного органу, який учинив згадану в новій ст. 365-3 КК бездіяльність, ст. 368 КК «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою». Пояснюється це добре відомим фактом того, що взамін відповідної бездіяльності, або ж «кришування», працівник правоохоронного органу в більшості випадків отримує від зацікавленої сторони неправомірну вигоду, яка і є предметом к. пр., передбаченого ст. 368 КК. Водночас необхідно враховувати й таку, хоча й, на нашу думку, більше теоретичну, але все ж таки наявну вірогідність невжиття працівником правоохоронного органу передбачених законодавством заходів не лише через отримання неправомірної вигоди, а й, наприклад, у зв'язку з небажанням псувати статистичні показники;

порушення законних прав та інтересів громадян – витрати на відновлення таких прав (виплати незаконно взятому під варту чи ув'язненому або незаконно звільненому з роботи чи навчання, відшкодування за невиконання судового рішення, компенсацію шкоди від поширення відомостей, які ганьблять особу тощо); політичної шкоди (витрати на проведення нових виборів і заходів антитерористичного характеру тощо); організаційної шкоди (витрати на відновлення роботи установи).

родинні, близькі або ж дружні взаємини з особою, котра допускає відповідні порушення; бажання вислужитися перед керівництвом, яке надає незаконну вказівку щодо бездіяльності тощо. У подібних випадках така вигода, яка має нематеріальний характер (вислужитися, покращити показники, допомогти близьким тощо), не підпадає під ознаки неправомірної вигоди як предмета к. пр., передбаченого ст. 368 КК, а отже, інкримінування відповідної норми виключається.

За такої ситуації, коли, як доведено, відповідна бездіяльність працівника правоохоронного органу повністю не охоплюється ознаками жодного з інших складів к. пр., передбачених Особливою частиною, у нагоді можуть стати приписи Загальної частини КК. Мова йде про те, що, урахувавши зміст описаних у ст. 365-3 КК діянь, деякі з них цілком могли б бути розцінені як передбачені у ч. 5 ст. 27 КК «сприяння вчиненню кримінального правопорушення шляхом усунення перешкод» або «заздалегідь обіцяне сприяння приховуванню кримінального правопорушення», а, відповідно, їх учинення могло б бути кваліфіковано як пособництво в скоєнні к. пр., передбаченого ст. 203-2 КК.

Очевидно, що за продемонстрованої вище відсутності інших спеціальних норм такий варіант кримінально-правової кваліфікації залишається чи не єдиним способом, який не дає змоги взагалі уникнути кримінальної відповідальності тим працівникам правоохоронних органів, які, наприклад, не вживають передбачених законом заходів щодо близьких осіб, виконують незаконну вимогу керівника тощо. Та при цьому необхідно звернути увагу на те, що за такого способу вирішення відповідної кримінально-правової проблеми:

1) неповною (а можливо, і жодною) мірою враховується особливий правовий статус працівника правоохоронного органу;

2) виникає й інше важливе питання: як бути в згаданій вище можливій ситуації, коли працівник правоохоронного органу, наприклад, не бажаючи погіршувати статистику, не реагує на виявлений факт вже наявної незаконної діяльності з організації або проведення азартних ігор, лотерей. Фактично йдеться про так звану «таємну співучасть», коли існує односторонній суб'єктивний зв'язок, за якого виконавець може не знати про діяльність організатора, підбурювача й пособника, які приєдналися до його діяльності, тоді як інші співучасники, усвідомлюють, що їхні дії спрямовані на спільне з виконавцем вчинення злочину [14, с. 69; 15, с. 230; 16, с. 142].

Незважаючи на свій «задавнений» характер, маємо констатувати, що в кримінально-правовій доктрині й дотепер остаточно не вирішене відоме ще з дореволюційних часів і підняте на новий теоретичний рівень у радянську добу питання про можливість співучасті при згаданому односторонньому суб'єктивному зв'язку: одна частина дослідників визнає та наводить досить переконливе обґрунтування на користь такої можливості [14, с. 69-74; 17, с. 41-45; 18, с. 94; 19, с. 106; 20, с. 22-23; 21, с. 13]; інша ж, навпаки, наполягає на тому, що співучасть можлива тільки за наявності двостороннього зв'язку, за обізнаності кожного зі співучасників про приєднання діяльності інших осіб. При цьому чи не головним аргументом останніх є те, що наявність лише одностороннього зв'язку означає відсутність змови, а отже, і відсутність співучасті [16, с. 145; 22, с. 23; 23, с. 116-117; 24, с. 51-52; 25, с. 71-72; 26, с. 39-41].

З урахуванням наявності численних фундаментальних досліджень, присвячених відповідній проблематиці, ми вирішили детально не зупинятися на позначеному питанні, розв'язання якого, вочевидь, лежить у площині внесення законодавчих змін⁴.

⁴У цьому контексті варто підтримати О.О. Дудорова, який зазначає, що навряд чи можна вважати прийнятною ситуацію, коли з посиланням на одну й ту ж законодавчу дефініцію поняття співучасті в злочині (ст. 26 КК) обґрунтовуються діаметрально протилежні погляди з питання про можливість «таємної співучасті» [27].

Тут лише зауважимо, що нам більше імпонує позиція першої з двох зазначених груп учених, зокрема їхні аргументи щодо того, що, по-перше, судовій практиці відомі випадки вчинення діянь із високим ступенем небезпеки, які не можуть бути розглянуті за межами співучасті, а по-друге, що підтримуване ними трактування жодним чином не суперечить положенням кримінального закону [14, с. 73].

Водночас ми цілком усвідомлюємо та визнаємо той факт, що нині пануючим у вітчизняній (і не лише) правовій доктрині є інший, аніж озвучений вище, підхід, згідно з яким співучасть у злочині можлива тільки за наявності двостороннього психічного впливу між співучасниками. Зокрема, зважаючи на наявність «заздалегідь не обіцяності», більш традиційною є позиція, відповідно до якої розглядувана бездіяльність має визнаватися не співучастью, а потуранням к. пр. як різновидом причетності. Тут пригадується точка зору О.М. Лемешка, який, досліджуючи саме проблематику потурання злочину працівником правоохоронного органу, зазначав, що потурання вчиненню злочину співвідноситься зі зловживанням владою або службовим становищем як частка, видовий прояв більш загального, родового злочину. Водночас у контексті розглядуваної нами проблематики на особливу увагу заслуговують слова вченого, що службове зловживання не охоплює всі можливі види потурання злочину, крім того, не охоплює й усі види службового потурання. При цьому в чинному на той час КК (як і в КК) припис, який би спеціальним чином передбачав кримінальну відповідальність службової особи правоохоронного органу за потурання злочину, був відсутній [28, с. 67].

Водночас виникає інше питання, пов'язане саме із **системністю** передбачених Законом від 14 липня 2020 р. змін у частині доповнення КК ст. 365-3: чому, виявивши відповідну прогалину в кримінально-правовому регулюванні, автори Законопроекту звернули свою увагу лише на той аспект відповідної проблематики, що стосується бездіяльності працівників правоохоронних органів щодо незаконної діяльності з організації або проведення азартних ігор, лотерей (раніше – грального бізнесу)? Адже добре відомо, що не менш розповсюдженими є прояви «кришування» працівниками правоохоронних органів й інших видів незаконної діяльності, які, проте, не передбачені в ст. 365-3 КК: контрабанди, проституції, утримання місць розпусти, торгівлі зброєю, наркоторгівлі, нелегального обігу алкогольних напоїв, тютюнових виробів та інших підакцизних товарів; ухилення від сплати податків; незаконного видобування корисних копалин, зокрема бурштину, тощо.

Через його риторичність, вочевидь навіть не варто ставити питання про те, чи є зазначені види діяльності, а, відповідно, і їх «кришування» з боку працівників правоохоронних органів менш небезпечними за передбачені ст. 365-3 КК. Навіть більше, для нас є очевидним, що з перерахованих видів незаконної діяльності лише «кришування» в галузі секс-індустрії можуть уважатися спільномірними за ступенем і характером суспільної небезпеки протекціонізму у сфері грального бізнесу (умовна назва). Що ж до аналогічних проявів, які стосуються наркоторгівлі, контрабанди та ухилення від сплати податків, видобування корисних копалин, то ми переконані, що, зважаючи як на їх масштабність, так і порушуваними ними суспільні відносини (об'єкт), для сучасної України, за всієї суб'єктивності цього показника, вони є куди більш небезпечними аніж незаконна діяльність з організації або проведення азартних ігор і лотерей. Та, незважаючи на це, якщо спиратися на положення чинного кримінального законодавства, то оцінювання відповідних проявів має бути диференційованим з ухилом «в інший бік», адже за рівних умов (відсутність неправомірної вигоди; передбаченої ст. 364 КК «істотної шкоди» тощо): «кришування» в усіх перерахованих сферах може бути оцінено максимум як пособництво зазначеним к. пр., а у випадку з «товарною» контрабандою лише з посиланням на норми інших галузей права; тоді як бездіяльність

працівника правоохоронного органу щодо незаконної діяльності з організації або проведення азартних ігор і лотерей має бути кваліфікована за ст. 365-3 КК, санкцією якої передбачено основне покарання у вигляді позбавлення волі на строк від 6 до 8 років. До слова зазначимо, що з критикою положень Проекту Закону від 18 грудня 2019 р. в частині встановлення кримінальної відповідальності за бездіяльність працівника правоохоронного органу лише щодо незаконної діяльності з організації й проведення азартних ігор, лотерей виступили й парламентські експерти.

Отже, загалом можна зробити **висновок**, що доповнення КК ст. 365-3 не призвело до порушення такого системно-правового принципу криміналізації, як принцип ненадмірності заборони.

Водночас необхідно констатувати, що відповідне рішення вітчизняних парламентаріїв усе ж поповнило й так чималу когорту прийнятих останнім часом ВРУ рішень, які необхідно вважати фрагментарними та безсистемними, адже, долаючи відповідну прогалину в кримінально-правовому регулюванні протекціонізму у сфері незаконної діяльності з організації або проведення азартних ігор і лотерей, народні депутати України при цьому проігнорували наявність аналогічної проблеми («кришування» правоохоронними органами незаконної діяльності) в інших сферах. Як і спеціалісти ГНЕУ ВРУ, ми переконані, що необхідне комплексне внесення змін до КК або ж щодо встановлення відповідальності за зловживання владою чи службовим становищем, або ж шляхом доповнення кримінального законодавства універсальною нормою, присвяченою потуранню к. пр., яке здійснене працівником правоохоронного органу. Розроблення конкретних пропозицій щодо цього є перспективним напрямом наукового дослідження, на якому ми зосередимося в наступних роботах.

Список використаних джерел:

1. «Кокаїн» грального бізнесу на мільярд євро і невідомі бенефіціари. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/30342744.html> (дата звернення: 21.11.2020).
2. Рябчук С.В. Кримінологічна характеристика та запобігання гральному бізнесу : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2018. 225 с.
3. Основания уголовно-правового запрета. Криминализация и декриминализация : монографія / В.Н. Кудрявцев, П.С. Дагель, Г.А. Злобин и др. ; под ред. В.Н. Кудрявцева, А.М. Яковлева. Москва : Наука, 1982. 304 с.
4. Корупційні схеми: їх кримінально-правова кваліфікація і досудове розслідування / за ред. М.І. Хавронюка. Київ : Москаленко О.М., 2019. 464 с.
5. Андрушко П.П. Правові позиції ВСУ з проблемних питань дії закону про кримінальну відповідальність та змісту ознак «шкода» та «тяжкі наслідки» у складах злочинів, передбачених статтями 364, 364-1, 365, 365-2, 367 КК, та дії Закону № 12-61-VII від 13 трав. 2014 р. в часі, викладені у його рішенні № 5-99КС16 від 27 жовт. 2016 року. *Політика у сфері боротьби зі злочинністю* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. Івано-Франківськ : ННЮІ ДВНЗ «Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника», 2017. С. 3-16.
6. Дудоров О., Зеленов Г. Істотна шкода і тяжкі наслідки як ознаки складів злочинів у сфері службової діяльності: проблеми тлумачення кримінального закону. *Право України*. 2015. № 12. С. 69-81.
7. Навроцький В.О. Кримінально-правове значення зміни законодавчої характеристики наслідків злочинів у сфері службової діяльності. *Кримінальне право: традиції та новації* : матеріали Міжнародного круглого столу, присвяченого 90-літтю з дня народження видатного вченого, героя України, академіка В.В. Сташиса, 9-10 липня 2015 р. Полтава, Харків, 2015. С. 34-37.

8. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / Д.С. Азаров, В.К. Грищук, А.В. Савченко та ін. ; за заг. ред. О.М. Джужі, А.В. Савченка, В.В. Чернея. Київ : Юрінком Інтер, 2016. 1064 с.
9. Рак С.В. Істотна шкода як ознака об'єктивної сторони складу злочину, передбаченого ст. 367 КК. *Питання боротьби із злочинністю*. 2016. Вип. 32. С. 202–217.
10. Судова практика у справах про злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг: окремі тенденції, проблеми та перспективи вдосконалення / за ред. К.П. Задої. Київ, 2014. 135 с.
11. Яциніна М.М. Істотна шкода й тяжкі наслідки як ознаки складів злочинів, що передбачають відповідальність за службові зловживання. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 167–170.
12. Постанова Судової палати у кримінальних справах Верховного Суду України у справі № 599кц16 від 27 жовтня 2016 р. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/C77C4F09B0663A29C225806B0056B5AA](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/C77C4F09B0663A29C225806B0056B5AA) (дата звернення: 21.11.2020).
13. Письменський Є.О. Підстави кримінальної відповідальності за зловживання владою або службовим становищем: проблеми, тенденції, перспективи. *Вісник кримінологічної Асоціації України*. 2017. № 2. С. 179–197.
14. Козлов А.П. Соучастие: традиции и реальность. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2001. 362 с.
15. Кримінальне право : навчальний посібник / О.О. Дудоров, М.І. Хавронюк; за заг. ред. М.І. Хавронюка. Київ : Ваіте, 2014. 944 с.
16. Орловський Р.С. Інститут співучасті в кримінальному праві України : дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2019. 512 с.
17. Бурчак Ф.Г. Учение о соучастии по советскому уголовному праву. Киев : Наук. думка, 1969. 216 с.
18. Иванов Н.Г. Понятие и формы соучастия в советском уголовном праве: онтологический аспект. Саратов : Саратов. гос. ун-т, 1991. 129 с.
19. Таганцев . С. Уголовное уложение. Санкт-Петербург : Изд. Н.С. Таганцева, 1904. 1125 с.
20. Трайнин А.Н. Некоторые вопросы учения о соучастии. *Социалистическая законность*. 1957. № 2. С. 21–29.
21. Шеслер А.В. Уголовно-правовые средства борьбы с групповой преступностью. Красноярск : СибЮИ МВД России, 1999. 74 с.
22. Арутюнов А.А. Системная теория соучастия. *Адвокат*. 2000. № 12. С. 19–24.
23. Кваша О.О. Співучасть у злочині: структура та відповідальність : монографія. Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2013. 560 с.
24. Тельнов П.Ф. Ответственность за соучастие в преступлении. Москва : Юрид. лит., 1974. 208 с.
25. Ткаченко В.И. Спорные вопросы соучастия. *Вопросы теории и практики применения советского и зарубежного уголовного права*. Москва, 1979. С. 64–72.
26. Ушаков А.В. Групповое преступление и смежные с ним формы преступной деятельности: учебное пособие. Калинин : Калинин. гос. ун-т, 1978. 66 с.
27. Дудоров О.О. Відгук офіційного опонента на дисертацію Орловського Руслана Семеновича «Інститут співучасті у кримінальному праві України», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.08. Харків, 2019. URL: <http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Orlovskiy/vidguk1.pdf> (дата звернення: 21.11.2020).
28. Лемешко О.М. Кримінально-правова оцінка потурання вчиненню злочину : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2001. 195 с.

УДК 343.57

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.34>

ОБСТАНОВКА ВЧИНЕННЯ ЗЛОЧИНУ ЯК ОБТЯЖЛИВА ОБСТАВИНА У ВЧИНЕННІ КОНТРАБАНДИ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ, ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН, ЇХ АНАЛОГІВ ТА ПРЕКУРСОРІВ АБО ФАЛЬСИФІКОВАНИХ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ

Козярук Ольга Олександрівна,
аспірант кафедри кримінального права
та процесу
(Хмельницький університет управління
та права імені Леоніда Юзькова,
м. Хмельницький, Україна)

Як ми бачимо, для злочину, передбаченого ст. 305 Кримінального кодексу України, обстановка як значущий елемент об'єктивної сторони значення не має. Однак ураховуючи те, що на території України тривалий час ведуться бойові дії, ми вважаємо за доцільне говорити про таке поняття, як «обстановка вчинення злочину», оскільки саме воно є каталізатором для підвищення рівня злочинності, тоді як правоохоронна система ослаблена, відбуваються процеси дестабілізації обстановки, а економіка держави перебуває у важкому стані.

Зважаючи на це і враховуючи реалії сьогодення, актуальним питанням є проблема визнання обстановки вчинення злочину, передбаченого ст. 305 Кримінального кодексу України, обтяжливою обставиною при винесенні вироків за вчинення вищевказаного злочину. Під час вивчення цієї проблеми основною метою дослідження було встановити сутність та значення обстановки вчинення злочину, її ознаки та характеристики, визначити, як обстановка вчинення злочину впливає на ступінь суспільної небезпечності вчиненого злочину.

Для досягнення поставленої мети нами було проаналізовано позиції провідних науковців, які глибоко досліджували вищевказану проблему, з'ясовано зміст понять «воєнний стан» та «бойова обстановка», проаналізовано відмінності між ними та значущі риси, наведено конкретні приклади протиправних дій на окупованих територіях України, а також проаналізовано обставини, які обтяжують покарання згідно з Кримінальним кодексом України.

У результаті дослідження зроблено висновок про те, що чинне законодавство України необхідно розширити роз'ясненням, відповідно до якого при призначенні покарання суди повинні враховувати воєнний стан та бойову обстановку при вчиненні контрабанди наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів або фальсифікованих лікарських засобів як обставину, що обтяжує покарання.

Ключові слова: обстановка вчинення злочину, воєнний стан, бойова обстановка, обтяжлива обставина.

**THE SITUATION OF COMMITTING THE CRIME
AS AN AGGRAVATING CIRCUMSTANCE IN THE COMMISSION
OF SMUGGLING OF NARCOTIC DRUGS, PSYCHOTROPIC SUBSTANCE,
THEIR ANALOGUES AND PRECURSORS OR FALSIFIED DRUGS**

Kozyaruk Olga Alexandrovna,
Postgraduate Student at the Department
of Criminal Law and Process
(Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University
of Management and Law,
Khmelnitsky, Ukraine)

As we can notice, for the crime prescribed in the article 305 of the Criminal Code of Ukraine, the situation of committing the crime, as a significant element of the objective side, does not matter, analyzing the above norm. However, given the fact that hostilities have been conducted on the territory of Ukraine for a long time, we consider it expedient to talk about such a concept as “the situation in which a crime was committed”, because this is the catalyst for the increasing of the crime rate while the law enforcement system is weakened, the processes of destabilization of the situation are taking place, and the economy of the state is on an extremely difficult level.

That is why, when we can take into account the realities, we can notice that an urgent issue is the problem of recognizing the situation of committing the crime prescribed in the article 305 of the Criminal Code of Ukraine, an aggravating circumstance in passing sentences for the above crime. In the course of the study of this problem, the main goal of the research was to establish the essence and significance of the situation in which a crime was committed, its signs and characteristics, to establish how the situation in which a crime was committed affects the degree of social danger of the committed crime.

To achieve this goal, we analyzed the positions of leading scientists, deeply investigated the above problem, clarified the content of the concepts of “military situation” and “combat situation”, analyzed the differences between them and significant features, provided specific examples of illegal actions in the occupied territories of Ukraine, and also analyzed circumstances aggravating punishment under the Criminal Code of Ukraine.

As a result of the research, it was concluded that the current legislation of Ukraine should be expanded with an explanation according to which, the courts in passing sentences should take into account the military situation and the combat situation when smuggling narcotic drugs, psychotropic substances, their analogues and precursors or counterfeit drugs as the circumstance aggravating the punishment.

Key words: the situation of committing the crime, military situation, combat situation, aggravating circumstance.

Загально визнаним є положення про те, що обстановка вчинення злочину є однією з факультативних ознак об'єктивної сторони складу злочину. Із точки зору законодавчої техніки, обстановка вчинення злочину може відобразитись у кримінально-правовій нормі двобічно: 1) безпосередньо вказуватись у статті кримінального закону; 2) не вказуватись, але однозначно зумовлюватись її змістом [1, с. 4–5].

У кримінально-правовій доктрині наявні різні визначення поняття «обстановка вчинення злочину». На переконання А.В. Заніна, під обстановкою вчинення злочину слід розуміти «...сукупність об'єктивних умов, у яких протікає зовнішній акт злочинної поведінки» [2, с. 8]; на думку В.М. Кудрявцева, обстановку вчинення злочину розуміють у вузькому і широкому сенсі: а) у вузькому розумінні ця обстановка обмежується

комплексом речей, явищ і процесів, які відбуваються в зовнішньому світі; б) у більш широкому – передбачає місце, час та інші конкретні умови його вчинення [3, с. 22]. А.Г. Василяді розглядає обстановку як «обмежену просторово-часовими межами вчиненого злочину взаємодію людини, матеріальних предметів, природно-кліматичних та інших факторів, що впливають на ступінь суспільної небезпеки вчиненого діяння і які набувають кримінально-правового значення. На думку вченого, основна фактична властивість обстановки полягає в її здатності впливати на процес вчинення злочинного діяння: на його основі визначається і кримінально-правове значення цієї ознаки, яка проявляється в здатності обстановки змінювати суспільну небезпечність учиненого в її умовах діяння» [4, с. 8–14]. О.Ш. Якупов зазначає, що обстановка – це ті конкретні й специфічні об'єктивні умови, в яких відбувається суспільно небезпечне посягання [5, с. 96]. А М.І. Ковальов зважає на те, що обстановка вчинення злочину є сукупністю ознак об'єктивного характеру, які підвищують або зменшують суспільну небезпечність злочину (ця ознака, як правило, є кваліфікувальною, особливо у військових злочинах) [6, с. 166].

Наведені позиції науковців щодо розуміння обстановки вчинення злочину свідчать про те, що обстановка – це системне утворення, що складається з низки елементів реального світу, у зв'язку з чим обстановка й отримує свою якісну визначеність. Найбільш типовими елементами обстановки є: 1) місце вчинення злочину; 2) час вчинення злочину; 3) людина; 4) матеріальні предмети; 5) природно-кліматичні фактори [1, с. 67].

Підбиваючи підсумки сказаному, обстановку вчинення злочину як кримінально-правову категорію можна визначити як систему умов, які взаємодіють між собою і в яких вчиняється злочинне посягання, елементів реального світу, кількісні та якісні характеристики яких визначають її основні властивості і зовнішню форму, що впливають на характер і ступінь суспільної небезпеки злочину та ступінь суспільної небезпеки особи, яка його вчинила [7, с. 58].

Також слід сказати, що вивчення обстановки вчинення конкретного злочину має значення для повної та всебічної оцінки ступеня суспільної небезпечності вчиненого злочину, встановлення умов, що сприяли вчиненню злочину, та інших обставин, які у своїй сукупності впливають на вирішення питання про те, чи підлягає особа кримінальній відповідальності. Обстановка вчинення злочину має безпосередній вплив, як і будь-яка інша факультативна ознака об'єктивної сторони, може відігравати потрібну роль, а саме: бути обов'язковою ознакою об'єктивної сторони; пом'якшувати та обтяжувати кримінальну відповідальність [7, с. 11–12]. Про це ми поговоримо згодом.

Важливим моментом є також те, що вплив обстановки на спосіб вчинення злочину полягає в тому, що вона є сукупністю певних умов для вчинення злочину. «Матеріалістичне розуміння злочинності та її причин говорить про те, що жодне злочинне діяння не може бути вчинене, а вчинене не може призвести до шкідливих наслідків, якщо в реальній дійсності немає для цього належних умов» [8, с. 24]. Такі умови, на наш погляд, варто розподілити на сприятливі та несприятливі. Як правило, особа, яка вчиняє злочин, намагається звернути сприятливі обставини на свою користь. Сприятливі обставини можуть як створюватися самим злочинцем, так і не залежати від його волі. У першому випадку, як справедливо зауважує В.І. Курляндський, «обстановка може відіграти роль «каталізатора», який здатен прискорити та полегшити вчинення злочину» [9, с. 122]. У нашому випадку ним є військові дії на території України.

Як відомо, з 26 листопада 2018 року до 26 грудня 2018 року, зважаючи на агресію прикордонних кораблів Російської Федерації в Керченській протоці, у деяких областях України був уведений воєнний стан. Уведення такого правового режиму зумовлює низку особливостей. Розглянемо це поняття більш детально.

Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове (зумовлене загрозою) обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [10; 11]. Закон України «Про оборону» повністю повторює це визначення [12].

Якщо розглядати воєнний стан як кваліфікувальну ознаку злочину, доцільно звернути увагу на такі аспекти:

- 1) воєнний стан як ознака злочинного діяння повинен бути чітко зазначеним у тексті кримінального закону;
- 2) воєнний стан як кваліфікувальна ознака має імперативний характер;
- 3) здійснення злочину за умов воєнного стану значно впливає на суспільну небезпечність злочину.

Таким чином, на думку О.З. Мармури, воєнний стан як кваліфікувальну ознаку слід розглядати як указану в законі і характерну для частини злочинів певного виду суттєву обставину, що відображає типовий, значно змінений у порівнянні з основним складом злочину ступінь суспільної небезпеки вчиненого та особи винного і що впливає на законодавчу оцінку (кваліфікацію) вчиненого і міру відповідальності за нього [13, с. 297].

Розглянемо наступний приклад. 26 лютого 2017 року на Одещині Служба безпеки України спільно з прокуратурою та представниками Держслужби з лікарських засобів та контролю за наркотиками викрила мережу аптек, де торгували фальсифікованими ліками або контрабандними медикаментами. Під час обшуків у низці аптечних приміщень правоохоронці вилучили чимало незареєстрованих та фальсифікованих ліків, зокрема сильноактивних. Крім того, правоохоронці виявили контрабандні медикаменти, вироблені в Росії або на тимчасово окупованих територіях, та 250 тисяч гривень необлікованої готівки. «Усі аптеки мережі були обладнані спеціальними схованками для зберігання фальсифікату і контрабанди, а одна з аптек взагалі працювала без ліцензії та будь-якого офіційного оформлення», – ідеться в повідомленні [14].

Таким чином, ми можемо помітити, що в період воєнних дій контрабанда наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів або фальсифікованих лікарських засобів може прогресувати навіть більше ніж у мирний час. Це пов'язано з тим, що увага правоохоронних органів та органів державної влади зосереджена на погашенні військового конфлікту, відновленні критичної інфраструктури міст, виявленні та документуванні діяльності на окупованих територіях іноземних агентів, терористичних угруповань, неконтрольованого поширення зброї. Зважаючи на нестабільну економічну обстановку та гостру необхідність у великій кількості лікарських засобів для військовослужбовців, контрабандисти використовують вищеперелічені обставини на свою користь. Таким чином, під виглядом гуманітарної допомоги з-за кордону ввозяться контрабандні лікарські засоби, які не мають належного маркування та ліцензії. Останні розповсюджуються на окупованих територіях за завищеною ціною або реалізуються через підставні фармацевтичні заклади. Це становить, насамперед, реальну загрозу здоров'ю військовослужбовців та цивільного населення. Вищенаведений приклад демонструє нам те, що в деяких випадках фальсифіковані

лікарські засоби виготовляються на території України без будь-яких дозволів та ліцензій і реалізуються на всій території, зокрема в окупованих Донецькій та Луганській областях. Водночас фальсифікати можуть поширюватись і за межами України, що може негативно вплинути на міжнародний імідж нашої держави.

Окрім поняття «воєнний стан», про який ми говорили вище, варто розглянути таке поняття, як «бойова обстановка», які тісно пов'язані між собою.

Щодо поняття «бойова обстановка», то Законом України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за окремі військові злочини» від 12 лютого 2015 року ст. 402 Кримінального кодексу України (далі – КК України) було доповнено приміткою-дефініцією, в якій роз'яснюється це поняття. У ній зазначено, що під бойовою обстановкою в розділі XIX КК України необхідно розуміти обстановку наступального, оборонного чи іншого загальновійськового, танкового, протиповітряного, повітряного, морського бою, тобто безпосереднього застосування військової зброї і техніки стосовно військового супротивника або військовим супротивником. Обстановка бою, в якому бере участь військове об'єднання, частина (корабель) або підрозділ, розпочинається і закінчується з наказу про вступ у бій (припинення бою) або з фактичного початку (завершення) бою [15, с. 34].

Проаналізувавши наведену дефініцію, можна дійти висновку, що встановлення умов поняття «бойова обстановка» не вимагає нормативного закріплення. Це означає, що її наявність не може бути зумовлена ухваленим рішенням того чи іншого органу державної влади про час її початку та закінчення.

Проте Х.А. Мусаєв розуміє під цим поняттям сукупність факторів та умов, які виникають як у зоні збройного конфлікту, так і в мирний час під час відбиття нападу незаконних збройних формувань, в умовах яких вчиняється суспільно небезпечне посягання, що впливає на характер і ступінь суспільної небезпеки вчиненого [16, с. 215].

Отже, бойова обстановка як кваліфікувальна ознака військових злочинів – це сукупність об'єктивних обставин соціального, кліматичного та іншого характеру, що виникають у зв'язку з реалізацією тактичних дій військ під час оборони або нападу та ведення загальновійськового, вогневого, протиповітряного, повітряного і морського бою у вигляді організованих та узгоджених ударів, вогню і маневрів (бойових дій) об'єднань, частин і підрозділів із метою знищення (розгрому) противника, відбиття його ударів і виконання інших бойових завдань, що здійснюється в обмеженому місці та протягом короткого проміжку часу.

Розгляд цього питання є дуже важливим, оскільки кваліфікація злочину безпосередньо впливає на призначення покарання. Підтвердити цю думку можна звернувшись до постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику призначення судами кримінального покарання», відповідно до якої, «визначаючи ступінь тяжкості вчиненого злочину, суди повинні виходити з класифікації злочинів (ст. 12 КК України), а також з особливостей конкретного злочину й обставин його вчинення (форма вини, мотив і мета, спосіб, стадія вчинення, кількість епізодів злочинної діяльності, роль кожного зі співучасників, якщо злочин вчинено групою осіб, характер і ступінь тяжкості наслідків, що настали, тощо)» [15; 11].

Обставинами, які пом'якшують або обтяжують покарання, є передбачені чи не передбачені безпосередньо в законі, але встановлені судом за конкретним кримінальним провадженням об'єктивні та суб'єктивні чинники, які не є ознаками складу злочину і не впливають на його кваліфікацію, однак свідчать про зниження чи підвищення рівня суспільної небезпечності вчиненого злочину та (або) особи винного і тим самим надають суду право для пом'якшення чи посилення покарання. У ст. 67 КК України надано вичерпний перелік обставин, які обтяжують покарання. Цей перелік

чітко встановлений та не може бути свавільно доповненим. До нього також входить вчинення злочину з використанням умов воєнного або надзвичайного стану, інших надзвичайних подій [17, с. 178].

Безумовно, дуже важливим фактором тут є обстановка вчинення злочину, оскільки вона впливає на суспільну небезпечність вчиненого діяння та особу винного, а тому повинна враховуватися судом при індивідуалізації покарання [15; 7].

У постанові Верховного Суду України «Про практику призначення судами кримінального покарання» зазначається, що встановлення пом'якшувальних та обтяжливих покарання обставин має значення для правильного його призначення. Судам необхідно всебічно досліджувати матеріали справи щодо наявності таких обставин і наводити у вирок мотиви ухваленого рішення. При цьому таке рішення має бути повністю самостійним і не ставитись у залежність від наведених в обвинувальному висновку обставин, які пом'якшують чи обтяжують покарання. Суди, зокрема, можуть не визнати окремі з них такими, що пом'якшують чи обтяжують покарання, а також визнати такими обставинами ті, які не зазначені в обвинувальному висновку [16, с. 213].

Якщо якась з обставин, наведених у ч. 1 ст. 66, ч. 1 ст. 67 КК України, передбачена в статті Особливої частини цього Кодексу як ознака злочину, що впливає на його кваліфікацію, то суд при призначенні покарання не може ще раз ураховувати її як пом'якшувальну або обтяжливу покарання обставину [18; 11].

Виходячи з останнього положення та враховуючи те, що найчастіше у випадку з військовими злочинами воєнний стан або умови бойової обстановки безпосередньо передбачені в статті та є кваліфікувальними ознаками, суд не може застосовувати їх як додаткову обтяжливу обставину. Вони є обтяжливою обставиною у випадках, якщо це не передбачено відповідною статтею та встановлюється на суддівський розсуд [19, с. 189].

Якщо у випадку з військовими злочинами умови воєнного стану та бойова обстановка в більшості норм є кваліфікувальними ознаками, то у випадку контрабанди наркотичних засобів така ознака відсутня. Хоча ступінь суспільної небезпеки контрабанди наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів або фальсифікованих лікарських засобів в умовах воєнного стану або бойової обстановки значно підвищується. На нашу думку, зважаючи на вищевикладене, воєнний стан та бойову обстановку варто розглядати як обтяжливу обставину під час винесення вироків судами за вчинення контрабанди наркотичних засобів. Водночас ми вважаємо за доцільне доповнити п. 13 постанови Пленуму Верховного Суду України від 3 червня 2005 року № 8 «Про судову практику у справах про контрабанду та порушення митних правил» наступим роз'ясненням: «Судам треба мати на увазі, що при призначенні покарання згідно з ч. 2 і ч. 3 ст. 305 КК України в умовах воєнного стану чи бойової обстановки необхідно визнавати п. 11 ч. 1 ст. 67 КК України обов'язковою обставиною, що обтяжує покарання».

Список використаних джерел:

1. Маслова О.О. Обстановка вчинення злочину в кримінальному праві України. *Вісник «Право України»*. Серія «Право і суспільство». 2015. № 6. С. 148-152.
2. Занин А.В. Проблемы расследования и предупреждения выпуска недоброкачественной, нестандартной и некомплектной продукции : дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1981. 20 с.
3. Кудрявцев В.Н. Объективная сторона преступления. Москва : 1960. 244 с.

4. Василяди А.Г. Обстановка совершения преступления и ее уголовно-правовое значение : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. : 12.00.08. – уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право. Москва, 1988. 21 с.
5. Якупов А.Ш. Уголовное право УССР : учебник. Киев: Вища шк., 1984. С. 470.
6. Ковалев М.И. Объективная сторона преступления. *Советское уголовное право: Общая часть*. (Н.А. Беляев, М.И. Ковалев, М.Д. Шаргородский и др.); под ред. проф. Н.А. Беляева, М.И. Ковалева : учебник. Москва : Юрид. лит., 1977. С. 141–167.
7. Панов М.І. Об'єктивна сторона злочину. *Кримінальне право України*. Загальна частина : підручник для юридичних вузів і факультетів / М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов та ін. ; за ред. професорів М.І. Бажанова, В.В. Сташиса, В.Я. Тація. Харків: Право, 1997. С. 91–116.
8. Кудрявцев В.Н. Объективная сторона преступления. Москва : Гос. изд. Юридической литературы, 1960. 244. С. 6.
9. Курляндский В.И. К вопросу об изучении причин и условий, способствующих совершению преступлений. *Труды ВПА им. Ленина*, вып. 17. Москва, 1957. С. 120–125.
10. Бодаєвський В.П. «Воєнний стан», «бойова обстановка» та «час перебування на військовій службі» як особливі обставини чинності кримінального закону щодо військових злочинів у часі. Київ, 2013. С. 180.
11. Карпенко М.І., Чередник В.М. Історичні аспекти кримінальної відповідальності за вчинення військових злочинів. Київ, 2011. С. 141–149.
12. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 19.04.2019).
13. Мармура О.З. Поняття ознак, що кваліфікують злочин. Львів, 2011. С. 297.
14. СБУ викрила мережу аптек із контрабандою з ОРДЛО і РФ. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2017/02/26/7136509/>
15. Наконечна І.М. Поняття кваліфікуючих (особливо кваліфікуючих) ознак складу злочину. Київ, 2013. С. 313.
16. Карпенко М.І., Чередник В.М. Історичні аспекти кримінальної відповідальності за вчинення військових злочинів. Київ, 2011. С. 141–149.
17. Панов Н.І. Спосіб вчинення злочину та кримінальна відповідальність. Київ, 1982. С. 160.
18. Дзюба Ю.П. Соціальна небезпечність злочинів та соціальна обумовленість кримінально-правової заборони. Харків, 2014. С. 130–134.
19. Кримінальний кодекс України : науково-практичний коментар / Хавронюк М.І., Дудоров О.О., Навроцький В.О. та ін. ; за ред. Хавронюка М.І. 2003. С. 272.

УДК 343.98

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.35>

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ БІОМЕТРИЧНИХ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ У ПРОФІЛАКТИЦІ ПРАВОПОРУШЕНЬ

Савельєва Ірина Валеріївна,
старший викладач кафедри
професійних та спеціальних дисциплін
(Херсонський факультет
Одеського державного університету
внутрішніх справ, м. Херсон, Україна)

Стратонов Василь Миколайович,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри галузевого права
(Херсонський державний університет,
м. Херсон, Україна)

Статтю присвячено використанню біометричних персональних даних у профілактиці правопорушень.

Автор аналізує чинне міжнародне та національне законодавство щодо визначення складу біометричних персональних даних, їх класифікації.

У статті подано детальний порівняльний аналіз особливостей використання біометричних персональних даних державними органами та приватними особами при провадженні статутної діяльності.

Визначено сфери використання окремих видів біометричних персональних даних для профілактики дисциплінарних, адміністративних та кримінальних правопорушень. Автор наголошує, що сьогодні надзвичайною загрозою є витоки та отримання доступу до біометричних даних сторонніх осіб.

Проведено аналіз міжнародного законодавства та законодавства зарубіжних країн у галузі захисту персональних біометричних даних, зокрема Сполучених Штатів Америки, Російської Федерації, Канади тощо.

Розглянуто судову практику різних країн щодо неналежного збору, обробки, зберігання та використання біометричних персональних даних.

Зроблено висновок, що збір, обробка та використання біометричних персональних даних із метою профілактики правопорушень повинні відповідати певним вимогам. По-перше, власником бази біометричних персональних даних має бути тільки держава в особі спеціального державного органу. Відповідно, держава має забезпечувати зберігання і захист біометричних персональних даних. По-друге, фізично носії (сервери), на яких зберігається база з біометричними персональними даними, повинні розміщуватись на території держави, адже це є питанням національної безпеки. По-третє, держава може надавати можливість використовувати обмежену кількість біометричних персональних даних приватним особам для здійснення їх статутної діяльності тільки за письмової згоди осіб, яких такі дані ідентифікують, та без змоги їх копіювання і накопичення.

Ключові слова: профілактика правопорушень, біометричні персональні дані, голос, відбитки пальців.

**CERTAIN ASPECTS OF THE USE OF BIOMETRIC
PERSONAL DATA IN OFFENSE PREVENTION**

Savelieva Iryna Valeriivna,
Senior Lecturer at the Department of
Professional and Special Disciplines
(Kherson Faculty of the Odesa State
University of Internal Affairs,
Kherson, Ukraine)

Stratonov Vasil Mikolayovich,
Doctor of Law, Professor,
Professor at the Department
of Branch Law
(Kherson State University,
Kherson, Ukraine)

The article is devoted to the use of biometric personal data in crime prevention.

The author analyzes the current international and national legislation on determining the composition of biometric personal data, their classification.

The article presents a detailed comparative analysis of the features of the use of biometric personal data by government agencies and individuals in carrying out statutory activities.

Areas of use of certain types of biometric personal data for the prevention of disciplinary, administrative, and criminal offenses are identified. The author emphasizes that today the leakage and access to biometric data of third parties is an extreme threat.

The analysis of the international legislation and the legislation of foreign countries in the field of protection of personal biometric data, in particular the United States of America, the Russian Federation, Canada, etc. is carried out.

The case law of different countries on improper collection, processing, storage, and use of biometric personal data is considered.

It is concluded that the collection, processing, and use of biometric personal data for the prevention of offenses must meet the following requirements: first, the owner of the biometric personal database should be only the state represented by a special state body. Accordingly, the state must ensure the storage and protection of biometric personal data. Secondly, physically, the media (servers) on which the database with biometric personal data is stored must be located on the territory of the state, because this is a matter of national security. Third, the state may allow a limited amount of biometric personal data to be used by individuals to carry out their statutory activities only with the written consent of the persons identified by such data and without the possibility of copying and accumulating them.

Key words: crime prevention, biometric personal data, voice, fingerprints.

Постановка проблеми. Дотримання законності та підтримання правопорядку в суспільстві залишається однією з найважливіших функцій демократичної держави. Система державних органів та приватні особи вживають найрізноманітніших заходів із попередження правопорушень у різних сферах соціально-економічного та суспільно-політичного життя. Розвиток технічних засобів та поширення диджиталізації призводить до їх використання в профілактичній діяльності. На перший план висуваються дані про особу, які дозволяють її ідентифікувати, тобто персональні дані. Проте така діяльність містить не лише безперечну користь, але й потенційні загрози правам і свободам людини. Тому необхідно розробити

врівноважений механізм їх використання з максимальною ефективністю та мінімізацією ризиків.

Актуальність теми дослідження зумовлена двома аспектами. По-перше, активною законотворчою діяльністю в цьому напрямі в Україні та світі. Так, протягом кількох останніх років унесено зміни до законів України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» та «Про захист персональних даних». У 2017 р. постановою КМУ від 27.12.2017 р. № 1073 затверджено Положення про національну систему біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, а у 2018 р. наказом МВС України від 23.11.2018 р. № 944 затверджено Інструкцію про порядок фіксації біометричних даних (параметрів) іноземців та осіб без громадянства посадовими особами Державної міграційної служби України, її територіальних органів і територіальних підрозділів. У Європі з 25.05.2018 р. почав діяти GDPR (The General Data Protection Regulation, 2016/Загальний регламент захисту даних для європейських держав-членів). У США з 01.01.2020 р. набув чинності CCPA (California Consumer Privacy Act, 2018/Каліфорнійський закон про конфіденційність споживачів).

По-друге, це зумовлено великою кількістю правопорушень у цій галузі. Тільки протягом 2017–2020 рр. зафіксовано понад 20 масштабних витоків персональних даних мільйонів осіб. При цьому власниками баз персональних даних були як державні установи, так і приватні.

Аналіз наукових джерел. Загальнотеоретичні питання використання персональних даних розглядають В. Брижко, Т. Єфременко, В. Іщейнов, А. Кучеренко, М. Лушніков та інші. Проте комплексні дослідження з окресленого питання в українській юридичній науці відсутні, що ускладнює розроблення врівноваженого механізму використання біометричних персональних даних, зважаючи на національне та міжнародне законодавство.

Виклад основного матеріалу дослідження. Персональні дані є різноманітною за змістом та єдиною за походженням інформацією, яка описує особу як єдину біологічну й соціальну динамічну систему. Одним із підвидів персональних даних є біометричні. Їх широко використовують для перевірки особи (ідентифікації) з метою надання права доступу до гаджетів, офісних та виробничих приміщень, транспортних засобів та інформації з обмеженим доступом, для здійснення платежів, для перетину державних кордонів та отримання фінансових послуг. Тому збір, використання та обробка біометричних даних уже давно увійшли до нашого життя.

Міжнародне законодавство зараховує біометричні персональні дані до категорії «вразливих», тобто таких, неналежне користування якими призводить до порушення прав і свобод людини.

Ст. 6 Конвенції № 108 Ради Європи передбачає, що такі відомості не повинні оброблятися автоматично, якщо в національному законодавстві не передбачені достатні гарантії їх захисту. Положення Ради Європи роз'яснює, що згадана ст. 6 Конвенції не містить вичерпного переліку «вразливих» персональних даних у цілому та біометричних персональних даних зокрема [1, с. 28].

Національне українське законодавство визначає біометричні дані як сукупність даних про особу, зібраних на основі фіксації її характеристик, що мають достатню стабільність та суттєво відрізняються від аналогічних параметрів інших осіб (біометричні дані, параметри, а саме: відцифрований підпис особи, відцифрований образ обличчя особи, відцифровані відбитки пальців рук) [2]. Біометричні дані характеризуються біометричними параметрами, які є вимірювальними фізичними характеристиками

або особистісними поведінковими рисами, які використовуються для ідентифікації (впізнання) особи або верифікації наданої ідентифікаційної інформації про особу.

У вузькому розумінні до біометричних даних належить відбиток пальця людини, райдужної оболонки ока або сітківки, особливості кінцівок, обличчя, вуха, відбиток язика, голос, розташування вен, дезоксирибонуклеїнова кислота (далі – ДНК), електрокардіографія, підпис.

У широкому розумінні до складу біометричних даних належить також поведінка людини (особливості, які можна виокремити): фізичні рухи (спосіб ходи), сила/швидкість натискання на екран, клавіатуру; спосіб, яким індивідуум вводить дані (пальцем (яким саме), стилусом), як утримує пристрій (наприклад кут нахилу телефону) тощо [3, с. 92].

Особливий статус біометричних персональних даних зумовлюється також неможливістю їх змінити, на відміну від інших персональних даних [4]. Так, можна змінити ім'я та прізвище, паспортні дані, адресу проживання та телефонний номер. У деяких випадках навіть дата та місце народження та ідентифікаційний номер платника податків підлягає заміні. Однак відбитки пальців, розташування вен, ДНК та голос змінити не можна. Тому саме біометричні персональні дані потребують особливого порядку збору, обробки та зберігання.

Біометричні персональні дані є частиною самої особи, яку можна «зчитати» та зафіксувати, тому немає ризику забути їх або втратити. Оскільки вони унікальні, то їх не можна замінити. Отже, якщо біометричні дані були порушені, то це може призвести до руйнування соціального життя окремої людини.

Рівень безпеки зазначених біометричних даних є пропорційним рівню безпеки їх захисту з боку власника та розпорядника бази даних. На нашу думку, зберігання біометричних персональних даних шляхом їх розподілу в різних місцях, а також багаторівневий спосіб автентифікації особи для надання прав доступу є необхідними умовами забезпечення таких даних.

За останні кілька років зафіксовано масштабні витоки персональних даних по всьому світу: у мережах супермаркетів Morrisons (штраф у розмірі 10,5 тис. фунтів стерлінгів), British Airways (штраф у розмірі 183 млн фунтів), витік даних 500 млн користувачів Marriott у листопаді 2018 р., Нова Пошта (навесні 2018 р. було повідомлено про витік скріншотів бази паспортних даних клієнтів, однак позапланова перевірка не знайшла доказів), Uber у грудні 2017 р. (компанія заплатила викуп у розмірі 100 тис. доларів за нерозголошення даних).

У 2017 р. витік персональних даних стався в найбільшому банку України, а в 2018 р. – у найпопулярнішій у світі соціальній мережі, найпоширенішій службі таксі й найбільшому сервісі доставки в Україні [5].

Дослідник із цифрової безпеки Джон Ветінгтон (John Wethington) знайшов китайську базу даних Smart City, доступну з веббраузера без пароля. Ця база даних містила гігабайти інформації, зокрема дані розпізнавання облич сотень людей. Дані були розміщені на хмарній платформі китайського технологічного гіганта Alibaba [6].

Федеральне бюро розслідувань заарештувало 33-річну програмістку Пейдж Томпсон. Її підозрюють у крадіжці даних 106 мільйонів користувачів американського банку Capital One, зокрема громадян США і Канади [7].

Відомі компанії з різних секторів економіки також стають об'єктами хакерських атак із викраденням персональних даних, наприклад Facebook Inc. (існує вже багато справ, в одній із яких штраф становить 5 млрд доларів). Там містилися дані 133 млн користувачів із США, 18 млн – із Великої Британії і 50 млн – із В'єтнаму [8]. Також мали витоки персональних даних Toyota і Lexus (хакери у березні 2019 р. викрали

інформацію про власників автівок), Suprema Biostar (серпень 2019 р.), Mastercard (серпень 2019 р.), Habr.com (серпень 2019 р.), Yves Rocher (вересень 2019 р.), Даримак (Російська Федерація, вересень 2019 р.), Novaestrat (витік даних про майже всіх жителів Еквадору, вересень 2019 р.) та багато інших.

Тому особливо актуальним є питання зберігання та обробки біометричних персональних даних.

Звернемо увагу на судову практику в таких справах.

У 2019 р. власник фітнес-клубу в м. Казань (Російська Федерація) оспорював в суді постанову Роскомнагляду про накладення штрафу в розмірі 10 тис. рублів за використання Системи контролю і управління доступом для ідентифікації відвідувачів за фотографією при проході через турнікет без особистої письмової згоди. Суд не задовольнив скаргу, посилаючись на те, що фото є біометричними персональними даними і на їх використання необхідна письмова згода власника [9].

Постанова Верховного суду штату Іллінойс (США) від 25.01.2019 р. у справі корпорації Rosenbach v. Six Flags Entertainment Corporation підтвердила необхідність письмової згоди на збір та обробку біометричних персональних даних. У цій справі батьки неповнолітньої дитини подали позов до суду на парк розваг Six Flags Great America. Вони стверджували, що біометричні дані дитини збирали без згоди та порушували ВІРА (здійснення біометричного сканування на турнікеті для запобігання шахрайству та надання можливості доступу у разі втрати квитка). Верховний суд штату Іллінойс вирішив, що Six Flags Entertainment Corporation порушили ВІРА. У рішенні суду зроблено висновок про те, що не потрібно доводити завдання шкоди, а достатньо вже того, що збір був неправильним.

Біометричні персональні дані зараз широко використовуються в банківській сфері, у сфері надання фінансових послуг та проведення розрахунків за надані послуги. Так, із 2015 р. до 2020 р. проект «Долоньки» (Російська Федерація) зібрав дані про будову вен долонь десятків тисяч російських дітей для використання в системі оплати за харчування в школі. Незважаючи на 5-річний термін існування проекту, дотепер немає єдиної думки (навіть серед представників державних органів) щодо легальності всіх аспектів такої діяльності.

Є перші спроби використання відбитків пальців для реєстрації робочого часу працівника в приватних компаніях. Таким чином намагаються підтримувати робочу дисципліну, адже відбиток пальця – не картка, його не можна передати іншій особі, щоб вона пройшла реєстрацію.

Банки дедалі більше інвестують у нові технології: машинне навчання; повідомлення про шахрайство в режимі реального часу; розпізнавання голосу, обличчя та відбитків пальців (біометричні дані), а також так звані «поведінкові біометричні дані», які включають профілі взаємодії клієнтів із пристроями та засобами інтернет-банкінгу.

Із 2018 р. Центробанк (Російська Федерація) почав збирати біометричні персональні дані для ідентифікації осіб при наданні фінансових послуг. Ці дані заносяться до Єдиної біометричної системи, а збираються багатьма банківськими установами.

Із 2019 р. ПриватБанк (Україна) запустив технологію оплати за допомогою обличчя – FacePay24 [10].

На протидію кіберзлочинці створили ринок цифрових відбитків пальців, а шахраї навчилися записувати та відтворювати голоси клієнтів, використовуючи нові технології [11, с. 174].

Аналіз чинного законодавства України дозволяє зробити висновок, що наше законодавство значно вужче захищає права українців порівняно з ССРА, ВІРА і GDPR, тому, як наслідок, можливі зловживання.

Порушення українського національного законодавства щодо правил поводження з біометричними персональними даними зумовлює адміністративну та кримінальну відповідальність.

Важливим здобутком GDPR є закріплення «права на забуття». Згідно з ним, суб'єкт біометричних персональних даних має право відкликати свою згоду в будь-який час. Наслідком відкликання такої згоди за національним законодавством може бути «архівація» таких даних без можливості подальшого використання або ж видалення з бази даних.

У квітні 2020 р. Європарламент схвалив створення однієї з найбільших у світі біометричної бази даних. Вона матиме назву «Common Identity Repository» (CIR) і буде містити записи про понад 350 млн осіб.

Найбільша біометрична база даних у світі на даний момент створена в Індії (до неї входять дані про понад 90% населення країни, а біометрія використовується всюди) – UIDAI (Unique Identification Authority of India). Кожній особі присвоюється унікальний персональний номер – AADHHAAR.

На нашу думку, збір, обробка та використання біометричних персональних даних із метою профілактики правопорушень повинні відповідати таким вимогам:

1) власником бази біометричних персональних даних має бути тільки держава в особі спеціального державного органу. Відповідно, держава має забезпечувати зберігання і захист біометричних персональних даних;

2) фізично носії (сервери), на яких зберігається база з біометричними персональними даними, повинні розміщуватись на території держави, адже це питання національної безпеки.

3) Держава може надавати можливість використовувати обмежену кількість біометричних персональних даних приватним особам для здійснення їх статутної діяльності тільки за письмової згоди осіб, яких такі дані ідентифікують, та без змоги їх копіювання і накопичення.

Висновки. Хоча біометричні технології спрощують ідентифікацію та мали б захищати людину, їх використання створює нові загрози для безпеки держави та окремої особи, а також є причиною виникнення нових проблем (щодо конфіденційності щодо збору та зберігання біометричних даних).

Було встановлено дві категорії біометричних даних. До першої категорії віднесено інформацію, що стосується тілесних характеристик (фізичні або фізіологічні особливості людини), до другої – інформацію, що стосується поведінки людини (будь-які поведінкові характеристики людини, які є унікальними, завдяки чому є можливість ідентифікації людини).

Використання біометричних персональних даних із метою профілактики дисциплінарних, адміністративних та кримінальних правопорушень можливе лише за умови їх належного захисту з боку держави.

Список використаних джерел:

1. Посібник з європейського права у сфері захисту персональних даних. Київ : К.І.С., 2015. 216 с.
2. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус : Закон України від 20.11.2012 р. № 5492-VI / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17#Text> (дата звернення: 20.10.2020).
3. Різак М.В. Класифікація персональних даних як необхідний елемент введення ефективної комунікації в суспільстві *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2013. № 6-3. Т. 1. С. 91–95.

4. Роз'яснення основних положень Порядку повідомлення Уповноваженого щодо визначення обробки персональних даних, яка становить особливий ризик для прав і свобод суб'єктів персональних даних : Роз'яснення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0003715-14#Text> (дата звернення: 20.10.2020).
5. Швиденко В. Болючий захист персональних даних: нові проблеми українського бізнесу через зміну правил ЄС. *Європейська правда*. 31 травня 2018 URL: <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2018/05/31/7082338/> (дата звернення: 20.10.2020).
6. У Китаї випадково оприлюднили базу даних розпізнавання облич. *Media Sapiens*, 2019 URL: <https://ms.detector.media/kiberbezpeka/post/22850/2019-05-10-u-kitai-vipadkovo-oprilyudnili-bazu-danikh-rozpiznavannya-oblich/> (дата звернення: 20.10.2020).
7. У США програмістку підозрюють у крадіжці даних 106 мільйонів осіб. *Media Sapiens*, 2019 URL: <https://ms.detector.media/kiberbezpeka/post/23263/2019-07-30-u-ssha-programistku-pidozryuyut-u-kradizhtsi-danikh-106-milioniv-osib/> (дата звернення: 20.10.2020).
8. База даних з номерами 419 млн користувачів Фейсбука опинилася у відкритому доступі. *Media Sapiens*, 2019 URL: <https://ms.detector.media/kiberbezpeka/post/23451/2019-09-05-baza-danikh-z-nomerami-419-mln-koristuvachiv-feisbuku-opinilasya-u-vidkritomu-dostupi/> (дата звернення: 20.10.2020).
9. Беляева Ю. 3 злободневных вопроса об обработке персональных данных: ищем ответы в свежих разъяснениях регулятора и судебных делах. *Гарант.ру*, 2020 URL: <http://www.garant.ru/ia/opinion/author/belyaeva/1402489/#ixzz6cFW6QFjV> (дата звернення: 20.10.2020).
10. «ПриватБанк» запустив технологію оплати за допомогою обличчя *Media Sapiens*, 2019. URL: <https://ms.detector.media/kiberbezpeka/post/23493/2019-09-12-privatbank-zapustiv-tekhnologiyu-oplati-za-dopomogoyu-oblichchya/> (дата звернення: 20.10.2020).
11. Бем М.В., Городиський І.М., Саттон Г., Родіоненко О.М. Захист персональних даних: Правове регулювання та практичні аспекти : науково-практичний посібник. Київ : К.І.С., 2015. 220 с.

УДК 343.222.4(477)

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.36>

КРИМІНОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА КРИМІНАЛЬНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ПРОТИ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ В УКРАЇНІ

Татаркіна Юлія Ігорівна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального права
та кримінології факультету № 6
(Харківський національний університет
внутрішніх справ, м. Харків, Україна)

Статтю присвячено дослідженню кримінологічних аспектів кримінальної відповідальності за кримінальні правопорушення проти земельних ресурсів в Україні. Земельні ресурси є невід'ємною частиною всього комплексу навколишнього природного середовища. Від якісного та кількісного стану земельних ресурсів залежить якість існування людини на Землі. Тому цей елемент навколишнього природного середовища потребує охорони. Охорона земельних ресурсів повинна здійснюватися як організаційними, технічними, так і правовими засобами. Серед останніх одним із найважливіших є встановлення кримінальної відповідальності за найбільш небезпечні земельні правопорушення.

З'ясовано, що кримінальні правопорушення проти земельних ресурсів – суспільно небезпечні винні (здебільшого умисні) діяння, передбачені статтями Особливої частини Кримінального кодексу України, які вчинені відповідним суб'єктом та посягають на відносини у сфері охорони, раціонального використання та відтворення земельних ресурсів як основи всього суцього на Землі. Від кримінальних правопорушень проти земельних ресурсів треба відрізнити злочинність у сфері охорони, раціонального використання та відтворення земельних ресурсів як соціально негативне явище. Якщо кримінальне правопорушення є кримінально-правовою категорією, то злочинність – кримінологічною. Із кримінологічної точки зору злочинність у сфері охорони, раціонального використання та відтворення земельних ресурсів є явищем соціально-негативним (соціально-детермінованим), історичним та кримінально караним. Порушником, який скоює кримінальне правопорушення проти земельних ресурсів, є особа чоловічої статі, середнього або старшого працездатного віку, яка перебуває у шлюбі, має середню або вищу освіту й не завжди стабільні прибутки. Остання характеристика впливає на вид вчиненого кримінального правопорушення (наприклад за умов самовільного зайняття чужої земельної ділянки або її частини).

Ключові слова: кримінологічні аспекти; кримінальна відповідальність, злочинність, земельна сфера, земельні ресурси, земля.

CRIMINOLOGICAL ASPECTS OF CRIMINAL LIABILITY FOR CRIMINAL OFFENSES AGAINST LAND RESOURCES IN UKRAINE

Tatarkina Yuliia Ihorivna,
Candidate of Juridical Sciences,
Senior Lecturer at the Criminal Law
and Criminology
Department of the Faculty № 6
(Kharkiv National University
of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine)

The article is devoted to the study of criminological aspects of criminal liability for criminal offenses against land resources in Ukraine. Land resources are an integral part of the whole complex of the natural environment. The quality of human existence on Earth depends on the qualitative and quantitative state of land resources. Therefore, this element of the natural environment needs protection. Protection of land resources should be carried out by organizational, technical and legal means. Among the latter, one of the most important is the establishment of criminal liability for the most dangerous land offenses.

It was found that criminal offenses against land resources are socially dangerous culprits, mainly intentional acts provided for in the articles of the Special Part of the Criminal Code of Ukraine, committed by the relevant subject and encroaching on relations in the field of protection, rational use and reproduction of land resources. All things on Earth. From criminal offenses against land resources should be distinguished crime in the field of protection, rational use and reproduction of land resources, as a socially negative phenomenon. If a criminal offense is a criminal law category, then the crime is criminological. From the criminological point of view, crime in the field of protection, rational use and reproduction of land resources is a socially negative phenomenon (socially determined), historical and criminally punishable. The offender who commits a criminal offense against land resources is a male, middle-aged or older person of working age who is married, has a secondary or higher education and does not always have a stable income. The latter characteristic has an impact on the type of criminal offense committed (for example, in the case of unauthorized occupation of another's land or part thereof).

Key words: criminological aspects; criminal liability, crime, land, land resources, land.

Постановка проблеми. Сучасний стан земельних ресурсів як в Україні, так і в міжнародному вимірі характеризується як негативний. Це пов'язано як із наявними природними процесами, так і з антропологічною діяльністю людини. Також на стан земельних ресурсів впливають супутня діяльність, зокрема видобуток корисних копалин (в Україні ним є бурштин), неконтрольоване знищення лісів та забруднення водних об'єктів та атмосферного повітря. Тому задля здійснення ефективної протидії цим процесам необхідним є розроблення адекватних не тільки технічних, економічних, а й правових (юридичних) заходів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правової охорони природних ресурсів, зокрема земельних, досліджували і сьогодні продовжують вивчати такі вчені, як В.І. Андрейцев, Ю.С. Богом'яков, М.М. Бринчук, С.Б. Гавриш, О.В. Дубовик, О.О. Дудоров, Е.М. Жевлаков, О.С. Колбасов, З.Г. Корчева, С.М. Кравченко, У.Я. Крастиньш, В.В. Лактіонова, Н.О. Лопашенко, Ю.І. Ляпунов, В.К. Матвійчук, А.М. Мірошніченко, І.І. Митрофанов, Р.О. Мовчан, В.Л. Мунтян, П.С. Матишевський, В.О. Навроцький, П.Ф. Повеліцина, А.М. Притула, Б.Г. Розовський, Н.І. Тітова, П.В. Хряпінський, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та інші фахівці з кримінального, екологічного, земельного права та кримінології.

Постановка завдання. Метою статті є встановлення кримінологічних аспектів кримінальної відповідальності за кримінальні правопорушення проти земельних ресурсів в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Земельні ресурси в сучасному світі відіграють визначальну роль у житті як окремої людини, так і суспільства в цілому. По-перше, вони є основою існування на планеті Земля всього суцього. По-друге, земельні ресурси є основою виробництва продуктів харчування (рослинного та тваринного походження). По-третє, земельні ресурси є територіальною основою розміщення виробничих сил. По-четверте, земельні ресурси – один із центральних елементів довкілля та екологічних систем, що їх об'єднує. Як бачимо, роль земельних ресурсів не може бути переоцінена як на державному, так і на соціальному рівні. Відповідно, належна їх охорона, зокрема засобами кримінально-правового впливу, є запорукою існування та розвитку людини на Землі. До земельних ресурсів належать не тільки землі, що використовуються або можуть бути використані в різних галузях господарства, а й інші матерії, що безпосередньо пов'язані із землею, зокрема земельні ділянки, ґрунтовий покрив земельних ділянок (незалежно від цільового призначення земель).

Важливим складником земельних ресурсів, що характеризує якісні та кількісні показники, є земельний фонд. Земельний фонд становить 133,9 млн км², або 26,3% від загальної площі планети Земля. Земельний фонд України становить 60,4 млн га. Сільськогосподарськими землями охоплено близько 35%, лісами та чагарниками – понад 30%, населеними пунктами, промисловістю і транспортом – 3% земельного фонду світу. Сільськогосподарські угіддя в складі всіх земель України становлять 69,3%, або 41,8 млн га, що свідчить про значний потенціал країни, зокрема у сфері виробництва сільськогосподарської продукції [1, с. 104–105]. Тенденції щодо зростання кількості населення і зниження землезабезпеченості загострюють необхідність розширення загальної площі сільськогосподарських земель. За останнє десятиліття їх площа у світі зросла на 360 млн га.

Відтворення ґрунтового покриву відбувається дуже повільно, зі швидкістю 0,2–2 см за 100 років, тобто на утворення мінімально необхідного для землеробства шару ґрунту потужністю 18 см потрібно не менше ніж тисяча років. Головна і найбільш серйозна проблема – опустелення земель внаслідок вирубування лісів, знищення природного покриву, розорювання, неправильної експлуатації, надмірного випасання худоби, а також промислового забруднення ґрунтів і водойм, що негативно впливає на рослинний покрив. За даними ООН, понад 8 970 тис км² земної поверхні стали пустелями або перебувають під загрозою опустелення [2].

Таким чином, охорона земельних ресурсів та їх окремих складників як самостійного природного тіла, що входить до єдиної природної системи, яка включає й саму людину, є найважливішим завданням сучасної демократичної, соціальної держави. Землеохоронна діяльність держави ґрунтується на відповідних правових засадах. По-перше, ст. 14 Конституції України проголошує, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [3]. Відповідно, можна сказати, що земельні ресурси на державному рівні визнані такою матерією, без якої не є можливим існування людини і яка потребує належної охорони.

Реалізуються конституційні положення щодо особливої охорони землі в Україні в нормах законів, кодексів, інших підзаконних нормативно-правових актах та спеціальній технічній документації. Так, у ст. 162 Земельного кодексу України зазначено, що охорона земель є системою правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу,

відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення [4]. Це визначення дублюється й у законах України «Про охорону земель» [5] та «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [6]. Окремо чинним законодавством поставлені під охорону ґрунти як особливо охоронюваний об'єкт [4].

Сталий розвиток суспільства включає інтенсивні та екстенсивні методи розвитку економіки, що призводить до основної суперечності між потребами та можливостями їх задоволення у сфері взаємодії «людина – суспільство – довкілля». Означені суперечності наявні вже багато десятиріч і відображають негативні явища в суспільному бутті та суспільній свідомості, породжують злочини проти земельних ресурсів [7, с. 379]. Зважаючи на це, необхідним є забезпечення охорони земельних ресурсів найбільш оптимальними та адекватними засобами правового характеру. Правові засоби охорони земельних ресурсів вміщують засоби як позитивного (заохочувального) характеру, так і негативного (карального). До останніх можна зарахувати адміністративну та кримінальну відповідальність. У сфері охорони земельних ресурсів велике значення мають саме заходи кримінально-правового впливу. Чинним Кримінальним кодексом України передбачено декілька норм, що встановлюють кримінальну відповідальність за суспільно небезпечні, винні та протиправні посягання на земельні ресурси. Кримінальний закон, з одного боку, безпосередньо відображає кримінальні правопорушення, що посягають на земельні ресурси, а з іншого – встановлює відповідальність за діяння, якими може бути завдана шкода людині, її життю та здоров'ю, а також довкіллю в цілому й окремим його елементам (тваринному, рослинному світу, природним копалинам тощо). Такий взаємозв'язок можливих наслідків є не випадковим. Це пов'язано з тим, що людина – це невід'ємна частина всього навколишнього природного середовища (довкілля). Від стану окремих елементів довкілля залежить стан життя самої людини, її життя та здоров'я. На нього опосередковано впливає і стан земельних ресурсів. Тому кримінально протиправні посягання на ці природні ресурси, які характеризуються багатоаспектністю, негативно впливають на все навколишнє природне середовище і, відповідно, на людину, її стан життя та здоров'я.

Кримінальними правопорушеннями проти земельних ресурсів, виходячи із загального кримінального визначення, пропонується визнавати суспільно небезпечні винні діяння, передбачені статтями Особливої частини Кримінального кодексу України, які вчинюються відповідним суб'єктом та посягають на відносини у сфері охорони, раціонального використання та відтворення земельних ресурсів як основи всього суцього на Землі. Вони характеризуються достатньою суспільною небезпекою та розповсюдженістю. У сукупності з іншими правопорушеннями у цій сфері та за тяжкістю своїх наслідків ці діяння створюють загрозу всій системі національної безпеки України, до складу якої входить екологічна безпека, продовольча безпека, безпека людини тощо. До цих наслідків належать такі: катастрофічне погіршення стану земельних ресурсів, що безпосередньо відображається на довкіллі в цілому; виникнення небезпечних для людини зон існування; деградація як земельних ресурсів, так й інших видів природних ресурсів, що невід'ємно пов'язані з ними; виснаження земельних ресурсів та, відповідно, виснаження тих природних ресурсів, які не можуть бути відновлені; підвищення ризику виникнення техногенних катастроф; погіршення якості поверхневих та підземних вод, а також прибережних вод морів; забруднення продуктів харчування; порушення права земельної власності тощо.

Одним з основних показників протидії держави в особі уповноважених органів та посадових осіб є стан злочинності. Так, стан злочинності у сфері охорони земельних

ресурсів характеризується постійним зростанням та високою латентністю. Рівень латентності за окремими злочинами цієї категорії доходить до 95% [8, с. 288]. У процесі протидії кримінальними правопорушеннями проти земельних ресурсів не часто застосовуються норми, що містять кримінальну відповідальність за такі діяння. Дослідники-кримінологи стверджують, що протягом десятиріч зберігається суттєвий розрив між кількістю фактично вчинених діянь, що підпадають під ознаки конкретних складів кримінальних правопорушень проти земельних ресурсів, і реальним застосуванням відповідних кримінально-правових норм. Такий стан справ можна пояснити, по-перше, низьким контролем за дотриманням вимог чинного законодавства у цій сфері; по-друге, ставленням до кримінальних правопорушень проти довкілля в цілому та конкретно до кримінальних правопорушень проти земельних ресурсів зокрема як до другорядних суспільно небезпечних посягань, тому що вони лише опосередковано заподіюють шкоду людині; по-третє, незначні санкції за ці злочини не сприяють реалізації фактичного слідчого фактажу в судових вироках; по-четверте, відсутність у державі системи виховання належного ставлення до природи в цілому та окремих її складників тощо.

Злочинність у сфері охорони, раціонального використання та відтворення земельних ресурсів – конкретно-історичне явище. Як історичне явище воно перебуває в постійній динаміці. Це означає, що воно виникає на певному етапі розвитку людського суспільства та з його розвитком «прилаштовується» до конкретної соціально-політичної та соціально-економічної формації. У кримінологічній літературі радянського періоду стверджувалося: «Своїм народженням злочинність зобов'язана появі приватної власності, розшаруванню суспільства на класи і виникненню державної влади» [9, с. 42]. Із таким висновком не можна погодитися. Не тільки поява державної влади, права приватної власності та розшарування суспільства на соціально-політично-економічні класи стали причинами виникнення злочинності як соціально-негативного явища. Людський фактор мав не менш вагоме значення в процесі виникнення злочинності. Люди, що складають суспільство, різні не тільки за статтю, расою, віком, соціальним станом, а й внутрішньо, тобто різні у своєму вихованні, ставленні до основних категорій суспільного життя, а також, що найголовніше, вони різні на генному рівні. Як відомо, в будь-якому суспільстві (соціалістичному чи капіталістичному) присутня злочинність як така. Різняться лише її рівень. Це доводить, що злочинність є хоч негативною, але ознакою держави. У природі немає ідеальної держави, в якій повністю відсутня злочинність та, відповідно, злочинці. Злочинність формується з поведінки конкретних людей – злочинців. Тому від того, якою буде поведінка людини (соціально корисною (соціально прийнятною) чи соціально негативною (непринятною)) залежить рівень безпеки всього суспільства та держави.

Специфічними саме для злочинності у сфері охорони, раціонального використання та відтворення земельних ресурсів є такі риси. Цей вид злочинності зумовлений факторами, що своїм підґрунтям мають суперечності між процесом охорони, раціонального використання, відтворення земельних ресурсів та недооцінкою людьми значення земельних ресурсів і довкілля (природи) в житті.

Злочинність у сфері охорони, раціонального використання та відтворення земельних ресурсів, безумовно, тісно пов'язана з рівнем науково-технічного прогресу. Чим вищим є цей рівень, що проявляється у виникненні більш небезпечних технологій, створенні складних і небезпечних матеріалів та агрегатів, тим більша шкода, потенційно, може бути завдана чи вже реально завдається земельним ресурсам і, відповідно, довкіллю в цілому та людині (її життю та здоров'ю). Наприклад, зі збільшенням інтенсивності сільського господарства виникло значне техногенне навантаження

на ґрунти земель сільськогосподарського призначення, що спричиняє виснаження цього предмета й унеможливує подальше використання цієї групи земель за цільовим призначенням. А чим меншою є кількість родючих земель в Україні, тим менше є виробленої сільгосппродукції і, відповідно, великою є ймовірність спричинення дефіциту продуктів харчування та загроза голоду.

Ще однією особливістю цього виду злочинності є те, що вона є наслідком загального так званого «нормального» землекористування. Суспільство, експлуатуючи земельні ресурси, негативно впливає як на них самих, так і на довкілля в цілому, а відтак і на людину. При цьому протиправною і кримінально каранюю така діяльність суб'єкта буде лише тоді, коли спричиняють суспільно небезпечні наслідки безпосередньо земельним ресурсам, довкіллю та опосередковано людині, її життю та здоров'ю; коли такі діяння вчинюються умисно; коли такі дії виходять за межі встановлених законом правил і нормативів. Характерним для злочинності у сфері охорони, раціонального використання та відтворення земельних ресурсів є низький рівень виявлення злочинів, що входять до цієї групи, та застосування відповідних кримінально-правових норм. Так, найбільш поширеними кримінальними правопорушеннями (з точки зору винесення обвинувальних вироків) є самовільне зайняття земельної ділянки (частини 1, 2 ст. 197-1 Кримінального кодексу України), а найменш поширеними – безгосподарське використання земель (ст. 254 Кримінального кодексу України).

Важливим у загальній кримінологічній характеристиці кримінальних правопорушень проти земельних ресурсів є кримінологічна характеристика осіб, які вчиняють такі правопорушення. При цьому не можна поєднувати суб'єкта кримінального правопорушення й особу правопорушника. Останній є більш широкою категорією стосовно суб'єкта кримінального правопорушення. Треба зазначити, що проблема особи правопорушника є однією з визначальних у кримінології. Її актуальність визначається тим, що кримінальне правопорушення, будучи актом свідомої, вольової, людської діяльності, зумовлюється сутністю й особливостями особи, яка обирає таку форму поведінки [10, с. 3]. Безпосередньою причиною вчинення кримінальних правопорушень та, відповідно, існування злочинності в цілому є негативні антисоціальні риси свідомості та психології окремої особи на індивідуальному рівні, а на загальносоціальному – риси суспільної свідомості і, насамперед, її соціально-психологічного складника [11, с. 233].

Особа правопорушника корелюється залежно від виду посягання. Соціально-демографічний портрет злочинців-правопорушників, які вчиняють кримінальні правопорушення проти земельних ресурсів, виглядає десь так: здебільшого ними є особи чоловічої статі, середнього або старшого працездатного віку, які перебувають у шлюбі, мають середню або вищу освіту й не завжди стабільні прибутки [8, с. 290]. Останній показник впливає на вид вчиненого кримінального правопорушення проти земельних ресурсів. При цьому залежно від особливостей складу кримінального правопорушення, правопорушники цієї групи кримінальних правопорушень характеризуються тим, що мають певні специфічні права та обов'язки щодо самих земельних ресурсів, їх охорони та раціонального використання. Такі висновки підтверджуються обвинувальними вирокami у справах про кримінальні правопорушення проти земельних ресурсів.

Правопорушники, що вчиняють кримінальні правопорушення проти земельних ресурсів за своїми морально-психологічними ознаками, є взагалі-то соціально інтегрованими особами. Але при цьому в них присутні дефекти правосвідомості. Це можна пояснити тим, що за своєю специфікою кримінальні правопорушення проти земельних ресурсів вчинюються особами, котрі зобов'язані мати уявлення про нормативні

правила поводження із земельними ресурсами та супутні нормативні акти. Як уже зазначалося вище, особливістю цієї групи кримінальних правопорушень є те, що суспільно небезпечні діяння характеризуються умисною формою вини, яка вказує на усвідомлення особою як суспільної небезпеки, так і протиправного характеру таких дій.

Говорячи про дефекти правосвідомості, можна зазначити, що правопорушники, які посягають на земельні ресурси, недооцінюють важливість дотримання правових (юридичних) приписів про охорону земельних ресурсів від кримінально протиправних посягань. Вони вважають цю проблему не головною, а другорядною. Якщо правопорушник наділений службовими повноваженнями, то він керується принципом «досягнення успіху в господарській діяльності за будь-яку ціну». Такий підхід до виконання своїх службово-професійних функцій спричиняє шкоду земельним ресурсам і, відповідно, докільню в цілому та людині (її життю та здоров'ю). Така поведінка визначає діяння означеного суб'єкта-правопорушника як суспільно небезпечне і зобов'язує правоохоронні органи невідкладно реагувати шляхом притягнення його до кримінальної відповідальності.

Наприкінці вважаємо за необхідне зазначити, що наслідки кримінальних правопорушень проти земельних ресурсів залишаються здебільшого непередбачуваними. За одних обставин суспільно небезпечні наслідки настають, а за інших – ні. Сучасна наука ще не повністю може виявити закономірності причинно-наслідкових зв'язків у природних та біологічних системах, а це негативно впливає на доведення вини суб'єктів-правопорушників. Одним з аспектів забезпечення належної правової охорони земельних ресурсів є притягнення до кримінальної відповідальності винних у вчиненні кримінальних правопорушень проти земельних ресурсів.

Таким чином, зважаючи на вищевикладене, можна зробити такі висновки. Кримінальні правопорушення проти земельних ресурсів – суспільно небезпечні винні (здебільшого умисні) діяння, передбачені статтями Особливої частини Кримінального кодексу України, які вчинюються відповідним суб'єктом та посягають на відносини у сфері охорони, раціонального використання та відтворення земельних ресурсів як основи всього суцього на Землі. Від кримінальних правопорушень проти земельних ресурсів треба відрізнити злочинність у сфері охорони, раціонального використання та відтворення земельних ресурсів як соціально негативне явище. Якщо кримінальне правопорушення є кримінально-правовою категорією, то злочинність – кримінологічною. Із кримінологічної точки зору злочинність у сфері охорони, раціонального використання та відтворення земельних ресурсів є явищем соціально-негативним (соціально-детермінованим), історичним та кримінально караним. Порушником, який скоює кримінальне правопорушення проти земельних ресурсів, є особа чоловічої статі, середнього або старшого працездатного віку, яка перебуває в шлюбі, має середню або вищу освіту й не завжди стабільні прибутки. Остання характеристика впливає на вид вчиненого кримінального правопорушення (наприклад за умов самовільного зайняття чужої земельної ділянки або її частини).

Список використаних джерел:

1. Конституція України : науково-практичний коментар / редкол. : В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків: Право, 2011. 1128 с.
2. Горін М.О. Роздуми про головне національне багатство в контексті глобального дефіциту родючих ґрунтів, їх деградації та опустелювання земної суші. Харківський національний аграрний університет ім. В. В. Докучаєва. URL: <https://knau.kharkov.ua/863-doktor-bologchnih-nauk-profesor-mo-gorn-nazustrch-200-rchchyu-hnau.html>.

3. Конституція України : закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
4. Земельний кодекс : закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page7>.
5. Про охорону земель : закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
6. Про державний контроль за використанням та охороною земель: закон України від 19.06.2003 № 963-IV / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/963-15>.
7. Криминология : Учебник. Под ред. акад. В.Н. Кудрявцева, проф. В.Е. Эминова. Москва : Юрист, 1995. 512 с.
8. Криминологія : підручник для студентів ВНЗ / О.М. Джужа, Я.Ю. Кондратьєв, О.Г. Кулік, П.П. Михайленко та ін. ; за заг. ред. О.М. Джужи. Київ : Юринком Інтер, 2002. 416 с.
9. Криминология и профилактика преступлений : учебник. / Под ред. докт. юрид. наук А.И. Алексеева. Москва : МВШМ МВД СССР, 1989. 431 с.
10. Сахаров А.Б. Личность преступника и причины преступности в СССР. Москва: Госюриздат, 1961. 279 с.
11. Закалюк А.П. Курс сучасної української криминології: теорія і практика : у 3 кн. Київ: Ін Юре, 2007. 424 с.

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.98:004.352

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.01>

3D СКАНУВАННЯ ЯК СПОСІБ ФІКСАЦІЇ НА МІСЦІ ЗЛОЧИНУ: ПЕРЕВАГИ Й НЕДОЛІКИ

Баранчук Василь Васильович,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри криміналістики
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків, Україна)

Стаття присвячена висвітленню проблем застосування тривимірних технологій під час проведення огляду місця злочину. Проаналізовано наукові праці та враховано наукові підходи вітчизняних і зарубіжних учених щодо досліджуваної проблематики. Вивчено технічні характеристики контактних і безконтактних 3D сканерів, механізм дії фотограмметричних і лазерних тривимірних технологій, основні способи здійснення сканування під час проведення огляду місця події.

Установлено, що слідчі й експерти використовують такі технічні в розслідуванні насильницьких злочинів, дорожньо-транспортних подій, катастроф, пожеж або терористичних актів. Підкреслено значимість доказової та орієнтуючої інформації, яку може отримати слідчий за допомогою тривимірних технологій, і перспективність застосування відсканованого матеріалу для проведення інших слідчих (розшукових) дій і судових експертиз. Визначено, що найбільш ефективним є застосування таких сканерів для фіксації місцевості, приміщень, слідів крові чи інших речовин, відтисків прикусу зубів, слідів рук, ніг, взуття, транспортних засобів, зброї та слідів її застосування, вибухових речовин чи пристроїв. При цьому зауважено, що на стадії судового розгляду віртуальна реконструкція події злочину або роздруковані за допомогою 3D друку окремі предмети чи частини тіла людини дають змогу всім учасникам судового процесу досліджувати обстановку на місці події, послідовність учинення злочину та причинно-наслідковий зв'язок.

У статті проаналізовано передовий зарубіжний досвід застосування 3D сканерів під час сканування відкритих територій, складних багатокімнатних приміщень, зброї, кульового отвору та слідів рикошету, краплин і патьоків крові. Узагальнено основні переваги й недоліки застосування фотограмметричних і лазерних 3D сканерів. Зазначено, що основними перешкодами на шляху впровадження таких технологій у процес розслідування злочинів в Україні є їх висока вартість та обов'язковість підготовки фахівців для роботи з ними. Звернено увагу на доцільність

застосування тривимірних технологій як додаткових засобів фіксації під час проведення огляду місця події.

Ключові слова: 3D модель, 3D принтер, 3D сканер, огляд місця події, технологія тривимірного сканування.

3D SCANNING AS A WAY OF FIXING A CRIME SCENE: ADVANTAGES AND DISADVANTAGES

Baranchuk Vasyl Vasilievich,
Candidate of Law Sciences,
Assistant at the Department
of Criminalistics
(Yaroslav Mudryi National Law
University, Kharkiv, Ukraine)

The article is devoted to highlighting the problems of using three-dimensional technologies during the crime scene inspection. Scientific works are analyzed and scientific approaches of domestic and foreign scientists concerning the researched problems are considered. The technical characteristics of contact and non-contact 3D scanners, the mechanism of action of photogrammetric and laser 3D technologies, the main methods of scanning during the inspection of the scene are examined. Investigators and experts have been found to use 3D scanners to investigate violent crimes, traffic accidents, catastrophes, fires, or terrorist acts. The importance of evidentiary and indicative information that an investigator can obtain with the help of three-dimensional technologies and the prospects of using the scanned material for other investigative (search) actions and forensic examinations are emphasized. It has been determined that the most effective use of such scanners is to detect terrain, premises, traces of blood or other substances, tooth bites, handprints, footprints, vehicles, weapons and traces of its use, explosives, or devices. It is noted that at the trial stage, virtual reconstruction of the crime scene or individual objects or parts of the human body printed with 3D printing allow all participants in the trial to investigate the situation at the scene, the sequence of the crime and the cause and effect. The article analyzes the best foreign experience of using 3D scanners when scanning open areas, complex rooms, weapons, bullet holes and traces of ricochets, drops and blood stains. The main advantages and disadvantages of using photogrammetric and laser 3D scanners are summarized. It is noted that the main obstacles to the introduction of such technologies in the investigation of crimes in Ukraine are their high cost and the need to train professionals to work with them. Attention is drawn to the feasibility of using 3D technologies as additional means of fixation during the inspection of the scene.

Key words: 3D model, 3D printer, 3D scanner, scene inspection, 3D scanning technology.

Постановка проблеми. Огляд місця події в більшості випадків є першочерговою слідчою (розшуковою) дією, яку проводить слідчий (прокурор). Головним завданням слідчого (прокурора) під час огляду є повне та детальне дослідження місця події з метою виявлення, фіксації, попереднього дослідження й вилучення виявлених предречових доказів і слідів, а також визначення лінії поведінки та дій кожного учасника, послідовність розвитку події та висунення на їх основі слідчих версій. Від якості й ретельності такого огляду залежить обсяг доказового матеріалу та орієнтуючої інформації на початковому етапі розслідування. Варто зазначити, що огляд може бути складним і тривалим процесом дослідження первинної обстановки місця злочину. З метою підвищення ефективності проведення вищевказаної слідчої (розшукової) дії

вчені намагаються використовувати інноваційні засоби й технології на основі визначених етапів їх упровадження в практичну діяльність [1, с. 566]. Однією з них є технологія тривимірного (далі – 3D) сканування, що дає змогу швидко й детально провести фіксацію місця події та отримати 3D моделі відсканованої місцевості, приміщень, предметів, слідів і їх взаємного розташування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика застосування інноваційних науково-технічних засобів у розслідуванні злочинів не є новою. Дослідженню різних аспектів впровадження інноваційних техніко-криміналістичних засобів і технологій присвячені дослідження таких учених, як Г.К. Авдєєва, Ю.П. Аленін, Р.С. Белкін, В.В. Білоус, Р.І. Благута, Л.А. Вінберг, В.І. Гончаренко, Г.І. Грамович, В.А. Журавель, В.Я. Карлов, В.О. Коновалова, С.П. Лапта, Р.Л. Степанюк, В.В. Тіщенко, В.М. Шевчук, В.Ю. Шепітько й ін. Подальший розвиток досліджень, спрямованих на розроблення й упровадження науково-технічних засобів для проведення огляду, висвітлено в працях Т.Ф. Дмитрієвої, К.О. Спасенка, В.Є. Суденка, Л.Є. Чистової та ін. У наукових працях таких учених, як Ф.А. Андало, С.В. Данець, О.М. Дуфенюк, Р.А. Медієв, А.С. Непорада, Ф. Ремондіно, Ф. Торрес, О.С. Тунтула та Р.М. Шехавцов, звертається увага на технічні властивості, методи й перспективи застосування 3D технологій під час розслідування злочинів. Численні праці вітчизняних і зарубіжних учених, що присвячені дослідженню тривимірних технологій у криміналістиці, указують на перспективність і позитивний досвід їх застосування під час проведення огляду місця події, проте чимало практичних питань потребують подальшого дослідження.

Метою дослідження є проведення аналізу доцільності застосування 3D сканерів під час проведення огляду місця події та визначення основних переваг і недоліків 3D технологій на сучасному етапі їх упровадження.

Виклад основного матеріалу. 3D сканер – пристрій для збирання просторової інформації про об'єкти зі складною геометричною формою. Механізм дії 3D сканування полягає в такому: за допомогою камери, лазера, далекоміра й освітлювальних приладів пристрій вимірює відстань до об'єкта, перетворюючи отриману інформацію в цифрове тривимірне зображення, тобто визначає координати точок у просторі (за віссю x , y та z) на поверхні досліджуваного об'єкта, аналізує їх форму й відтворює детальну цифрову модель [2]. За технологією сканування сканери поділяють на контактні (взаємодіють з об'єктом сканування через пересувну вимірювальну руку зі встановленим зондом) [3] та безконтактні (дистанційно створюють модель через спрямування на об'єкт лазерного променя, світла чи хвилі) [2]. Безконтактні сканери можуть бути пасивними (технологія фотограмметричного сканування, фіксація світлових або теплових променів об'єкта) й активними (технологія лазерної тріангуляції, аналіз просторового розташування лазерного променя, спалаху лампи чи хвилі та їх відбиття від об'єкта) [2; 4, с. 14]. Проведені наукові дослідження такими вченими як Ф. Ремондіно, А. Гварньєрі, А. Ветторе [5, с. 217–218] та С.Ф. Ель-Хакім, Ж.А. Беральдін, Ф. Блейз [6, с. 23–24], указують на переваги й недоліки в застосування кожної технології 3D сканування. На думку інших дослідників, підвищення якості кінцевого результату сканування (виготовлення 3D моделі) полягає в поєднанні фотограмметричних і лазерних технологій [7, с. 673–675].

Сканування об'єктів може здійснюватися такими способами: а) повітряним, за допомогою безпілотного летального апарату (наприклад «YellowScan Surveyor»); б) наземним, що здійснюється сканерними станціями на штативі («Faro Focus S Plus 350»), або портативними ручними («Artec Eva», «Scanner 3D-Forensics»), чи стаціонарними сканерами («Atos Scan box», «Solutionix D500»); в) мобільним, що встановлюється на транспортному засобі («Leica Scan & Go LLR + LP16R»). Кожен тип сканера має свою сферу застосування,

відповідні технічні характеристики, переваги й недоліки. Наприклад, ручні сканери мають незначний кут сканування (у довжину та ширину – до 45 градусів) і фіксують об'єкти на відстані до 2 метрів з точністю до 1 мікрметра. Наземні сканерні станції здатні відсканувати територію до 2 кілометрів на 360 градусів навколо своєї вертикальної осі та 300 градусів навколо своєї горизонтальної осі з точністю до 1 міліметра [8; 9].

Слідчі й експерти використовують 3D сканери під час проведення огляду місця події в розслідуванні злочинів проти життя та здоров'я людини, дорожньо-транспортних подій, катастроф, пожеж або терактів. Учений Д. Ковбуз наголошує, що 3D сканери дають змогу точно відобразити взаємозв'язки кожного предмета, щоб слідчі й експерти далі мали можливість відтворити та реконструювати подію злочину [10]. Варто погодитися з позицією К. Норріса, який підкреслює, що віртуальна модель місця злочину може допомогти досвідченому слідчому реконструювати майже всі події злочину, а наукові методи в поєднанні з деталізованими тривимірними даними – скласти всі частини головоломки [11].

На стадії здійснення досудового розслідування 3D сканери використовуються як науково-технічні засоби для фіксації та попереднього дослідження місцевості, приміщень, людей і предметів під час проведення огляду місця події. Відскановані матеріали використовуються під час підготовки та проведення слідчого експерименту. Наприклад, 3D моделі зброї, знарядь злому й інших предметів роздруковуються на 3D принтері та виконують роль реальних прототипів. Під час проведення експертних досліджень 3D технології використовуються для тривимірного сканування окремих предметів і слідів, виготовлення експериментальних зразків і здійснення порівняльного дослідження в медичних, трасологічних, балістичних, інженерно-технічних та інших видах експертиз [12; 13]. Під час проведення допиту й пред'явлення для впізнання відскановані матеріали використовуються для демонстрації та пред'явлення речових доказів. На стадії судового розгляду віртуальна реконструкція події злочину або роздруковані за допомогою 3D друку окремі предмети чи частини тіла людини дають змогу всім учасникам судового процесу продемонструвати обстановку на місці події, послідовність учинення злочину, причинно-наслідковий зв'язок та інші важливі обставини [14, с. 1127–1228].

Методи тривимірного сканування дають змогу з точністю до мікрметра фіксувати об'ємні чи поверхневі, видимі та маловидимі сліди. На практиці сканерами фіксують сліди крові та інших речовин, прикусу зубів, рук, ніг, взуття, транспортних засобів, зброї та слідів її застосування, вибухових речовин і пристроїв тощо. 3D сканування здійснює об'єктивну й деталізовану фіксацію місця аварії або катастрофи, демонструє взаємне розташування транспортних засобів, їх відокремлених частин, слідів заносу та гальмування, положення потерпілих осіб чи зразків обуглення після пожежі [8]. Будь-які об'єкти, що відскановані окремо на місці проведення огляду, можуть бути використані під час проведення слідчого експерименту, експертиз або дослідження доказів у суді як тестові моделі. Сканувати територію (предмети), як зазначає Б. Батлер, доцільно з декількох завчасно спланованих точок, щоб ліквідувати сліпі зони, тобто радіус наступної зони сканування має на 30% перекривати попередній радіус відсканованої території (поверхні) [15].

Під час розслідування вбивств слідчий передусім звертає увагу на місце розташування підозрюваного, потерпілого, свідків та інших осіб, що причетні до злочину, їхнє взаємне розташування, поле зору й послідовність пересування кожного з них по визначеній локації. Виготовлені за допомогою 3D сканера зображення приміщення або відкритої ділянки місцевості є наочною візуалізацією, яка дає змогу досліджувати місце злочину з будь-якої обраної точки зору, відмічати маркерами (умовними

моделями, що надаються разом з відповідним програмним забезпеченням) сліди чи позиції кожного учасника, траєкторії польоту предметів, куль, гранат тощо. Якщо місцем огляду є складне багатокімнатне приміщення, слідчий після сканування може виготовити макет усього поверху. Сканування вхідних і вихідних кульових отворів чи слідів рикошету дає слідчому (експерту) змогу точніше визначити положення зброї та позу стрільця на місці злочину, а також векторний напрямок і траєкторію польоту снаряду в разі вчинення пострілу з іншого місця [10]. Сучасні 3D системи балістичної ідентифікації, наприклад «BalScan» чеської компанії Laboratory Imaging, здатні сканувати деформовані кулі, гільзи, їх фрагменти, затвори й ударники вогнепальної зброї з роздільною здатністю до 3 мікрметрів і за допомогою розробленої програми «OracI» створювати бази даних для їх порівняння та ідентифікації [16]. Досліджуючи наслідки вибуху на місці події, завдяки 3D скануванню, можна визначити радіус дії вибуху, ступінь поширення уламків, конфігурацію окремих фрагментів вибухового пристрою (речовини), його тип конструкції та потужність.

На місці злочину підлягають фіксації та дослідженню виявлені сліди крові. Це можуть бути краплини крові, патьоки, написані рукою (предметами) криваві символи або зображення, плями, розтерті сліди потерпілою особою чи доріжки таких слідів. Технологія 3D сканування дає змогу точно зафіксувати взаємне розташування всіх слідів крові, а їх 3D реконструкція надає можливість розібратися, що сталося на місці злочину, й отримати інформацію про розмір і форму краплин крові, напрямок патьоків, особливості їх потрапляння на стіни, підлогу й інші поверхні [10]. Наприклад, програма «Faro Zone 3D» визначає довжину, ширину та напрямок руху кожної краплини крові шляхом створення віртуальних ліній на тривимірній моделі місця злочину, указує на основний масив точок їх перетину між собою, що наглядно демонструє місце розташування потерпілої особи в просторі в момент отримання пошкоджень [17]. Під час дослідження мікрослідів крові слідчий або експерт (спеціаліст) можуть використовувати налаштування високої щільності точок сканера та здійснювати сканування поверхні з різних позицій [10].

До основних переваг застосування 3D сканерів на місці події належать: а) *об'єктивність відтворення об'єктів*, завдяки високій деталізації та фіксації геометричних форм (поверхонь) без викривлень, на відміну від серійного чи панорамного фотографування [5, с. 222–224]; б) *швидкість* фіксації всіх слідів та обстановки місця події (3D сканер здійснює мільйони вимірювань за секунди з точністю до 1 мм); в) *точність* фіксації місця розташування людей і предметів на різних відстанях; г) *можливість здійснення сканування при недостатньому освітленні чи за його відсутності* («нічний режим» сканування за допомогою інфрачервоних променів) [18]; г) *багатофункціональність програмного забезпечення* (Cad Zone, Faro Zone 2D, Faro Zone 3D, Pix4D, Reality Capture тощо), що дає можливість швидко створювати двовимірні чи тривимірні схеми місця злочину; використовувати власні вимірювання з аерофотознімків, дронів, портативних сканерів або супутникових карт; досліджувати поле зору кожного учасника з будь-якої точки на місці події; здійснювати аналіз руху транспортних засобів, їх зіткнення, вимірювати швидкість за слідами заносу й гальмування, визначати величини кінетичної енергії та інерції [9]; розраховувати траєкторію польоту кулі; відтворювати реалістичні віртуальні сценарії руху учасників (об'єктів), а також дає можливість оперативно переглядати тривимірної моделі місця події під час проведення огляду або її демонстрації у судовому засіданні [8]; д) *мобільність*, наприклад вага портативних ручних сканерів не перевищує 4 кг, завдяки своїм розмірам і конфігурації їх може використовувати та транспортувати одна особа (у спеціальній валізі чи обладнаній пересувній криміналістичній

лабораторії); е) *безпечність*, технологія сканування не здійснює шкідливого випромінювання. [19, с. 20–24].

Аналізуючи специфіку застосування 3D сканерів на місці події, окрім основних переваг, можемо виділити недоліки таких технологій. До них варто зарахувати: а) *високу вартість* обладнання та його налаштування порівняно з іншими засобами фіксації; б) *обов'язкову наявність відповідних знань і навичок* у слідчого (експерта, спеціаліста) для роботи зі сканером і програмним забезпеченням; в) *взаємозалежність точності фіксації від типу сканера й дистанції сканування* [20, с. 9] (сканери, що розроблені для сканування великої дистанції, наприклад, до 2 кілометрів, можуть давати похибку в 1 мм, навпаки, сканери, що використовують триангуляційні далекоміри, сканують дистанцію в декілька метрів, проте з точністю до десятків мікрометрів); г) *вплив роздільної здатності на тривалість сканування*, чим більша роздільна здатність налаштована користувачем, тим більше часу потрібно на оброблення операції (10000 точок роздільної здатності обробляються сканером за декілька секунд, а мільйони точок – за декілька хвилин); г) *чутливість до зрушень і вібрацій*, результати сканування будуть неправильними, якщо сканер переміщується в просторі, тому важливо встановлювати сканер на стійку поверхню (штатив), щоб звести до мінімуму дію вібрацій [18; 3]; д) *наявність сліпих зон* на відсканованій території або поверхні окремого предмета, які ліквідуються поетапним скануванням із різних сторін (наприклад поверхня під сканером, який установлений на штатив, не сканується); е) *викривлення в результаті сканування блискучих об'єктів*, з відбиваючими (дзеркальними) властивостями [15]; є) *можливі ускладнення під час побудови моделі* місця злочину в програмному забезпеченні, оскільки реєстрація матеріалу в програмі здійснюється не завжди автоматично, іноді експерту (спеціалісту) необхідно в ручному режимі відсканувати визначену площину та завантажити в програму, що не виключає вплив суб'єктивного чинника на результат [18].

Висновки. На сучасному етапі впровадження 3D сканерів у процес розслідування злочинів в Україні головною перешкодою є висока вартість такого обладнання й навчання фахівців для роботи з ним. Варто відзначити безсумнівні переваги тривимірних сканерів порівняно з іншими засобами фіксації, але через свої недоліки традиційними способами фіксації для криміналістів на місці події залишаються фотографування, відеозйомка, виготовлення схем, вимірювання та протоколювання. Сьогодні 3D сканери відіграють роль допоміжних засобів фіксації під час проведення огляду. Такі технології не можуть замінити собою наявні науково-технічні засоби фіксації через дію низки чинників. Проте науково-технічний прогрес не стоїть на місці, 3D технології вдосконалюються і стають дедалі популярнішими, а їх вартість із кожним роком зменшується. Головним завданням у дослідженні вказаної проблематики залишається підготовка спеціальних чи систематизованих праць, які б значно полегшили роботу слідчого з 3D сканерами та спеціальним програмним забезпеченням.

Список використаних джерел:

1. Авдеева Г.К. Инновационная деятельность в судебной экспертизе: проблемы и перспективы. *Криміналістика XXI століття* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 25–26 листоп. 2010 р. Харків : Право, 2010. С. 565–566.
2. Как работает устройство 3d сканеров? Технологии и принципы сканирования. URL: <https://robot-ik.ru/obzory/kak-rabotaet-ustroystvo-3d-skanerov-tehnologii-i-printsipy-skanirovaniya>.
3. Всё о 3D-сканерах: от разновидностей до применения. URL: <https://can-touch.ru/blog1/vse-o-3d-skanerax>.

4. Наземное лазерное сканирование : монография / В.А. Середович, А.В. Комиссаров, Д.В. Комиссаров, Т.А. Широкова. Новосибирск : СГГА, 2009. 261 с.
5. Remondino F., Guarnieri A., Vettore A. 3D modeling of Close-Range Objects: Photogrammetry or Laser Scanning? *Proceedings of SPIE*. 2004. Vol. 5665. P. 216–225.
6. El-Hakim S., Beraldin J.-A., Blais F. A Comparative Evaluation of the Performance of Passive and Active 3-D Vision Systems. *Proceedings of SPIE*. 1995. Vol. 2646. P. 14–25.
7. Guidi G., Beraldin J.-A., Ciofi S., Atzeni C. Fusion of range camera and photogrammetry: A systematic procedure for improving 3-D models metric accuracy. *IEEE Transactions on Systems, Man, and Cybernetics. Part B: Cybernetic*. 2003. Vol. 33. Iss. 4. P. 667–676.
8. FARO Laser Scanners – The Future of Forensic Scene Capture. URL: <https://public-safety.faro.com/en/fire-service>.
9. Leica Geosystems. Криминалистика. URL: https://ngc.com.ua/ua/info/hds_forensic.html.
10. Kowbuz D. How 3D Scanning Rebuilds Crime Scenes for Courtrooms : Capturing Crucial Evidence to Aid Justice. URL: <https://www.gim-international.com/content/article/how-3d-scanning-rebuilds-crime-scenes-for-courtrooms>.
11. Norris C. Bring Your Crime Scene to Life. 2020. URL: <https://www.officer.com/investigations/forensics/article/21126306/bring-your-crime-scene-to-life-with-3d-scanning>.
12. Горбулинская И.Н., Барбачакова Ю.Ю., Шавленко Е.В. О возможностях применения методов 3D-моделирования в ходе производства криминалистических экспертиз. *Вестник экономической безопасности*. 2018. Вып. 1. С. 42–45.
13. Несмеянов А.А., Щербаков И.С., Седов Д.В. Актуальность применения технологий 3D-сканирования при проведении экспертных исследований на месте дорожно-транспортных происшествий. *Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями*. 2016. № 16-1. С. 103–104.
14. Ma M., Zheng H., Lallie H. Virtual reality and 3D animation in forensic visualization. *J Forensic Sci*. 2010. Vol. 55. Iss. 5. P. 1227–1231.
15. Butler B. 3D Laser Scanning Techniques for the Crime Scene Investigator. Part 1. Planning & Positioning of the Scanner. *Evidence Technology Magazine*. 2019. Vol. 17. Iss. 3. URL: https://read.nxtbook.com/wordsmith/evidence_technology/fall_2019/_3d_laser_scanning_techniques.html.
16. Forensic Examination Systems. BalScan. URL: <https://www.forensic.cz/en/products/balscan>.
17. Butler B. 3D Laser Scanning Techniques for the Crime Scene Investigator. Part 3. High-Detail Scanning. *Evidence Technology Magazine*. 2020. Vol. 18. Iss. 1. URL: http://read.nxtbook.com/wordsmith/evidence_technology/february_2020/_3d_laser_scanning_techniques.html.
18. Butler B. 3D Laser Scanning Techniques for the Crime Scene Investigator. Part 2. Executing the Scan. *Evidence Technology Magazine*. 2019. Vol. 17. Iss. 4. URL: https://read.nxtbook.com/wordsmith/evidence_technology/winter_2019/_3d_laser_scanning_techniques.html.
19. Houpert T., Rerolle C., Telmon N., Saint-Martin P. Contribution du scanner de l'extrémité sternale de la clavicule dans l'estimation de l'âge du sujet vivant : CT-scan of the medial clavicle epiphysis and forensic age estimation. *La revue de médecine légale*. 2016. Vol. 7. Iss. 1. P. 22–27.
20. Tredinnick R., Smith S., Ponto K. A cost-benefit analysis of 3D scanning technology for crime scene investigation. *Forensic Science International: Reports*. 2019. Volume 1. P. 1–12.

УДК 343.122(477)

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.37>

ПРО ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВПЛИВУ МІЖНАРОДНИХ ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ ЩОДО ПОТЕРПІЛИХ НА ЧИННЕ КРИМІНАЛЬНЕ ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

Кочура Олександра Олександрівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального
процесу, криміналістики
та експертології
факультету № 6
(Харківський національний університет
внутрішніх справ, м. Харків, Україна)

Даниленко Анастасія Володимирівна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального
процесу та організації
досудового слідства
факультету № 1
(Харківський національний університет
внутрішніх справ, м. Харків, Україна)

У сучасному світі однією з основних тенденцій є глобалізація всіх сфер життя людини. Саме тому органи влади багатьох держав намагаються узгоджувати свою правову політику в процесі міжнародно-правової інтеграції. Натепер наявний розроблений та усталений комплекс прав людини як соціального, політичного, так і культурного характеру. Особливе місце в цьому механізмі відведено правам людини, пов'язаним із процедурою здійснення кримінального процесу. Тобто сучасною тенденцією в напрямі посилення гарантій прав осіб, які є учасниками кримінального провадження, є підвищення уваги до дійсних міжнародних правових стандартів у сфері прав людини, що акумулюють у собі передові концепції та визначають наявність правового стану людини. Тому що саме від ставлення держави до особи, поваги до її честі та гідності, законних інтересів та прав залежить механізм побудови правової держави, зокрема кримінального процесу. Автори статті розглянули зміст міжнародних нормативно-правових документів, які у своїх положеннях містять міжнародні правові стандарти забезпечення прав людини щодо потерпілих у кримінальному процесі. Хоча, на жаль, реальна міжнародно-правова інтеграція залишатиметься бажаним результатом, своєрідним «дороговказом» на шляху до подальшої демократизації національної системи кримінального процесу.

Також було досліджено окремі питання, що стосуються правового положення неповнолітніх осіб, щодо яких було вчинено протиправне діяння, з урахуванням міжнародних та європейських правових стандартів.

За результатами дослідження встановлено певні прогалини, неузгодженості та наявні недоліки чинного кримінального процесуального законодавства України з досліджених питань. При цьому також проаналізовано різні наукові позиції окремих учених та наукових шкіл, що вивчали вказані напрями, щодо досліджених питань

і матеріали правозастосовної практики, за результатами чого були напрацьовані та висловлені власні наукові погляди автора. На підставі проведеного дослідження висловлено конкретні пропозиції й рекомендації щодо вдосконалення окремих положень кримінального процесуального законодавства України та практики діяльності правоохоронних органів, громадських організацій.

Ключові слова: міжнародні правові стандарти, кримінальний процес, потерпілий, неповнолітній потерпілий, міжнародні правові акти.

SOME ASPECTS OF THE INFLUENCE OF INTERNATIONAL LEGAL VICTIMS' STANDARDS ON THE CURRENT CRIMINAL PROCEDURAL LEGISLATION OF UKRAINE

Kochura Oleksandra Oleksandrivna,
Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor,
Senior Lecturer at the Department
of the Criminal Procedure,
Criminology and Forensic Expertise
of the Faculty № 6
(Kharkiv National University of Internal
Affairs, Kharkiv, Ukraine)

Danylenko Anastasiia Volodymyrivna,
Candidate of Juridical Sciences,
Senior Lecturer at the Department
of the Criminal Procedure
and Pre-trial Investigation
of the Faculty № 1
(Kharkiv National University of Internal
Affairs, Kharkiv, Ukraine)

In modern world, one of the main trends is the globalization of all spheres of human life. That is why the authorities of many states are trying to harmonize their legal policies in the process of international legal integration. At present time, there is a developed and established set of human rights, both social, political and cultural. A special place in this mechanism is given to human rights related to the criminal proceedings. That is, the current trend towards strengthening the guarantees of the rights of persons involved in criminal proceedings is to increase attention to existing international legal standards in the field of human rights, which accumulate advanced concepts and determine the existence of the legal status of a person. Because the mechanism of building the rule of law, and the criminal process in particular, depends on the attitude of the state to the person, respect for his honor and dignity, legitimate interests and rights. The authors of the article considered the content of international legal documents, which in their provisions contain international legal standards for human rights in relation to victims of criminal proceedings. Although, unfortunately, real international legal integration will most likely remain the desired result, a kind of "guide" on the way to further democratization of the national criminal justice system.

Certain issues concerning the legal status of minor victims were also researched, taking into account international and European legal standards.

According to the results of the study, certain gaps, inconsistencies and existing shortcomings of the current criminal procedure legislation of Ukraine on the investigated

issues have been identified. At the same time, various scientific positions of individual scientists and scientific schools that dealt with these areas on the researched issues and materials of law enforcement practice were analyzed, as a result of which the authors own scientific views were developed and expressed. Based on the study, specific proposals and recommendations were made to improve certain provisions of the criminal procedure legislation of Ukraine and the practice of law enforcement agencies, NGOs.

Key words: international legal standards, criminal proceedings, victim, minor victim, international legal acts.

Однією з характерних рис сучасного глобального світу, на думку більшості учених, є процес міжнародно-правової інтеграції, яка постає у вигляді діяльності держав з узгодження їх правової політики. Натепер наявний розроблений та усталений комплекс прав людини як соціального, політичного, так і культурного характеру. При цьому слід зазначити, що особливе місце в цьому механізмі відведено правам людини, пов'язаним із процедурою здійснення кримінального процесу. Тобто сучасною тенденцією у напрямі посилення гарантій прав осіб, які є учасниками кримінального провадження, є підвищення уваги до дійсних міжнародних правових стандартів у сфері прав людини, що акумулюють у собі передові концепції та визначають наявність правового стану людини. Тому ми вважаємо, що саме від ставлення держави до особи, поваги до її честі та гідності, законних інтересів та прав залежить механізм побудови правової держави, зокрема кримінального процесу. Щодо цього І.Я. Фойницький ще у 1912 році слушно зазначав, що як характер і зміст кримінального процесу залежать від стану особи і держави, так і побудова кримінального процесу суттєво впливає на права і стан особи в державі [1, с. 10–11].

Різні аспекти цієї проблеми були предметом досліджень багатьох науковців, зокрема О.М. Бандурки, І.Л. Бородіна, О.Я. Гораджаєва, С.П. Головатого, Ю.Ф. Кравченко, С.В. Петкова, Т.І. Присяжнюк, Н.М. Радановича, Д.В. Сімоновича, О.М. Талалаєва, В.М. Тертишника та інших. Водночас через об'єктивні причини і зважаючи на різноплановість та багатоаспектність, зазначена проблема, очевидно, буде надзвичайно актуальною протягом усього часу існування кримінального процесу (незалежно від рівня економічного розвитку та політичного устрою тієї чи іншої держави). Отож, на нашу думку, реальна міжнародно-правова інтеграція залишатиметься, найімовірніше, бажаним результатом, своєрідним «дороговказом» на шляху до подальшої демократизації національної системи кримінального процесу.

Метою статті є вивчення впливу міжнародних правових стандартів щодо потерпілих, зокрема неповнолітніх, на чинне кримінальне процесуальне законодавство України.

Чим же є міжнародні правові стандарти з прав людини у сфері кримінального провадження? Складність відповіді на це питання полягає, на думку О.М. Талалаєва, в тому, що вони не зафіксовані у якомусь одному міжнародному акті, а розділені між численними договорами і звичаями, оскільки в міжнародному праві відсутні кодекси, подібні до тих, які є у внутрішньому праві державі [2, с. 66]. У міжнародних документах поряд із найбільш поширеним словосполученням «міжнародні стандарти», «європейські стандарти» використовуються поняття «стандартні правила» [3, с. 615], «мінімальні стандартні правила» [4] та інші.

Дослідження змісту міжнародних нормативно-правових документів дає можливість сформулювати поняття «міжнародні правові стандарти забезпечення прав людини у кримінальному провадженні» як звід основних засад або принципів забезпечення прав людини, встановлений міжнародними нормативно-правовими актами,

що є обов'язковими для використання всіма національними органами в кримінальному провадженні у разі їх ратифікації Верховною Радою України. Міжнародні правові стандарти – це комплекс правових актів, що розвивається. Його не можна отожднювати лише із загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права, оскільки здебільшого це лише морально-правові зобов'язання, за рівнем реалізації яких можна отримати відповідь як щодо реальних процесів демократизації в суспільстві, характеру взаємовідносин особи та держави, так і щодо ступеня розвитку громадського суспільства в цілому.

Тому сутність міжнародного правового стандарту трансформується в межах певної національно-правової системи, що пропонує своє бачення механізму реалізації міжнародних правових стандартів. Зважаючи на вищевказане, комплексне дослідження міжнародних правових стандартів без урахування досвіду інших держав у вирішенні питання щодо створення дієвого механізму кримінального процесу, що б відповідало вимогам дотримання прав особи, не є можливим.

Історично склалося, що міжнародна громадськість прагнула напрацювати стандарти в найбільш уразливих сферах кримінальних процесуальних відносин. Причому, як слушно зазначає Д.В. Сімонович, якщо в початковий період становлення прав особи акцент робився на проголошенні невід'ємних прав і свобод особи, що становлять сьогодні принципові правові категорії, то на подальшому етапі розвитку світового співтовариства увага приділяється переважно спеціалізації правових положень щодо окремого учасника кримінального провадження і, як наслідок, процесу демократизації в кримінальних правових відносинах [5, с. 24], які ми підтримуємо.

Згідно з дослідженням положення Конституції України 1996 року, до правової системи нашої держави були вперше включені принципи і норми міжнародного права та міжнародні договори України (ст. 9) [6]. Ця обставина надала можливість особам, залученим до кримінального процесу, безпосередньо посилатися на демократичні норми, прийняті в міжнародному праві, при захисті своїх прав і свобод. Зважаючи на це, натепер правоохоронні та судові органи можуть безпосередньо застосовувати норми, що містяться в міжнародних договорах, ратифікованих Україною в установленому порядку. При цьому в ст. 19 Закону України від 29 червня 2004 року «Про міжнародні договори України» щодо імплементації положень Конституції України зазначається, що «якщо міжнародним договором України, який набув чинності у встановленому законом порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору» [7]. Тому це правило в повному обсязі поширюється і на сферу дії кримінального процесу та на проведення кримінального провадження зокрема.

У подальшому ухвалення Верховною Радою України Закону «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року. Першого протоколу та протоколів 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17 липня 1997 р. стало не лише аспектом, із якого розпочалось перенесення на «українське підґрунтя» європейських цінностей, а й моментом, із якого Україна стала потенційним відповідачем у Європейському суді з прав людини (далі – Суд). Адже відповідно до положень Конвенції будь-яка особа, неурядова організація або група осіб, що вважають себе потерпілими від порушення державою прав, викладених у Конвенції, може подати скаргу до Суду [8]. На основі Європейської конвенції нині діє Суд. За допомогою Суду здійснюється контроль над виконанням вимог Конвенції та їх відповідністю до внутрішнього законодавства держави. Отож, як слушно зазначає Т.І. Присяжнюк, у межах Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини розглядаються, окрім інших, громадянські права, які зачіпають сферу кримінального і цивільного судочинства та за

допомогою яких реалізуються процесуальні гарантії осіб, котрі беруть участь у судовому процесі та в досудовому слідстві [9, с. 34]. Підтримуючи цю думку, Д.В. Сімонович наголошує, що є деякі критерії розмежування міжнародних та європейських стандартів із прав людини в кримінальному процесі, зокрема: 1) міжнародні стандарти з прав людини, які затверджуються Генеральною Асамблеєю ООН, або європейські стандарти з прав людини, що затверджуються Радою Європи; 2) міжнародні стандарти як результат пошуку якісно нових організаційних, політичних і правових засобів забезпечення основних прав і свобод людини світовою спільнотою або європейські правові стандарти, що закріплюють та розвивають міжнародні правові стандарти з прав людини [10, с. 403].

Щодо тих питань, які стосуються правового положення неповнолітніх осіб, щодо яких було вчинено протиправне діяння, з урахуванням міжнародних та європейських правових стандартів, слід визначити, що міжнародний захист прав дитини – це порівняно нове в історичному аспекті явище. Якщо згадати, що Конвенція про права дитини, яка інакше зветься Конституцією прав дитини, була ухвалена лише 20 листопада 1989 року та ратифікована постановою Верховної Ради України № 789-ХІІ (789-12) лише 27 лютого 1991 року [11]. Класичним прикладом початку руху щодо захисту прав дітей, який неодноразово згадувався у юридичній літературі, є випадок восьмирічної Марі Єлен Уильсон з Балтимора, якій систематично наносила побої її мати. Тоді на захист цієї дівчинки стали члени місцевого відділення Товариства боротьби з жорстоким поводженням із тваринами, що свідчить про те, що громадські об'єднання із захисту тварин з'явилися раніше ніж неурядові організації щодо захисту прав дітей. Перша у світі організація щодо захисту дітей з'явилася у 1919 році, у 1924 році була прийнята Женевська декларація про права дитини Ліги Націй, а у 1959 році – Декларація з прав дитини Генеральної Асамблеї ООН. 1979 рік був оголошений Міжнародним роком дитини, та лише десять років потому була прийнята Конвенція про права дитини [12].

У Конвенції про права дитини зазначається, що дитиною є кожна людська істота до досягнення нею 18-річного віку, якщо за законом, застосовуваним до цієї особи, вона не досягає повноліття раніше (ст. 1). У ньому також підкреслюється (ст. 3), що в усіх діях щодо дітей (незалежно від того, здійснюються вони державними чи приватними установами) та діях, які контролюють питання соціального забезпечення, судами, адміністративними чи законодавчими органами першочергова увага повинна приділятися якнайкращому забезпеченню інтересів дитини (ст. 3). Держави-учасниці Конвенції зобов'язані вжити всіх необхідних законодавчих та інших заходів для здійснення прав, визнаних у цій Конвенції (ст. 4), та забезпечити дитині, здатній сформулювати власні погляди, право вільно висловлювати ці погляди з усіх питань, що стосуються дитини, причому поглядам дитини повинна приділятися належна увага згідно з її віком і зрілістю. Із цією метою дитині надається можливість бути заслуханою під час будь-якого судового розгляду, що стосується дитини (безпосередньо або через представника) чи відповідного органу в порядку, передбаченому процесуальними нормами національного законодавства (ст. 12). У ст. 19 Декларації вказано, що держави-учасниці повинні вжити всіх необхідних законодавчих й інших заходів із метою захисту дитини від усіх форм фізичного та психологічного насильства, образи чи зловживань, відсутності піклування чи недбалого і брутального поводження та експлуатації, включаючи сексуальне насильство, з боку батьків, законних опікунів чи будь-якої іншої особи, яка турбується про дитину [11].

У Декларації основних принципів відправлення правосуддя стосовно жертв злочинів і зловживання владою, прийнятій ООН 29 листопада 1985 року (і хоча ця

Декларація не ратифікована Україною, проте для національного законодавства вона носить рекомендаційний характер), під терміном «жертва», зокрема щодо неповнолітніх, слід розуміти осіб, яким індивідуально чи колективно була заподіяна шкода, зокрема тілесні ушкодження чи моральний збиток, емоційні страждання, матеріальний збиток або суттєве приниження їх основних прав у результаті дії або бездіяльності порушника національного законодавства держав-членів ООН (п. 1). При цьому положення цієї Декларації застосовуються до всіх осіб, незалежно від раси, кольору шкіри, роду, віку тощо. Відповідно до названої Декларації, неповнолітній може вважатися жертвою злочину незалежно від того, чи був установлений, заарештований, переданий до суду чи засуджений правопорушник, а також незалежно від родинних правовідносин між правопорушником і неповнолітнім потерпілим. Термін «жертва» у відповідних випадках включає близьких родичів або опікунів неповнолітнього, а також осіб, котрим заподіяна шкода при спробі допомогти підліткові, який перебував у скрутному становищі (п. 2).

Відповідно до першого розділу Декларації («Доступ до правосуддя й справедливе ставлення»), до неповнолітніх потерпілих варто ставитися з жалем і поважати особисту гідність. Вони мають право на доступ до механізмів правосуддя і якнайшвидшу компенсацію за завданий їм збиток відповідно до чинного національного законодавства [13].

Радою Європи розроблено фундаментальні міжнародні документи, що безпосередньо стосуються державного захисту учасників кримінального провадження. Так, у 1983 році прийнято Конвенцію про відшкодування збитків жертвам насильницьких злочинів [14]; у 1985 – Рекомендації № R (85) 11 щодо становища потерпілого в межах кримінального права і процесу [15]; у 1987 – Рекомендації № R (87) 21 про надання допомоги жертвам і запобігання віктимізації [16], які охоплюють багато сфер Декларації. Найбільшу увагу в Рекомендаціях приділено жертві злочину, оскільки головне їх спрямування – це зміцнення довіри до правосуддя. Ідеться про необхідність відшкодування завданої потерпілому фізичної, психологічної, матеріальної і соціальної шкоди, а також про заходи, які доцільно вживати задля заохочення жертви до співпраці з правоохоронними органами.

Головним надбанням Рекомендацій щодо стану потерпілого, зокрема неповнолітніх, у межах кримінального права і процесу є розроблення основних принципів перегляду відповідного національного законодавства та практики. Серед них слід виокремити такі: підвищення професійного рівня працівників поліції, що дозволить їм поводитися з потерпілими, зокрема неповнолітніми, більш конструктивно (ставитися до них зі співчуттям, надавати необхідну підтримку); інформування поліцією потерпілого, зокрема неповнолітнього, щодо можливості отримання ним сприяння у вирішенні його проблем, практичної та правової допомоги, компенсації як від правопорушників, так і держави, а також щодо результатів поліцейського розслідування; провадження допиту потерпілого, зокрема неповнолітнього, з урахуванням його стану, виявляючи повагу до його прав та гідності; звільнення правопорушника від кримінальної відповідальності тільки за умови вирішення питання щодо надання компенсації потерпілому; інформування судом потерпілого про дату та місце проведення судового розгляду, можливість отримання відшкодування і компенсації під час кримінального процесу, про правову допомогу та способи його повідомлення про результати розгляду справи; закріплення в національному законодавстві положення, відповідно до якого компенсація може бути встановлена у вигляді кримінальної санкції або заходу, який її замінює, або може бути призначена додатково до кримінальної санкції; підвищення рівня захисту потерпілого, зокрема неповнолітнього,

через нерозголошення будь-яких фактів, які стосуються приватного життя чи можуть образити гідність потерпілого (проведення закритого судового засідання; нерозголошення особистої інформації); забезпечення ефективним захистом потерпілого та членів його сім'ї від залякування і можливої помсти з боку особи, яка вчинила злочин (особливо у справах щодо організованої злочинності) [15].

Крім цього, рекомендовано визначити, на які з наявних громадських та приватних організацій доцільно покласти функцію сприяння жертвам злочинів. Таке сприяння передбачає можливість надання термінової допомоги, а саме: фізичного захисту від помсти злочинця; тривалої медичної, психологічної, соціальної та матеріальної допомоги; правової підтримки, спрямованої на запобігання потенційній віктимізації; сприяння під час кримінального провадження [17, с. 28].

Таким чином, при проведенні аналізу міжнародних правових актів зарубіжного та національного законодавства, досвіду та практики правового захисту неповнолітнього потерпілого можна дійти висновку, що чинне національне законодавство не зовсім відповідає міжнародним правовим стандартам і правилам цієї діяльності та потребує подальшого вдосконалення.

Список використаних джерел:

1. Фойницький І.Я. Курс уголовного судопроизводства. Т. 1. Санкт Петербург : Альфа, 1996. 607 с.
2. Талалаев А.Н. Два вопроса международного права в связи с Конституцией РФ. *Государство и право*. Москва, 1998. № 3. С. 64–70.
3. Юридична енциклопедія : в 6 т. Київ : Українська енциклопедія. Т. 5. П-С. 2003. 735 с.
4. Мінімальні стандартні правила Організації Об'єднаних Націй, що стосуються відправлення правосуддя щодо неповнолітніх («Пекінські правила») / Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 40/33 від 10 грудня 1985 року. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.865.0> (дата звернення 15.11.2020 р.).
5. Сімонович Д.В. Європейські стандарти забезпечення прав людини у досудових стадіях кримінального процесу України : монографія. Харків : НикаНова, 2011. 272 с.
6. Конституція України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення 12.11.2020 р.)
7. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 р. / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/1906-15> (дата звернення 11.11.2020 р.).
8. Про ратифікацію Конвенції про захист прав та основних свобод людини 1950 року. Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 1997. № 40. Ст. 263
9. Присяжнюк Т.І. Система Європейської Конвенції про захист прав і основних свобод людини – унікальний інструмент захисту порушених прав. *Право України*. Київ, 2001. № 6. С. 32–36.
10. Сімонович Д.В. Розмежування міжнародних та європейських стандартів з прав людини у кримінальному судочинстві. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. Дніпропетровськ, 2010. № 4. С. 400–410.
11. Конвенція про права дитини від 20 листопада 1989 року (редакція від 03.04.2003) URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_021 (дата звернення 10.11.2020 р.).
12. Доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан «О соблюдении прав детей в Республике Казахстан» URL: http://www.ombudsman.kz/en/publish/docs/doklad_spec/detail_2.php?ID=1069 (дата обращения: 11.11.2020 г.).

13. Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою від 29 листопада 1985 року (прийнята від 29.11.1985) URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_114 (дата звернення: 10.11.2020 р.)

14. Европейская Конвенция о возмещении ущерба жертвам насильственных преступлений: ETS № 116 URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_319#Text (дата обращения: 10.11.2020 г.)

15. Рекомендации Комитета Министров Совета Европы № R (85) 11 «Относительно положения потерпевших в рамках уголовного права и уголовного процесса» URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_127#Text (дата обращения: 11.11.2020 г.).

16. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (87) 21Е про надання допомоги жертвам і запобігання віктимізації від 17 вересня 1987 року. URL: <http://www.coe.int/defaulten.asp285> (дата звернення: 11.11.2020 г.).

17. Трагньюк Р. Принципи і стандарти захисту учасників кримінального судочинства у міжнародних документах. *Право України*. Київ, 2002. № 8. С. 26–30.

УДК 343.13

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.38>

ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА В СУДІ ПРИСЯЖНИХ ТА ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ЇХ ВИНИКНЕННЯ

Наливайко Євгеній Олександрович,
кандидат юридичних наук
(м. Київ, Україна)

Актуальність проблеми становлення суду присяжних в Україні зумовлюється як недоліками судочинства, так і недосконалістю наявної процесуальної форми його діяльності та недостатньою науковою розробленістю цієї проблеми. Що стосується процесуальних повноважень прокурора в суді присяжних, то необхідно зазначити, що наразі інститут присяжних здебільшого вивчається з точки зору діяльності присяжних, особистих прав та обов'язків, а функціонування іншого важливого його учасника – прокурора, його процесуальні можливості, на жаль, залишаються поза увагою. Водночас уміння прокурора правильно з'ясувати обставини, що можуть перешкоджати участі присяжного в судовому розгляді, вміння переконливо навести докази під час судового слідства та інші процесуальні моменти будуть впливати на фінальне рішення і, як наслідок, долю кримінального провадження в цілому.

Суд присяжних – це порівняно новий інститут в українському законодавстві, запроваджений у незалежній Україні у 2012 році, саме тому йому приділяється увага багатьох учених, а відсутність сталої практики його застосування змушує цей інститут розвиватися та адаптуватися до правової свідомості нашого суспільства шляхом спроб і помилок. Порівнявши суд присяжних із нашими найближчими сусідами, країнами Європейського Союзу і Сполученими Штатами Америки (далі – США), на жаль, ми вимушені визнати, що він потребує покращення, а його реалізації необхідне вдосконалення як на законодавчому рівні, так і на рівні довіри суспільства.

Отже, у статті досліджуються історичні передумови виникнення суду присяжних в Україні, питання діяльності прокурора в суді присяжних, можливість відводу присяжних під час їх вибору в суді, аналізуються наявні законопроекти, які перебувають на розгляді і стосуються суду присяжних. На основі рішень національних судів, Європейського суду з прав людини та порівнянні із законодавством Європейських країн та США окреслюються проблемні питання в діяльності прокурора в суді присяжних та надаються власні пропозиції щодо їх вирішення. Крім того, в статті порівнюється концептуальна модель застосування суду присяжних в Україні з моделями інших країн світу.

Ключові слова: суд присяжних, прокурор у суді присяжних, відбір присяжних у суді, обов'язки присяжного, звільнення присяжного від участі в кримінальному провадженні.

FEATURES OF THE PROSECUTOR'S PROCEDURAL ACTIVITY IN THE JURY TRIAL AND HISTORICAL PRECONDITIONS FOR THEIR OCCURRENCE

Nalyvaiko Yevhenii Oleksandrovych,
Candidate of Juridical Sciences
(Kyiv, Ukraine)

The urgency of the problem of a jury trial formation in Ukraine is due to both the shortcomings of the lawsuits and the imperfection of the existing procedural form of its activities and insufficient scientific development of this problem.

Regarding the procedural powers of the prosecutor in the jury, it should be noted that currently the jury is mostly studied in terms of the activities of jurors, their rights and responsibilities, and the functioning of another important participant – the prosecutor, his procedural capabilities are unfortunately ignored. At the same time, the prosecutor's ability to correctly determine the circumstances that may prevent the jury from participating in the trial, the ability to convincingly present evidence during the trial and other procedural aspects will affect the final decision and, consequently, the fate of the criminal case as a whole.

The jury trial is a relatively new institution in Ukrainian law, introduced in independent Ukraine in 2012, which is why it is paid attention by many scholars, and the lack of sustainable practice forces its institution to develop and adapt to the legal consciousness of our society through trial and error.

In the case of comparison with our closest neighbors, the European Union, and even more so the United States of America (hereinafter – the USA), we will, unfortunately, have to recognize that it needs improvement, and its implementation requires improvement both at the legislative and public confidence levels.

Thus, the article investigates the historical background of the jury trial in Ukraine, the activities of the prosecutor in the jury trial, the possibility of removing the jury during their election in court, analyzes the existing bills that are under consideration, and relate to the jury trial.

Based on the decisions of national courts, the European Court of Human Rights and comparison with the legislation of European countries and the United States, problematic issues in the activities of the prosecutor in the jury are highlighted and own proposals for their solution are provided. In addition, the article compares the conceptual model of the jury trial in Ukraine with the models of other countries.

Key words: jury trial, prosecutor in a jury trial, selection of jurors in court, duties of a jury, dismissal of a juror from participation in criminal proceedings.

Метою роботи є аналіз передумов виникнення та запровадження діяльності прокурора в суді присяжних, дослідження процесуальних можливостей прокурора в суді присяжних, визначення проблемних питань кримінально процесуального законодавства та пропозиції щодо їх вирішення шляхом внесення змін та доповнень у чинне законодавство України.

Аналіз останніх публікацій. Процесуальні питання застосування інституту суду присяжних в Україні досліджувались у роботах Ю.М. Бисагі, І.Р. Волоско, О.В. Капліної, О.М. Ларіна, Л.М. Лобойка, В.Т. Маляренка, М.М. Михеєнка, І.О. Русанової, А.А. Солодкова, Ю.І. Стецовського, В.М. Тертишника, В.М. Щерби, О.О. Юхно, О.Г. Яновської та інших. Однак наявні наукові публікації не можуть повністю розв'язати проблеми, а є лише підставою для утворення фундаментальної бази щодо їх подальшого вивчення та вирішення.

Досліджуючи історичні передумови діяльності суду присяжних і безпосередньо прокурора в ньому, слід зазначити, що в нашій країні вони почали з'являтися ще

у XIII–XIV ст. з моменту затвердження «Руської правди», але розвиток отримали після запровадження в 1864 році судової реформи, де в судових уставах були визначені права присяжних, засідателів та імплементовано їх діяльність у кримінальне процесуальне законодавство. Тобто з 1864 року почалось напрацювання наукового і практичного досвіду запровадження в кримінальний процес діяльності суду присяжних та особливостей процесуальних взаємовідносин прокурора з присяжними, визначення особистих прав та обов'язків.

Вже тоді, зважаючи на безперечну підвищену відповідальність перед суспільством та складність доказування в провадженні за участю присяжних, було визнано за доцільне відправляти на підтримку обвинувачення найбільш професійних і досвідчених прокурорів. І в цьому, безперечно, був сенс, адже досвід таких професіоналів дозволить найбільш ефективно застосовувати навички, необхідні не лише для доведення винуватості особи, а й для переконання в цьому присяжних. Демократичні засади, які стосувалися інституту присяжних, діяли та послідовно розвивалися до прийняття першого Кримінально-процесуального кодексу (далі – КПК) УСРР, який був затверджений 13 вересня 1922 р. і в якому не знайшлося місця для суду присяжних.

Однак, вочевидь, розвиток нашого суспільства, прагнення відповідати європейським стандартам, дослідження досвіду США (де у Конституції штатів, зокрема Нью-Йорку, Каліфорнії, Міннесоти, право на участь журі називають непорушним, а у Вірджинії, Массачусетс – священним [1, с. 380]) сприяло відновленню цього інституту, наслідком чого стало те, що в чинному КПК України законодавець повернув можливість розгляду справи судом присяжних. Необхідно зазначити, що перед законодавцем, який запроваджував інститут суду присяжних у чинний КПК України, постало досить складне завдання: згадати дещо втрачений досвід діяльності суду присяжних на території нашої країни, дослідити і надати перевагу чи поєднати наявні моделі цього інституту (англо-американську та європейську) і при цьому врахувати реалії нашого суспільства.

Запровадивши наявну модель суду присяжних, за якою (відповідно до ст. 391 КПК України) професійні судді разом із присяжними вирішують питання винуватості чи невинуватості особи, міри покарання тощо, законодавець надав перевагу європейській (континентальній) моделі суду присяжних, а визначивши у ч. 3 ст. 31 КПК України, що кримінальне провадження здійснюється в складі двох суддів і трьох присяжних, законодавець обрав структуру застосування, притаманну Німеччині [2]. Так, у Німеччині передбачено участь двох засідателів і трьох професійних суддів під час розгляду особливо тяжких злочинів та двох засідателів й одного професійного судді в злочинах меншої тяжкості. Однак обираючи зазначену модель, законодавець не повністю врахував реалії сьогодення та мету відновлення інституту присяжних у нашій країні. У Німеччині довіра до правоохоронних органів приближена до найвищого рівня, тоді як у нашій країні одним зі складників мети запровадження суду присяжних є відновлення довіри до правосуддя. Однак зважаючи на наявну кількість присяжних, які залучені до вирішення долі кримінального провадження шляхом наради і голосування щодо рішення у справі, можна вказати на номінальну функцію, адже двоє професійних суддів мають можливість переконати трьох осіб, які не володіють тонкощами юриспруденції і які будуть прислухатися до професійної думки судді, навіть якщо її не поділяють.

У країнах світу немає єдності в питанні оптимальної кількості присяжних, необхідної для розгляду кримінального провадження в суді. Так, наприклад, в Англії їх дванадцять, у Шотландії – від п'ятнадцяти, у Німеччині – від двох. Щодо кількості присяжних у США, їх від шести до дванадцяти у справах, які розглядає мале журі, і від

шістнадцяти до двадцяти трьох у справах великого журі [3, с. 3]. Зважаючи на проведене в університеті Глазго дослідження, було зроблено висновок, що дванадцять присяжних знижують ефективність судового розгляду, тому краще, коли їх семеро [4]. Отож, можливо вказати на відсутність єдиного правильного варіанта щодо необхідної кількості присяжних у судовому розгляді, а обирати її необхідно з урахуванням вимог, притаманних окремо взятій країні, зокрема враховуючи економічні реалії, через що наша країна навряд чи готова до колегії присяжних із дванадцяти осіб, однак збільшення кількості присяжних у суддівській колегії, на думку автора, буде необхідним кроком, який має зумовити позитивні зміни.

Ще одним спірним питанням у діяльності суду присяжних є можливість його застосування лише у тих злочинах, міра покарання в яких передбачає довічне позбавлення волі. На думку автора, це значно звужує можливість застосування суду присяжних, чим ставить під сумнів саму ідею його запровадження.

Зважаючи на викладене, необхідно підтримати законодавця щодо внесення декількох законопроектів, які мають на меті покращити і видозмінити діяльність суду присяжних, наприклад проект закону «Про суд присяжних» № 3843 від 14 липня 2020 р. (далі – проект закону № 3843), норми якого змінюють кількість присяжних, категорії справ за якими робить можливим застосування суду присяжних і саму діяльність учасників розгляду справи в суді присяжних, зокрема прокурора [5].

Крім того, проектом закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з ухваленням Закону України «Про суд присяжних» № 3845 (далі – проект закону № 3845) від 14 липня 2020 р. запропоновано видозмінити всю главу 30 КПК України шляхом виключення, доповнення, змінення статей КПК України. Також пропонується доповнити ч. 2 ст. 36 КПК України п. 13¹. Згідно з цим доповненням, прокурор зобов'язується разом із врученням обвинувального акта роз'яснити обвинувачуваному його право на клопотання про розгляд кримінального провадження судом присяжних у випадках, передбачених ч. 3 ст. 31 КПК України [6]. Цим законодавець реалізує наукову думку автора щодо необхідності вдосконалення роз'яснення права на суд присяжних ще до направлення обвинувального акта до суду [7, с. 162]. Водночас необхідно зауважити, що в ст. 36 КПК України все-таки передбачені процесуальні можливості прокурора, а його процесуальні обов'язки закріплені в статтях КПК України, які безпосередньо регламентують проведення певної дії чи ухвалення рішення. Тому більш доцільно (відповідно до наявного принципу кодифікації КПК України та змісту глави, яка регламентує закінчення досудового розслідування) доповнити цією пропозицією п. 6 ч. 4 ст. 291 КПК України та викласти його так: «письмове роз'яснення прокурора обвинуваченому про можливість, особливості й правові наслідки розгляду кримінального провадження судом присяжних додається до обвинувального акта». Щодо цієї пропозиції зазначимо, що законодавець у проекті закону № 3843 запропонував аналогічний зміст доповнення в п. 4 ч. 4 ст. 291 КПК України, що, на думку автора, ще раз підкреслює правильне бачення законодавця, але дещо зайве прагнення закріпити цю норму в ст. 36 КПК України, а потім повторити в ст. 291 КПК України. Крім того, проектом закону № 3845 пропонується внесення доповнення в ч. 3 ст. 31 КПК України, згідно з яким обвинувачений може заявити клопотання щодо здійснення провадження судом присяжних у злочині, за вчинення якого передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк у десять і більше років або довічного позбавлення волі [6]. Тобто законодавець нарешті пропонує дозволити розгляд справи судом присяжних не лише в злочинах, де передбачене довічне позбавлення волі, що автор, безперечно, підтримує. Однак наступне речення цього законопроекту щодо заборони застосування суду присяжних у певних видах злочинів

(проти основ національної безпеки України, корупційних злочинів, злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку тощо), на думку автора, може вказувати на вибірковий підхід до його застосування, невпевненості законодавця в належній правовій діяльності інституту присяжних під час розгляду найбільш резонансних злочинів, що не сприятиме розвитку довіри суспільства до цього інституту, тому це речення необхідно виключити із законопроекту.

Також варто висловити зауваження на пропозицію законодавця виключити більшість статей із глави 30 КПК України шляхом видозмінення і перенесення їх до проекту закону № 3845. Тобто якщо статтю КПК України, яка регламентує виклик присяжних, можна перенести з КПК України до запропонованого законопроекту № 3845, то статті, які належать безпосередньо до прав й обов'язків присяжного, відбору присяжних, недопустимості впливу на присяжного, повинні, на думку автора, залишитися в главі 30 КПК України. Зазначені статті стосуються роботи не лише присяжних, а й безпосередньо впливають на процесуальну діяльність судді та прокурора і рішення, які вони ухвалюватимуть. Наприклад, ст. 384 КПК України, яку законодавець пропонує виключити, регламентує не тільки наявність фактичного права підсудного на розгляд справи в суді присяжних, а й діяльність суду та прокурора щодо перевірки належності реалізації цього права.

Отже, прокурор під час підготовчого судового провадження повинен перевірити наявність письмового роз'яснення обвинуваченому права на суд присяжних та ще раз повідомити про можливість такого розгляду, впевнившись, що підсудний розуміє власні права і добровільно від них відмовляється. На підтвердження останнього речення можна навести Рішення Європейського суду з прав людини (далі – Суд) у справі «Гелетей проти України», де в п. 52 зазначається, що для того, щоб можна було вважати, що обвинувачений опосередковано (через свою поведінку) відмовився від значущого права, гарантованого ст. 6, має бути доведено, що він міг у розумних межах передбачити наслідки своєї поведінки. Крім того, відмова не повинна суперечити будь-якому важливому суспільному інтересу. Також у цьому ж Рішенні у п. 61 вказано, що серед аргументів на користь справедливого провадження Суд наводить наступне: (i) становище заявника не було особливо вразливим; (ii) щодо якості доказів – у розпорядженні Суду немає доказів застосування будь-якого примусу; (iii) докази в справі оцінювалися професійними суддями [8].

Переходячи до дослідження відбору присяжних у суді, особистих прав та обов'язків, зазначимо, що натепер ці питання регламентуються у ст. 386, ст. 387 КПК України, а важливість діяльності прокурора під час участі у відборі присяжних важко переоцінити, оскільки це може вплинути на долю всього провадження. Саме тому необхідно розглянути, які проблемні питання можуть виникнути під час відбору присяжного, яким чином прокурору реалізувати свої права щодо можливості відводу присяжного та на що необхідно звертати увагу. Згідно з абз. 2 ч. 3 ст. 387 КПК України, прокурор (за дозволом голови) може ставити запитання для з'ясування обставин, які можуть перешкодити участі присяжного в судовому розгляді, а згідно з ч. 4 ст. 387 КПК України – заявити відвід на підставах, передбачених ст. 75, ст. 76 КПК України. Зважаючи на ці норми, зауважимо, що відвід присяжного, на стадії його відбору не слід отожднювати з його усуненням, яке можливе вже після відбору присяжного і передбачає інші підстави. Більш детально слід зупинитися на нормах ч. 4 ст. 387 КПК України. Так, у п. 4 ч. 1 ст. 75 КПК України передбачена можливість відводу присяжного в разі виникнення інших обставин, які викликають сумнів у його неупередженості, що вказує на відсутність конкретизації обставин, які б визначали неможливість участі присяжного в кримінальному провадженні. Ця норма, з одного боку, дещо спрощує

завдання прокурора в разі необхідності обґрунтування відводу певного присяжного, а з іншого – може створювати правову невизначеність і, як наслідок, різну практику ухвалення судом рішення щодо відводу присяжних. Ще одна небезпека зазначеної правової невизначеності полягає в тому, що ухвала суду про вирішення питання відводу присяжного не передбачає оскарження. Зважаючи на зазначене, припустимо, що законодавцеві складно визначити всі конкретні випадки, які можуть виникнути в питанні доцільності відводу присяжного, однак необхідно вказати хоча б напярм, за яким необхідно обґрунтувати сумніви в неупередженості присяжного. Стосовно викладеної ситуації наведемо досвід США, де в прокурора є можливість заявити два види відводу (вмотивований та невмотивований). Якщо кількість умотивованих відводів не є обмеженою, то кількість невмотивованих відводів залежить від тяжкості провадження і може становити від шести до двадцяти. Необхідно вказати, що законодавець намагається використати цей досвід, запропонувавши в проекті закону № 3845 у ч. 9 ст. 12 передбачити два невмотивованих відводи прокурора [5]. Ураховуючи викладене, можна погодитися із законодавцем щодо запровадження права прокурора на невмотивований відвід, однак все-таки варто визначити кількість невмотивованих відводів залежно від складу злочину, дозволивши заявляти прокурору до чотирьох невмотивованих відводів у злочинах, у яких не передбачене довічне позбавлення волі, і до шести відводів у злочинах, у яких передбачене довічне позбавлення волі.

Зважаючи на викладене, пропонуємо змінити ч. 3 ст. 31 КПК України, виклавши її так: «Кримінальне провадження в суді першої інстанції щодо злочинів, за вчинення яких передбачено довічне позбавлення волі, здійснюється колегіально судом у складі трьох суддів. За клопотанням обвинуваченого кримінальне провадження в суді першої інстанції щодо злочинів, за вчинення яких передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк десять і більше років або довічне позбавлення волі, здійснюється судом присяжних у складі одного судді та сімох присяжних. Кримінальне провадження стосовно кількох обвинувачених розглядається судом присяжних стосовно всіх обвинувачених, якщо хоча б один із них заявив клопотання про такий розгляд».

Крім того, пропонуємо доповнити ч. 4 ст. 387 абзацом другим: «Сторона обвинувачення та сторона захисту мають право заявити по три невмотивовані відводи всім присяжним у злочинах, у яких покарання не передбачає довічного позбавлення волі, а у злочинах, де передбачене довічне позбавлення волі, – по п'ять невмотивованих відводів».

Повертаючись до норм чинного КПК України, необхідно також вказати, що не зовсім зрозуміло, що мав на увазі законодавець, указавши на можливість відводу присяжному згідно з підставами ст. 76 КПК України, адже норми цієї статті стосуються підстав, за яких суддя не може брати участі в кримінальному провадженні, тому посилення на ст. 76 КПК України необхідно виключити з ч. 4 ст. 387 КПК України.

Обґрунтовуючи власну позицію щодо виняткової важливості для прокурора процесу відбору присяжних у суді, слід навести приклад США, де відбір присяжного може тривати декілька тижнів. Водночас аналізуючи наявні ухвали суду щодо відводу присяжних, не можна не зазначити, що у Єдиному реєстрі судових рішень наявні безліч ухвал суду про відводи присяжних, але не з мотивів, наведених прокурором, а за ініціативою суду чи самого присяжного. Таким прикладом є ухвала від 27 лютого 2020 р. Костянтинівського міськрайонного суду Донецької області, в якій присяжний заявив про самовідвід у зв'язку з тим, що його дружина бере участь у цьому кримінальному провадженні як секретар судового засідання та в учасників процесу можуть виникнути сумніви щодо його неупередженості [9]. Навіть у такому разі прокурор міг сам з'ясувати обставини, які б указували на обґрунтовані сумніви в неупередженості

присяжного. Зважаючи на ситуацію, що склалася, можна припустити, що ефективність участі прокурора під час відбору присяжних не є достатньою. Як пораду зауважимо, що, крім обов'язкових питань, направлених на встановлення обставин, передбачених у п. 1-3 ч. 1 ст. 75 КПК України, також необхідно з'ясувати особисте ставлення присяжного до кримінального провадження, в якому він може взяти участь. Після з'ясування цих обставин прокуророві можна зробити висновок щодо наявності чи відсутності в присяжного заздалегідь сформованої думки щодо винуватості чи невинуватості обвинуваченого і, як наслідок, отримання підстав, які дозволять заявити обґрунтований відвід присяжному.

Зважаючи на викладене та враховуючи виняткову складність і важливість діяльності прокурора в суді присяжних, на думку автора, необхідно закріпити хоча б на підзаконному рівні участь у цій категорії справ найбільш досвідчених прокурорів, на яких буде покладено обов'язок здійснення публічного обвинувачення в суді присяжних.

Можемо констатувати, що в нашій країні наявні всі історичні передумови для позитивної діяльності такого демократичного інституту, як суд присяжних, який повинен надати нашому суспільству додаткові гарантії захисту прав і свобод. Можна зауважити, що цей напрям у нашій державі розвивається, але все ще потребує як думок учених, так і допомоги законодавців, направленої на внесення відповідних змін та доповнень у законодавчі акти, і, як наслідок, необхідності подальшого вивчення цього питання. Саме тому важливо ще раз наголосити на позитивних кроках законодавця, які передбачають зміну моделі суду присяжних, упорядкування діяльності присяжних шляхом ухвалення проекту закону № 3845, що після певного доопрацювання має допомогти нашому суспільству спростити адаптацію до актуальної, прогресивної, але порівняно нової моделі розгляду кримінального провадження судом присяжних.

Список використаних джерел:

1. Пучинский В.К. Гражданский процесс зарубежных стран / Под редакцией В.В. Безбаха. Москва, Зерцало, 2007.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р. / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 29.09.2020).
3. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29341.pdf>
4. Дослідницькі публікації членів Університету Глазго від 25.11.2014 р. URL: <http://eprints.gla.ac.uk/99086/1/99086.pdf>
5. Про суд присяжних : проект закону № 3843 від 14.07.2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69465
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із прийняттям Закону України «Про суд присяжних : проект закону № 3845 від 14.07.2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69465
7. Наливайко Є.О. Діяльність прокурора під час застосування особливих порядків кримінального провадження. *Юридичний вісник*. 2020. № 2. С. 158–165
8. Рішення Європейського суду з прав людини «Гелетей проти України» від 24.04.2018 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_c52#Text
9. Рішення Костянтинівського міськрайонного суду Донецької області від 27.02.2020 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87967978>

УДК 343.1

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.39>

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТА ТА МЕЖ ДОКАЗУВАННЯ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Омельчук Любов Василівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального
процесу і криміналістики
(Університет державної фіскальної
служби України, м. Ірпінь,
Київська область, Україна)

Федоренко Євгенія Вікторівна,
студентка
(Навчально-науковий інститут права
Університету державної фіскальної
служби України, м. Ірпінь,
Київська область, Україна)

У теорії та практиці кримінального процесу все зводиться до доказування і доказів, адже одним із завдань кримінального судочинства є забезпечення змагальності сторін у поданні ними доказів і в доведенні їх переконливості як одного з принципів кримінального процесу.

Категорія доказування є одним зі складників та ключових частин кримінальної процесуальної діяльності та за своєю суттю є пізнавальною діяльністю, яка має на меті формування суб'єктивного образу об'єктивної дійсності про подію, що відбулась. Для успішного вирішення завдань кримінального судочинства слідчий, прокурор, слідчий суддя, суд зобов'язані встановити, чи відбулася подія кримінального правопорушення, яке кримінальне правопорушення було вчинено, хто винний у його вчиненні та інші обставини, що мають значення для законного та обґрунтованого вирішення кримінального провадження, захисту прав і законних інтересів учасників процесу. Питання визначення предмета та меж доказування в кримінальному провадженні є надзвичайно актуальним, оскільки предмет та межі доказування мають свої особливості щодо кожного здійсненого правопорушення. Правильне визначення цих понять на практиці сприяє виконанню завдання кримінального судочинства, зокрема встановлення всіх обставин, які підлягають доказуванню в кримінальному провадженні. Адже межі доказування вказують на окреслення меж явища, яке відбулось, а предмет доказування вказує на це явище та характеризує його суть та зміст. Не дивлячись на важливість цих категорій, вони досі не знайшли свого закріплення на законодавчому рівні. Водночас нова правова реальність, що формується в державі, потребує перегляду багатьох уявлень про сутність окремих кримінальних процесуальних інститутів.

Відповідно, в наведеній статті ставиться завдання розглянути проблему розуміння сутності предмета та меж доказування при здійсненні кримінального процесуального доказування та віднайти шляхи вдосконалення цих категорій.

Ключові слова: кримінальне провадження, доказування, предмет доказування, межі доказування.

DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT OF THE SUBJECT AND LIMITS OF PROOF IN CRIMINAL PROCEEDINGS

Omelchuk Lyubov Vasylivna,
Candidate of Law Sciences,
Associate Professor,
Senior Lecturer at the Criminal Procedure
and Criminology Department
(University of the State Fiscal Service
of Ukraine, Irpin, Kyiv region, Ukraine)

Fedorenko Evgenia Viktorivna,
Student
(Educational and Scientific Institute
of Law of the University of the State Fiscal
Service of Ukraine, Irpin, Kyiv region,
Ukraine)

In the theory and practice of criminal proceedings all comes down to proving and proof, because one of the tasks of criminal proceedings is to ensure the adversarial nature of the parties in presenting their evidence and in bringing their credibility as one of the principles of criminal proceedings.

The category of proof is one of the components and key parts of the criminal procedural activity and is in essence a cognitive activity, which aims to form a subjective image of objective reality about the event that occurred in the past. For the successful decision of tasks of criminal proceedings investigator, the prosecutor, the investigator judge, the court is obliged to establish, there was an event of a criminal offence, a criminal offence was committed, who is guilty of its commission and other circumstances having significance for the legal and grounded decision of criminal proceedings, protection of the rights and legitimate interests of participants of the process. The question of determining the subject matter and the limits of proof in criminal proceedings is extremely relevant, since the subject matter and the limits of proof have their own characteristics for each committed offence. Proper definition of these concepts in practice contributes to the task of criminal proceedings, in particular, the establishment of all the circumstances to be proved in criminal proceedings. After all, the limits of proof indicate the boundaries of the phenomenon that took place, while the subject of proof indicates this phenomenon and characterizes its essence and content. However, despite the importance of these categories, they have not yet found their legal basis. At the same time, the new legal reality that is being formed in the state requires revision of many ideas about the essence of individual criminal procedural institutions.

Accordingly, this article sets the task to consider the problem of understanding the essence of the subject matter and the limits of proof in the implementation of criminal procedural proof and find ways to improve these categories.

Key words: criminal proceedings, proof, a proof subject, proof limits.

Актуальність теми дослідження. Євроінтеграція України потребує реформування чинного законодавства за європейським зразком. Зважаючи на це, було ухвалено низку законів, спрямованих на подальше вдосконалення забезпечення захисту особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень.

Реформа кримінального процесуального закону, яка ознаменувалася ухваленням Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України у 2012 році та яка

триває дотепер, потребує не лише розуміння, а й кардинальних змін у правовій обізнаності вчених, правоохоронних органів та широкої громадськості. Нова юридична реальність, яка формується в державі, вимагає переосмислення поглядів на сутність деяких кримінальних процесуальних інститутів, які перешкоджають їх ефективному виконанню. Насамперед це стосується кримінального процесуального доказування, адже проблеми доказового права посідають одне з центральних місць у кримінальній процесуальній теорії. Комплексний характер кримінального процесуального доказування зобов'язує звернути увагу на актуальність дослідження предмета та меж доказування.

Аналіз наукових досліджень. Проблема доказів і доказування традиційно привертала увагу науковців, зокрема вагомий внесок у її вивчення зробили Ю.П. Алєнін, С.А. Альперт, В.П. Бож'єв, Ю.М. Грошевий, Т.М. Добровольська, В.Т. Маляренко, О.Р. Михайленко, М.М. Міхеєнко, Л.Д. Удалова, М.О. Чельцов, С.С. Чернявський, В.Ю. Шепітько, О.Г. Шило, М.Є. Шумило та інші. Водночас немає єдності думок щодо визначення предмета та меж доказування в кримінальному провадженні, що і зумовлює актуальність теми дослідження.

Мета дослідження – дослідити проблемні аспекти визначення предмета і меж доказування в кримінальному провадженні та запропонувати напрями їх удосконалення.

Виклад результатів дослідження. Незважаючи на значні кроки вчених, ухвалення чинного КПК України, багато теоретичних та практичних аспектів предмета доказування залишається ще не достатньо вивченими та дискутованими. Теорія та практика кримінального процесу встановлює співвідношення доказів та доказування. Однак теоретичні розбіжності вказують на неправильну позицію окремих учених, зокрема визначення таких категорій доказів, як «достатність доказів» і «межі доказування». Крім того, термін «межі доказування» досить часто використовувався як «предмет доказування».

Г.Ф. Горський, Л.Д. Кокарев, П.С. Єлькінд надали розмежування предмета та меж доказування [2, с. 85]. Р.С. Белкін, А.Р. Белкін, М.В. Жогін, Л.М. Карнеєва вважали, що «предметом доказування є коло обставин, які підлягають встановленню під час досудового та судового кримінального провадження» [5, с. 56]. М.М. Міхеєнко, В.П. Шибіко, А.Я. Дубинський вважали, що «предметом доказування є система обставин, які виражають властивості та зв'язки досліджуваної події кримінального правопорушення» [3, с. 99].

С.В. Слінько, В.М. Тертишник указували на те, що «предмет доказування включає факти та обставини, що підлягають доказуванню в кримінальному провадженні. Саме факти й обставини (а не коло питань) необхідно вирішити для встановлення вини підозрюваного та обставин кримінального правопорушення» [9, с. 4].

М.Є. Шумило зазначав, що «доказування є основною формою пізнання в кримінальному судочинстві, яке відбувається відповідно до окресленої процедури й відображає гносеологічні, правові й психологічні закономірності встановлення винуватості чи невинуватості особи у вчиненні злочину» [10, с. 118].

В.С. Зеленецький уважав, що предмет доказування слід розподілити на окремі види. Він виокремлював такі: родовий предмет щодо окремої категорії кримінальних злочинів; спеціальний предмет стосовно неповнолітніх, окремої категорії осіб, застосування примусових заходів медичного характеру; індивідуальний предмет щодо підозрюваного (обвинуваченого)» [7, с. 132].

Аналіз цих наукових точок зору дає підстави зробити висновок, що всі вони мають право на існування. Однак кожна слідча (розшукова) дія пов'язана зі збиранням,

перевіркою, оцінкою доказів за допомогою його процесуальної форми. Досягнення та виконання завдань кримінального провадження встановлено таким чином, що мета доказування полягає у встановленні обставин вчиненого кримінального правопорушення.

Перш ніж установити положення предмета доказування, необхідно звернути увагу на теоретичні розбіжності чинного КПК України [6], оскільки ст. 91 КПК вказує на обставини, які підлягають доказуванню в кримінальному провадженні, а ст. 321 КПК України вказує, що «головний у судовому засіданні з'ясовує всі обставини кримінального провадження». Підкреслимо, що обставини, які підлягають доказуванню в кримінальному провадженні необхідно визначати як «предмет доказування». Тому це формулювання необхідно встановити в чинному КПК України.

Обставини, які підлягають доказуванню в кримінальному провадженні, в КПК визначені так:

- «подія кримінального правопорушення (час, місце, спосіб та інші обставини вчинення кримінального правопорушення);
- винуватість обвинуваченого у вчиненні кримінального правопорушення, форма вини, мотив і мета вчинення кримінального правопорушення;
- вид і розмір шкоди, завданої кримінальним правопорушенням, а також розмір процесуальних витрат;
- обставини, які впливають на ступінь тяжкості вчиненого кримінального правопорушення, характеризують особу обвинуваченого, обтяжують чи пом'якшують покарання, які виключають кримінальну відповідальність або є підставою закриття кримінального провадження;
- обставини, що є підставою для звільнення від кримінальної відповідальності або покарання;
- обставини, які підтверджують, що гроші, цінності та інше майно, які підлягають спеціальній конфіскації, одержані внаслідок вчинення кримінального правопорушення та/або є доходами від такого майна; призначалися (використовувалися) для схиляння особи до вчинення кримінального правопорушення, фінансування та/або матеріального забезпечення кримінального правопорушення чи винагороди за його вчинення; є предметом кримінального правопорушення, зокрема пов'язаного з їх незаконним обігом; підшукані, виготовлені, пристосовані або використані як засоби чи знаряддя вчинення кримінального правопорушення;
- обставини, що є підставою для застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру» [6].

Аналіз формулювання ст. 91 КПК України вказує на те, що в кримінальному провадженні підлягають доказуванню обставини кримінального правопорушення, однак зміст цього формулювання повністю не розкриває змісту предмета доказування.

Уважаємо за доцільне вдосконалити положення ст. 91 КПК України та встановити, що слідчий, прокурор, суд повинні встановити під час досудового та судового провадження обставини, що підлягають доказуванню в кримінальному провадженні.

У предметі доказування в кримінальному провадженні факт – це явище реальної дійсності, яким є подія кримінального правопорушення, а всі інші явища – це супровідні обставини, що її доповнюють чи уточнюють. Шляхом доказування в кримінальному провадженні безпосередньо пізнаються факти, а всі інші обставини предмета доказування встановлюються слідчим за допомогою доказів. Саме факти та обставини утворюють предмет доказування, а не просто входять до його складу. Небезпідставно вчені пропонують розглядати предмет доказування як єдність

фактів і обставин. Усі факти та обставини предмета доказування в кримінальному провадженні важливі, але водночас, що їх об'єднує, вони є різними. Це залежить від особливостей кримінального правопорушення та його кваліфікації.

Факти й обставини за своєю природою – суть явища реальної дійсності, у процесі кримінального провадження – її невід'ємна частина. Слідчому необхідно встановлювати й доказові факти, за допомогою яких визначаються обставини, що становлять предмет доказування в кримінальному провадженні. Особливість полягає в тому, що ці факти й обставини визначені законодавчо, підлягають обов'язковому встановленню й у своїй сукупності утворюють нове процесуальне поняття – «предмет кримінального процесуального доказування».

Можна визначити проблеми предмета доказування.

По-перше, сукупність обставин, що встановлені ст. 91 КПК України, визначають склад кримінального правопорушення. Однак ні теорія, ні практика не встановлюють достатність доказів, які підтверджують форму вини підозрюваного (обвинуваченого). Відповідно, постають питання про те, які докази є первинними, які викривають або спростовують обвинувачення, яка кількість доказів є достатньою, щоб встановити вину. Ці питання сьогодні залишаються ще не розкритими.

По-друге, вирішення питань, що стосуються кримінального провадження, передбачають виконання завдань кримінального процесу, зокрема встановлення наявності чи відсутності події, яка безпосередньо пов'язана з кримінальним правопорушенням. Однак при встановленні обставин учиненого кримінального правопорушення слідчий, прокурор не завжди визначають причини та умови його здійснення, що зумовлює невживання заходів для усунення злочинності в майбутньому.

О.В. Баганець висловив пропозицію щодо доповнення ст. 91 КПК України положенням про доказування причин та умов, які сприяли вчиненню кримінальних правопорушень. Науковець обґрунтовує цю позицію так: «відсутність у КПК України норми про обов'язок слідчого, прокурора встановлювати причини та умови, що сприяли вчиненню кримінального правопорушення, зводить нанівець слідчу профілактику, а саме: якщо не виявлені ці причини та умови, не можна вести мову про всебічне та повне проведення досудового розслідування; відмова законодавця від урегулювання у КПК України питання про встановлення причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, не узгоджується з указами Президента України та розпорядженнями Кабінету Міністрів України про профілактику злочинності; відсутність у КПК України норми про доказування причин та умов, що сприяли вчиненню кримінального правопорушення, призвело до того, що КПК України суперечить п. 5 ч. 2 ст. 29, п. 3 ч. 1 ст. 30 Закону України «Про прокуратуру». «Оскільки КПК не вимагає, щоб слідчі здійснювали профілактичну діяльність, то прокурор позбавлений можливості вимагати від органів досудового розслідування виявлення причин вчинення кримінальних правопорушень і умов, що сприяють цьому, вживання заходів щодо їх усунення» [1, с. 84–85].

Предмет доказування має бути реалізований у кримінальному процесі так:

- усі обставини, що підлягають доказуванню, повинні бути встановлені за кожним кримінальним провадженням;
- предмет доказування є єдиним для всіх стадій кримінального процесу (як для досудового, так і для судового провадження);
- висновки, отримані під час досудового провадження, повинні бути підтвердженні на стадії судового розгляду.

Крім того, предмет доказування має межі встановлення обставин кримінального правопорушення. Межі доказування включають:

- межі дослідження фактів, які вказують на вчинення кримінального правопорушення та особи, яка його вчинила;
- межі, в яких здійснюються збирання, перевірка й оцінка доказів;
- кордони встановлення доказової інформації, її доведення, що виражають повноту дослідження обставин, а також обсяг доказів, необхідних для встановлення предмета доказування;
- проведення слідчих (розшукових), судових дій для встановлення обсягу доказів, зокрема необхідних для повного, всебічного та об'єктивного встановлення всіх компонентів предмета доказування.

У кримінальному провадженні слідчий уживає заходів для встановлення обставин конкретного кримінального правопорушення, форми вини підозрюваного на підставі чинних КПК України та Кримінального кодексу України. Доказування полягає в збиранні, перевірці та оцінці доказів з метою встановлення обставин, що мають значення для кримінального провадження. Обов'язок доказування покладається на слідчого, прокурора. В окремих випадках закон указує на потерпілого, який має право надавати матеріали, що викривають підозрюваного (обвинуваченого) у вчиненні кримінального правопорушення, а у разі відмови прокурора від підтримання державного обвинувачення потерпілий має право на підтримку обвинувачення в суді.

Установлення оптимальних меж доказування передбачає, що всі обставини, які впливають на вирішення справи, мають бути глибоко та повно досліджені, причому це зроблено за мінімально можливих витрат сил та часу. Якщо фактично встановлені межі доказування вужчі за потрібні, то справа досліджується неповно, що перешкоджає винесенню правильного рішення. Якщо ж фактичні межі доказування визначені ширше ніж це диктувалося конкретними обставинами провадження, то це завантажує слідство непотрібними даними, призводить до марного витрачання часу та сил.

Невиправдана надмірність доказового матеріалу, як і його недостатність, може становити серйозну небезпеку. Надто широкі межі доказування невиправдано затягують досудове розслідування та судовий розгляд. Крім того, вони нерідко ставлять під загрозу переконливість вироку, ускладнюють перевірку обґрунтованості висновків слідства та суду. Нерідко таке нагромадження даних негативно позначається і на правильності самого рішення, адже збирання непотрібних для провадження матеріалів заважає цілеспрямованості слідства та судового розгляду, відволікає від збирання доказів, які необхідні для з'ясування суттєвих обставин кримінального провадження.

Варто зазначити, що предмет доказування повинен бути встановлений так, щоб докази могли бути підтверджені під час судового розгляду.

Як уважає М.С. Строгович, «основним змістом доказування є склад кримінального злочину. Елементами предмета доказування є свідчення про факти або фактичні обставини, які процесуально відповідають змісту доказів та є складом кримінального правопорушення, яке повинен установити суд під час судового провадження. Тільки на підставі доказів, які відображаються в разі судового розгляду кримінального правопорушення, суддя має процесуальні повноваження ухвалити та оголосити вирок» [5, с. 159–160].

Висновки. Розглядаючи вищенаведений підхід щодо визначення предмета доказування, можна надати пропозиції щодо вдосконалення ст. 91 КПК України шляхом передбачення такої обставини, як причини та умови, що сприяли вчиненню кримінального правопорушення. Крім того, вважаємо, що законодавчого закріплення потребує і таке поняття, як «предмет доказування». Пропонуємо визначити це поняття як «сукупність усіх юридично значущих фактичних обставин, які підлягають доказуванню для ухвалення рішення в кримінальному провадженні».

Список використаних джерел:

1. Баганець О. Доказування причин та умов, що сприяли вчиненню кримінального правопорушення. *Юридична Україна*. 2013. № 8. С. 83–87.
2. Вапнярчук В.В. Теорія і практика кримінального процесуального доказування : монографія. Харків : Юрайт, 2017. 408 с.
3. Ковальчук С.О. Вчення про речові докази у кримінальному процесі: теоретико-правові та практичні основи : монографія. Івано-Франківськ: Супрун В.П., 2017. 618 с.
4. Кримінальне процесуальне право України : навчальний посібник / за ред. В.Г. Гончаренка та В.А. Колесника. Київ : Юстініан, 2014. 573 с.
5. Кримінальне процесуальне право України : навчальний посібник / Р.І. Благута, Ю.В. Гуцуляк, О.М. Дуфенюк та ін.; за заг. ред. А.Я. Хитри, Р.М. Шехавцова. Львів : ЛьвДУВС, 2017. 774 с.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. №4651-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 11.08.2020 р.).
7. Литвин О.В. Кримінально-процесуальне доказування у стадії судового розгляду : дис. ... канд. юрид. Наук : 12.00.09. Одеса, 2016. 206 с.
8. Маланюк А., Павлишин А. Тенденції розвитку сучасної теорії доказів у кримінальному процесі. *Вісник прокуратури*. 2015. № 2 (164). С. 92–102.
9. Слінько Т.М., Рева Р.Р. Правові позиції Конституційного Суду України з питань діяльності судів загальної юрисдикції. Проблеми законності. 2011. № 117. С. 3–13.
10. Шумило М.Є. Реабілітація в кримінальному процесі України : монографія. Харків : РВФ «Арсіс, ЛТД», 2002. 320 с.

УДК 343.85:343.359.3:343.57

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.40>

ПОПЕРЕДЖЕННЯ, ВИЯВЛЕННЯ ТА ПРИПИНЕННЯ ОПЕРАТИВНИМИ ПІДРОЗДІЛАМИ КОНТРАБАНДИ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ ОРГАНІЗОВАНИМИ ЗЛОЧИННИМИ ГРУПАМИ

Свинаренко Юрій Павлович,
викладач кафедри професійних
та спеціальних дисциплін
(Херсонський факультет
Одеського державного університету
внутрішніх справ, м. Херсон, Україна)

Андрусенко Олександр Анатолійович,
викладач кафедри професійних
та спеціальних дисциплін
(Херсонський факультет
Одеського державного університету
внутрішніх справ, м. Херсон, Україна)

Статтю присвячено комплексному науковому й прикладному завданню щодо вдосконалення діяльності оперативних підрозділів із попередження, виявлення та припинення контрабанди наркотичних засобів, що вчиняються організованими злочинними групами.

Кількість злочинів, пов'язаних із контрабандою наркотичних засобів, останніми роками значно збільшилися, тому що вони набувають усе більш організованого й масштабного характеру, завдають значної шкоди інтересам суспільства і не мають, на жаль, тенденції до зниження.

Контрабанда як соціальне явище має багатовікову історію і за своєю суттю є діяльністю окремих осіб або груп, які незаконно ввозять або вивозять певні товари і цінності для отримання матеріальної вигоди або досягнення інших цілей. Попередження, виявлення та припинення контрабандного провезення наркотичних засобів сьогодні стало одним із найважливіших розділів боротьби з наркоманією.

Наголошується на важливості розроблення алгоритму взаємодії правоохоронних органів, міністерств і відомств інших держав при попередженні, виявленні й припиненні злочинів, скоєних організованими злочинними формуваннями у сфері незаконного обігу наркотиків із перевезенням через державний кордон.

Великого значення надається залученню негласного апарату шляхом надання доручень для виявлення організованих злочинних груп та з метою припинення контрабанди наркотичних засобів ще на стадіях підготовки або замаху.

Визначено та запропоновано напрями вдосконалення попередження, виявлення та припинення контрабанди наркотичних засобів, що вчиняються організованими злочинними групами, у процесі застосування оперативно-розшукових заходів, проведення оперативно-тактичних операцій, використання оперативно-технічних засобів та службових собак.

Для підвищення рівня знань суспільства зі сфери негативного впливу на життя людини наркотиків та відповідальності за їх виробництво, перевезення, збут, вживання,

розкрадання, інформування населення про рівень злочинності у сфері незаконного обігу наркотичних засобів рекомендується взаємодіяти із засобами масової інформації.

Ключові слова: контрабанда наркотичних засобів, організована злочинна група, оперативно-розшукова профілактика, виявлення злочинів, етнічна злочинність, оперативно-розшукова тактика, контрольована поставка, оперативна закупка, припинення злочину.

OPERATIVE SUBDIVISIONS PREVENTION, DETECTION AND SUPPRESSION OF DRUG SMUGGLING COMMITTED BY ORGANIZED CRIMINAL GROUPS

Svynarenko Yurii Pavlovych,
Lecturer at the Department
of Professional and Special Disciplines
(Kherson Faculty of Odesa State
University of Internal Affairs,
Kherson, Ukraine)

Andrusenko Oleksandr Anatoliiovych,
Lecturer at the Department
of Professional and Special Disciplines
(Kherson Faculty of Odesa State
University of Internal Affairs,
Kherson, Ukraine)

The article deals with the comprehensive scientific and applied task to improve the operative subdivisions activity in preventing, detecting and suppressing drug smuggling committed by organized criminal groups.

Crimes connected with drug smuggling have been recently upsurged just because they are getting more organized and extended, damaging the society interests and, unluckily, not tending to decrease.

Smuggling as a social phenomenon has a long history and, by its essence, is some people or groups' activity exporting or importing illegally certain goods and valuables to obtain material profit or with other purposes. Prevention, detection and suppression of drug smuggling have been one of the most important tasks in the struggle with drug addiction.

The importance to elaborate the algorithm of cooperation of law enforcement agencies, ministries and departments of other countries in preventing, detecting and suppressing crimes committed by organized criminal groups in the sphere of illegal drug circulation across the state border is emphasized.

Great significance is given to the involvement of the secret apparatus to detect organized criminal groups to suppress drug smuggling on the stages of preparation or attempt.

The directions to improve prevention, detection and suppression of drug smuggling committed by organized criminal groups are determined and proposed: in the process of operative-search and operative-tactic activities and while using trained dogs.

It is recommended as well to cooperate with mass media to raise the level of knowledge in the society, in the sphere of negative drug influence on human life and responsibility for drug production, transportation, trafficking, use, theft; population awareness as to the level of criminality in the sphere of illegal drug circulation.

Key words: drug smuggling, organized criminal group, operative-search prevention, crime detection, ethnic criminality, operative-search tactics, controlled provision, operative purchase, crime suppression.

Постановка проблеми. Сьогодні проблема контрабанди наркотичних засобів, що вчиняється організованими злочинними групами (далі – ОЗГ), є однією з провідних не тільки всередині нашої держави, а й у світі. Україна є зручною транзитною країною між Азією та Європою і на її території працюють наркокартелі закордонних країн. Із розвитком новітніх технологій розвиваються шляхи розповсюдження наркотиків. Інтернет-сайти можуть реєструватися не тільки в нашій країні, а й за кордоном. Цим і зумовлюється проблема нашої держави, яка полягає в тому, що відсутній чіткий законодавчо врегульований механізм, який блокуватиме або обмежуватиме доступ до інтернет-ресурсів, де здійснюється розповсюдження наркотиків. Багато органів намагалися внести зміни до Закону України «Про телекомунікації» та розробляли інші нормативно-правові акти щодо боротьби з вищезазначеною проблемою, але вони були піддані жорсткій критиці й визнавались такими, що порушують права і свободи людини. Така ситуація «грає на руку» ОЗГ, що займаються «наркобізнесом», і вони вдало використовують прогалини законодавства з метою протидії слідству. Великий міжнародний попит на наркотичні засоби та наявність їх у значній кількості всередині нашої держави змушують ОЗГ вдаватися до хитрощів та здійснювати незаконне перевезення наркотиків через державний кордон. Український ринок збуту наркотиків, приваблює наркоторговців з усього світу, тому ОЗГ набувають міждержавного та міжнародного характеру.

Діяльність держави має бути спрямована на руйнацію економічного підґрунтя торгівлі наркотиками, але все ж таки присутній високий показник корумпованості державних та правоохоронних органів, через який тяжко викоринити досліджувану нами проблему контрабанди наркотичних засобів, що здійснюється ОЗГ.

Аналіз останніх досліджень. Теоретичним підґрунтям стали праці таких українських і зарубіжних учених та практиків, як О.М. Бандурка, В.І. Василичук, О.М. Джужа, В.В. Коваленко, В.О. Коновалова, О.Є. Користін, В.В. Коряк, О.Н. Манжай, Е.О. Моїсеєва, Є.М. Моїсеєв, Д.Й. Никифорчук, М.І. Панов, М.М. Перепелиця, Л.П. Скалозуб, М.І. Скригонюк, В.Р. Сливенко, В.Я. Тацій, Н.Є. Філіпенко, І.Ф. Хараберюш, Ю.С. Шемшученко, В.Ю. Шепітько.

Мета статті полягає в аналізі теоретичних і практичних положень та розробленні науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення діяльності оперативних підрозділів у попередженні, виявленні та припиненні контрабанди наркотичних засобів, що вчиняються ОЗГ.

Виклад основного матеріалу. Організовані форми злочинності є складним явищем, чинником політичної й економічної нестабільності в суспільстві. ОЗГ транснаціонального та етнічного спрямування постійно модернізуються, змінюють свої види, виходять за межі національних кордонів однієї держави, набувають транскордонного і транснаціонального характеру. Нині в Україні можна говорити про наявність професійно організованих груп у сфері незаконного обігу наркотиків, їх зрощення з ешелонами влади та економікою, здійснення суттєвого контролю над суб'єктами господарювання. Організоване злочинне середовище інколи називають «п'ятою гілкою влади» в державі [1, с. 539].

О.В. Каліновський і В.В. Ремський визначають етнічну злочинність як сукупність злочинів, що вчиняються особами, об'єднаними за культурними та національними ознаками. Такі ознаки формуються в особі під час її народження та перебування в національній общині, зростання на відповідних традиціях та поняттях (духовні та психологічна реальність). Злочинні групи формуються за принципом національності чи народності з осіб, які проживають на певній території однієї чи декількох країн. До ознак етнічних груп необхідно віднести їх культуру, побут, віросповідання,

що об'єднує таку общину в діаспори. Таке об'єднання є національною стійкою формою спільноти, яка формується тільки за національним принципом. Виявлення таких груп має свою специфіку і труднощі, які зумовлюються круговою запорокою всіх членів щодо ненадання показань проти своїх [2, с. 314].

О.М. Джужа та Д.Й. Никифорчук вважають, що оперативно-розшукове попередження злочинів – це оперативно-розшукова діяльність уповноважених на це підрозділів, спрямована на виявлення та усунення причин і умов, що сприяють їх вчиненню, а також виявлення осіб, схильних до вчинення протиправних дій і справляння стосовно них профілактичного впливу [2, с. 618].

Оперативно-розшукова профілактика як форма оперативно-розшукової діяльності (далі – ОРД) характеризується наявністю в кожному конкретному випадку мети, завдання, об'єктів, спрямованості і змісту (види й характер ОРД, що проводиться, підстави для цього, спосіб впливу на об'єкт, принципи здійснення тощо). Крім того, будучи складною категорією, вона містить й інші форми оперативно-розшукової діяльності, а саме: оперативне супроводження та оперативне забезпечення, якими послуговуються для оперативно-профілактичного впливу на територію обслуговування, об'єкти, лінію роботи або конкретну особу [3, с. 68].

Грунтуючись на аналізі практичної діяльності оперативних підрозділів правоохоронних органів України та теоретичних основ ОРД, доцільно виділити такі напрями оперативно-розшукової профілактики:

- 1) усунення причин та запобігання створенню умов, які сприяють вчиненню злочинів (загальна профілактика);
- 2) виявлення осіб, від яких варто очікувати вчинення злочинів, із метою необхідного профілактичного впливу (індивідуальна профілактика);
- 3) запобігання злочинам [4, с. 202].

Профілактика злочинів у сфері обігу наркотичних засобів дасть змогу знизити не тільки їх рівень, а й рівень смертності та хвороб населення, оптимізувати соціальну ситуацію в суспільстві, підвищити авторитет держави у світі. Саме тому держава зосереджує зусилля на профілактиці незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів, покаранні осіб, винних у вчиненні таких злочинів, лікуванні та реабілітації наркоманів [5, с. 452].

На нашу думку, одним з основних напрямів у профілактиці контрабанди наркотичних засобів, що вчиняються ОЗГ, є спільна діяльність Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Міністерства юстиції, Державного митного комітету, Державного комітету в справах охорони державного кордону України, Національної гвардії, Міністерства оборони як на державному, обласному, міському та районному рівні, так і з іноземними центральними апаратами. Ця взаємодія має бути спрямована на отримання та обмін інформацією, яка, на нашу думку, повинна завжди мати нормативне закріплення щодо виявлення ознак контрабанди наркотичних засобів, етнічних злочинних груп, нових способів приховування наркотиків та незаконного їх транспортування через кордон. Проведення профілактичних операцій («Допінг», «Мак», «Канал» тощо) та інформаційно-аналітичної роботи сприятиме якісному виконанню завдань щодо розшуку і затримання членів ОЗГ у межах не тільки національного законодавства, а й міжнародного. Не менш важливим є обмін досвідом вищезазначених органів та розроблення пропозицій щодо розв'язання проблем профілактики для недопущення вчинення згаданих злочинів ще на стадіях підготовки та замаху.

У межах своїх повноважень оперативні підрозділи для виявлення ознак злочину контрабанди наркотичних засобів, що вчиняються ОЗГ, повинні використовувати негласний апарат, проводити оперативно-розшукові профілактичні заходи під час

ведення оперативно-розшукових справ як щодо ОЗГ, так і стосовно окремих осіб, які раніше притягувалися до кримінальної відповідальності та від яких можна чекати вчинення злочинів, пов'язаних із незаконним обігом наркотичних засобів.

Актуальним є питання взаємодії оперативних підрозділів із засобами масової інформації щодо протидії незаконного перевезення наркотиків через кордон. Така взаємодія полягає в підвищенні рівня знань громадськості щодо негативного впливу на життя людини наркотиків та відповідальності за незаконні дії з ними, у виступах представників відкритої наркополітики, в інформуванні населення про рівень злочинності у сфері незаконного обігу наркотичних засобів.

Виявлення оперативно-розшуковими підрозділами злочинів полягає у здійсненні ними діяльності у формі збирання інформації про кримінальні події, які мають латентний характер, а також діяння злочинів глибоко замасковані та зовнішньо можуть не мати кримінального вигляду [6, с. 19].

Л.П. Скалозуб, В.І. Василичук, інші науковці й сучасні практики зазначають, що припинення злочину – це визначена законодавством і нормативно-правовими актами комплексна діяльність оперативних підрозділів, органів досудового слідства, спрямована на встановлення наявності суспільно небезпечного діяння, збирання доказів вини особи, яка його вчинила, з метою притягнення її до кримінальної відповідальності [7, с. 92–93].

М.І. Скригонюк додає, що організація припинення охоплює і розслідування злочинів – процес, передбачений кримінально-процесуальним законом, що передбачає збирання доказів, різних фактичних даних, на підставі яких устанавлюється наявність суспільно небезпечного діяння, винуватість особи, яка вчинила це діяння та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи [8, с. 224].

Виявлення ОЗГ, що вчиняє контрабанду наркотичних засобів, та припинення цієї діяльності здійснюється за допомогою оперативно-розшукових заходів, проведення оперативно-тактичних операцій, використання оперативно-технічних засобів та службових собак.

Заходи з виявлення осіб і фактів, що становлять оперативний інтерес, складають єдиний пошуковий комплекс, охоплюючи території, що обслуговуються підрозділами Служби безпеки України та Державної фіскальної служби України. Найбільша ефективність досягається при проведенні пошукових заходів серед населення, що проживає і працює на території митного контролю, та населених пунктів біля кордону; в місцях концентрації осіб, які становлять оперативний інтерес (місця вживання наркотиків) і в місцях реалізації наркотичних засобів; у кримінальних групах осіб, які стоять на обліку як наркомени; серед осіб обвинувачених, притягнених до кримінальної відповідальності за злочини у сфері обігу наркотичних засобів. Під час організації оперативного пошуку на митному переході, транспорті, який перетинає кордон, необхідно проводити організований збір інформації про осіб та факти, що вказують на контрабанду наркотиків [9, с. 147–148].

Використання контрольованої поставки та оперативної закупки правоохоронними органами у всьому світі для виявлення та припинення злочинів робить їх одними з найефективніших заходів із виявлення і документування контрабанди наркотиків, що вчиняються ОЗГ.

Згідно з п. 2 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», оперативні підрозділи мають право здійснювати контрольовану поставку та контрольовану й оперативну закупку товарів, предметів та речовин, зокрема заборонених для обігу, у фізичних та юридичних осіб незалежно від форми власності з метою виявлення та документування фактів протиправних діянь.

Контрольована поставка – операція, яка полягає в контролі та оперативному нагляді за переміщенням (увезенням до України, вивезенням за межі України чи переміщенням через територію України транзитом) товару з метою виявлення і фіксації фактичних даних про протиправні діяння осіб, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України [2, с. 387].

Метою контрольованої поставки під час виявлення та припинення контрабанди наркотиків, що вчиняються ОЗГ, є пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння груп, за які передбачена відповідальність відповідно до Кримінального кодексу України.

Завданнями контрольованої поставки є:

- документування протиправної діяльності та виявлення всіх осіб, причетних до незаконного обігу наркотиків;
- конфіскація за результатами контрольованої поставки наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів;
- визначення причин та умов вчинення наркозлочинів;
- виявлення джерел фінансування незаконних операцій із наркотиками та подальших шляхів «відмивання» (легалізації) отриманих кримінальних доходів;
- забезпечення доказів злочинної діяльності [10, с. 235].

О.М. Бандурка зазначає, що оперативна закупка – це вид оперативно-розшукової комбінації, що полягає в спонуканні особи, яка обґрунтовано підозрюється у вчиненні злочину, до укладення удаваної угоди, що охоплюється її умислом, із придбання в неї за плату предметів, заборонених або обмежених для обігу, а також речей, які є засобом, знаряддям або предметом вчинення злочину [11, с. 158]. Оперативна закупка здійснюватиметься з метою доведення незаконної діяльності ОЗГ у процесі реалізації наркотичних засобів, таємному перевезенні їх через державний кордон із пристосуванням для цього транспортних засобів тощо.

Завдяки оперативній закупці можна отримати фактичні дані про події, час, місце, спосіб підготовки або вчинення злочину, всіх співучасників, свідків, потерпілих, знаряддя вчинення злочину, місця зберігання доказів, засоби вчинення злочину та інші обставини, що підлягають доказуванню [12, с. 352].

Оперативно-розшукова тактика з виявлення контрабанди наркотичних засобів має унікальні можливості спостерігати й оцінювати кримінальні процеси розвитку організованої злочинної діяльності зсередини, отримувати спеціальну інформацію про організовану злочинну групу. Тільки за допомогою оперативно-розшукової діяльності можна відслідкувати виникнення злочинного задуму, визначити, в яких діяннях він може реалізовуватися, оцінити масштаби, характер і спрямування організованої злочинної діяльності [2, с. 968].

Оперативні підрозділи для запобігання контрабанди наркотичних засобів, що вчиняються ОЗГ, провадять спецоперації «Канал», «Допінг», «Мак» та «Міжнародна контрольована поставка», остання із яких проводиться із залученням іноземних правоохоронних органів.

Операція «Канал» характеризується масштабністю (реалізується за участю підрозділів Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Державної міграційної служби України, Державної прикордонної служби України), адже під час операції відпрацьовуються великі території, транспортні комунікації, протяжні ділянки кордонів із метою виявлення, попередження, припинення злочинів, пов'язаних із незаконним обігом наркотиків, зокрема здійснюваних організованими злочинними групами з міжрегіональними і міжнаціональними зв'язками, що передбачають вилучення з незаконного обігу наркотичних засобів і затримання злочинців [6, с. 598].

На думку В. Шиканова, вказану операцію слід розуміти як комплекс дій слідчих підрозділів та органів досудового розслідування, які використовують спільні засоби з виявлення та документування злочинних дій, які необхідні для підтвердження злочину та використання таких результатів у кримінальних провадженнях [13, с. 21].

Одними з найпоширеніших операцій, що використовуються оперативними підрозділами, є «Допінг», «Мак», що спрямовані на перекриття каналів постачання наркотичних засобів у незаконний обіг. Проведення таких операцій сприяє виявленню учасників ОЗГ, що займаються виробництвом, перевезенням, збуванням, вживанням та навіть розкраданням наркотиків. Для результативного проведення цих операцій рекомендуємо залучати зацікавлені міністерства та відомства.

Порівняно новим підходом до покращення міжнародної взаємодії є провадження тактичної операції «Міжнародна контрольована поставка», за допомогою якої можна модернізувати процес розкриття членів ОЗГ, та документування діяльності.

Д.Й. Никифорчук, О.М. Стрілець та інші вчені зазначають, що в Типовій методиці для співпраці працівників правоохоронних органів держав-учасниць СНД із виявлення контрабанди наркотичних засобів як важливе вказується спільне проведення операції «Міжнародна контрольована поставка», де визначено основні етапи контрольованої поставки:

а) збір оперативної інформації про контрабанду наркотичних засобів та (або) проведення розшуково-пошукових заходів щодо виявлення фактів незаконного транспортування наркотичних засобів;

б) документування факту незаконного транспортування вказаних засобів, що передбачає проведення всього комплексу дій, пов'язаних з оглядом місця події, виявленням та фіксацією слідів злочинної діяльності, причетних до незаконного обігу осіб, оформленням відповідної документації процесуального значення;

в) реалізація заходів із забезпечення негласного контролю за переміщенням забороного вантажу та осіб, які його супроводжують на маршруті доставки до адресата;

г) затримання отримувача вантажу та викриття максимально повної кількості осіб, причетних до протиправної діяльності [2, с. 336; 6, с. 336].

Н.Є. Філіпенко зазначає, що з метою проведення спеціальних операцій і зашифрування негласних джерел оперативно-розшукової інформації щодо пошуку і виявлення наркотичних, сильноактивних і отруйних речовин необхідно використовувати службово-розшукових собак у пунктах переходу кордонів, на митницях, в аеропортах, на залізничних і річкових вокзалах, контрольно-пропускних пунктах; під час огляду приміщень і ділянок місцевості; під час огляду осіб, транспортних засобів, вантажів та інших об'єктів [14, с. 102, 106].

Застосування спеціальної техніки для виявлення контрабанди наркотиків є одним з ефективних інструментів для аналізу й розв'язання механізму подій, що відбуваються, обґрунтування можливості виникнення та перебігу окремих подій. Пошук і фіксація технічними засобами значущої інформації є важливою ланкою формування доказів у кримінальному провадженні [15, с. 125].

Висновки. Проблема контрабанди наркотичних засобів, що вчиняється ОЗГ, є актуальною і потребує подальшого вдосконалення способів попередження, виявлення та припинення зазначених злочинів. У процесі дослідження ми виокремили, що провідними напрямками оперативно-розшукової профілактики є ліквідація причин і умов, що сприяють вчиненню злочинів, виявлення осіб, які здатні на вчинення таких злочинів. Застосування в профілактиці негласного апарату, спільної діяльності міністерств і відомств як на національному, так і на міжнародному рівнях, співпраця

із засобами масової інформації сприятиме якісним та кількісним показникам щодо зниження вчинення вищезазначених злочинів.

У виявленні та припиненні контрабанди наркотичних засобів, що вчиняється ОЗГ, доцільним є застосування оперативно-розшукових заходів, проведення оперативно-тактичних операцій, використання оперативно-технічних засобів та службових собак.

Список використаних джерел:

1. Настільна книга слідчого. М.І. Панов, В.Ю. Шепітько, В.О. Коновалова та ін. 3-те вид., перероб. і допов. Київ : Вид. дім «ІнЮре», 2011. 736 с.
2. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / відп. ред. : В.В. Коваленко, Є.М. Моїсєєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. Київ : Атіка, 2010. Т. VI. Оперативно-розшукова діяльність поліції (міліції). 1128 с.
3. Користін О.Є. Відмивання коштів: теоретико-правові засади протидії та запобігання в Україні : монографія. Київ : НАВС, 2009. 336 с.
4. Оперативно-розшукова діяльність : навчальний посібник / Е.О. Моїсєєва, О.М. Джужа, Д.Й. Никифорчук та ін.; за ред. проф. Е.О. Моїсєєва. Київ : КНУВС, 2008. 382 с.
5. Профілактика злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотиків: підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О.М. Джужа. Київ : Атіка, 2011. 720 с.
6. Теория оперативно-розыскной деятельности : учебник / под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Синилова, А.Ю. Шумилова. Москва: ИНФРА, 2006. 832 с.
7. Словник термінів з оперативно-розшукової діяльності. Боротьба з економічною злочинністю : посібник / Скалзуб Л.П., Василичук В.І., Коряк В.В., Сливенко В.Р. та ін. Київ, 2010. 132 с.
8. Скригонюк М.І. Криміналістика : підручник. Київ : Атіка, 2005. 496 с.
9. Бандурка О.М. Оперативно-розшукова діяльність. Частина I : підручник. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.
10. Оперативно-розшукова діяльність : навчальний посібник / Є.М. Моїсєєв, О.М. Джужа, Д.Й. Никифорчук та ін. / За ред. проф. О.М. Джужа. Київ : Правова єдність, 2009. 310 с.
11. Оперативно-розшукова компаративістика : монографія / Бандурка О.М., Перепелиця М.М., Манжай О.Н. та ін.. Харків : Золота миля, 2013. 352 с.
12. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / відп. ред.: В.В. Коваленко, Є.М. Моїсєєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. Київ : Атіка, 2007. Т. IV. Кримінально-правові, кримінологічні та кримінально-виконавчі засади поліцейської діяльності. 968 с.
13. Шиканов В.И. Информация к тактической операции «Атрибуция трупа». Иркутск : Право, 1975. 184 с.
14. Філіпенко Н.Є. Теоретичні основи використання службово-розшукових собак в оперативно-розшуковій діяльності. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка. Спеціальний випуск*. Луганськ. ЛДУВС, 2008. № 1. Ч. 2. С. 101-111.
15. Харабєрюш І.Ф. Проблеми використання спеціальної техніки у доказуванні. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : збірник наукових праць*. Донецьк. ДЮІ ЛДУВС, 2011. № 2 (45). С. 125-133.

ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ЮРИДИЧНА ОСВІТА

УДК 343.95:159.923(351.74)

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.41>

ПРОГНОЗУВАННЯ ПРАЦІВНИКОМ ПОЛІЦІЇ СЛУЖБОВО-ОПЕРАТИВНИХ ДІЙ ЯК ЧИННИК ТАКТИКИ ЗАТРИМАННЯ ПРАВОПОРУШНИКА В ЕКСТРЕМАЛЬНИХ УМОВАХ

Голенко Ніна Миколаївна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри спеціальної
фізичної та вогневої підготовки
(Херсонський факультет
Одеського державного університету
внутрішніх справ, м. Херсон, Україна)

Омельченко Віктор Миколайович,
викладач кафедри спеціальної
фізичної та вогневої підготовки
(Херсонський факультет
Одеського державного університету
внутрішніх справ, м. Херсон, Україна)

У роботі розкрито актуальність проблеми подальшого вдосконалення підготовки працівників Національної поліції України до ефективних дій під час припинення правопорушень і боротьби зі злочинцями.

На основі проведено аналізу попередніх досліджень визначено потребу подальшого дослідження такого аспекту фахової діяльності поліцейського як прогнозування правохоронцем власних дій, що є одним із важливих чинників при обранні тактики оперативних заходів (дій) у протиборстві із правопорушником. Проблемні питання набули подальшого розгляду, здійснено пошук ефективних шляхів удосконалення методики професійної підготовки працівників поліції до безпечних дій у зазначених умовах.

Зазначено, що при виборі поліцейським алгоритму дій на місці події та конкретних тактичних способів його (алгоритму – *уточнено нами*) реалізації необхідно передусім звертати увагу на такі важливі аспекти: 1) психологічну стійкість правопорушника; 2) послідовність у діях людини; 3) уникнення прямолінійності у виконанні задуманої тактичної схеми власної поведінки під час припинення правопорушення та затримання особи.

Для підвищення ефективності службових дій поліцейського запропоновано використання ним таких тактичних прийомів в умовах очевидної загрози з боку правопорушника: нетипове застосування різноманітних підручних засобів на місці події, використання при припиненні правопорушення (затриманні особи) елементів одягу

й інших власних речей людини, що створюватиме тактичну перевагу в діях правоохоронця (запас часу, вигідна позиція для активних дій чи нейтралізації нападу правопорушника, сприятливі умови для використання контратакувальних дій).

Розглянуто деякі шляхи вдосконалення формування в поліцейських ефективних навичок припинення правопорушення, психолого-педагогічні підходи для покращення та відпрацювання тактико-спеціальних прийомів щодо їх застосування в боротьбі з правопорушниками: 1) уміння набувати позиційної переваги, застосування різних способів відвернення уваги особи; 2) урахування елементів місцевості з метою мінімізації затрат сил і засобів на пошук і затримання злочинця; 3) вироблення навичок і вмінь контролювати дії правопорушників, оперативне вживання ефективних захисних дій; 4) освоєння методики прогнозування поведінки правопорушника шляхом сприйняття та критичного оцінювання його реакцій за мімікою обличчя для своєчасного контролю моменту початку його активних дій (утечі з місця події, нанесення удару поліцейському або натискання противником на спусковий гачок зброї тощо); 5) стриманість працівників поліції в прояві власних емоцій при використанні ними певних тактичних дій для приховування намірів застосувати до правопорушників поліцейських заходів впливу (спецзасобів, зброї); засвоєння прийомів компенсації видимої зовнішньої підготовки (візуальне зменшення сили рухів) раптовістю й точністю завдання удару; 6) розвиток власної спостережливості стосовно зовнішнього виду правопорушника з метою вибору адекватної тактики затримання, у тому числі й алгоритмів дій із застосуванням поліцейських заходів примусу.

Ключові слова: поліцейський, припинення правопорушення, екстремальна ситуація, місце події, правопорушник, алгоритм дій, чинники загрози, удосконалення підготовки поліцейських, ефективні навички та спеціальні прийоми, спеціальна фізична підготовка, тактико-спеціальна підготовка, поліцейські заходи примусу.

FORECASTING BY THE POLICE OFFICER OF OFFICIAL-OPERATIONAL ACTIONS AS A FACTOR OF TACTICS OF DETENTION OF THE OFFENSER IN EXTREME CONDITIONS

Holenko Nina Mykolaivna,
Candidate of Law,
Associate Professor at the Department
of Special Physical and Fire Training
(Kherson Faculty of Odessa State
University of Internal Affairs,
Kherson, Ukraine)

Omelchenko Viktor Mykolaiovych,
Lecture at the Department of Special
Physical and Fire Training
(Kherson Faculty of Odessa State
University of Internal Affairs,
Kherson, Ukraine)

The article reveals the urgency of the problem of further improvement of training of National Police of Ukraine officers for effective actions in the cessation of offenses and in the fight against criminals.

Based on the analysis of previous research, the necessity of further study of such an aspect of professional activity of the police as law enforcement forecasting of their own actions,

which is one of the important factors in choosing tactics of operational measures (actions) in confrontation with the offender is defined. The problematic issues were further considered and effective ways to improve the methods of professional training of police officers for safe actions in these conditions were found.

It is noted that when choosing a police algorithm for action at the scene and specific tactical methods of its (algorithm – *we specified*) it is necessary to pay attention to such important aspects as: 1) psychological stability of the offender; 2) consistency in human actions; 3) avoidance of straightforwardness in the implementation of the intended tactical scheme of their own behavior during the termination of the offense and detention of a person.

To increase the efficiency of police officers, it is proposed to use the following tactics in the face of an obvious threat from the offender – atypical use of various improvised means at the scene, the use of clothing (other persons) items of clothing and other personal belongings, which will create a tactical advantage in actions of the militiaman (time reserve, favorable position for active actions or neutralization of attack of the offender, favorable conditions for use of counterattack actions).

Some ways to improve the formation of effective police skills to stop the offense, psychological and pedagogical approaches to improve and work out tactics and special techniques for their use in combating offenders are considered: 1) the ability to gain positional advantage, the use of different ways to distract; 2) taking into account the elements of the area in order to minimize the cost of forces and means to search for and detain the offender; 3) development of skills and abilities to control actions of offenders, operative application of effective protective actions; 4) mastering the method of predicting the offender's behavior by perceiving and critically evaluating his reactions to facial expressions for timely control of the moment of the beginning of his active actions (fleeing the scene, hitting a police officer or pressing the enemy on the trigger, etc.); 5) restraint of police officers in expressing their own emotions when using certain tactical actions to conceal intentions to apply to offenders police measures of influence (special means, weapons); mastering the techniques of compensation of visible external training (visual reduction of force of movements) by the suddenness and accuracy of the impact task; 6) development of one's own observation of the offender's appearance in order to select adequate tactics of detention, including algorithms of actions with the use of police coercive measures.

Key words: police officer, cessation of an offense, extreme situation, scene, offender, algorithm of actions, threat factors, improvement of police training, effective skills and special techniques, special physical training, tactical special training, police coercive measures.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У сучасних умовах проблема забезпечення особистої безпеки працівників Національної поліції України (далі – НПУ) постійно залишається одним із актуальних завдань МВС України. За узагальненою статистикою міністерства, за останні шість років під час виконання службових обов'язків загинуло 175 поліцейських [1]. Тому фахову підготовку поліцейського до ефективних (а отже, безпечних) дій в ускладнених екстремальних ситуаціях безпосереднього протиборства зі злочинцями нами розглядається як один із вагомих складників компонентів його професійної готовності до виконання покладених на підрозділи поліції визначених законодавством завдань боротьби зі злочинністю, забезпечення захисту життя і здоров'я громадян, їхніх законних інтересів і власності від протиправних посягань [2]. Як показує практика, у разі недостатнього розвитку цього компоненту особистісної готовності працівник НПУ вимушений розраховувати більшою мірою на випадковість або можливий сприятливий збіг обставин, ніж на надійність своїх

фахових знань і вмінь і професійну майстерність. А це деколи призводить до збільшення ймовірності загибелі чи смертей правоохоронців [3; 4].

Аналіз досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання порушеної проблеми. Особливе значення у виборі тактики дій поліцейського в екстремальних ситуаціях відіграє його фізична підготовленість і стійкий психомоторний стан щодо негативного впливу зовнішніх небезпек, а також уміння прогнозувати поведінку правопорушника й обирати адекватні утвореній ситуації оперативні методи та прийоми залежно від зазначених чинників. При дослідженні порушеної проблеми нами опрацьовано посібники та публікації науковців і фахівців-практиків у галузі спеціальної фізичної, тактико-спеціальної та вогневої підготовки, а саме: А.І. Черкашина та Я.Г. Бондаренка щодо комплексного підходу в організації підготовки й несення служби працівниками патрульної поліції [3]; О.Ю. Прокопенка, Д.В. Сергієнка, В.О. Куценка, О.І. Тьорло, Ю.Р. Йосипіва, В.М. Синенького та ін. щодо тактичної й тактико-спеціальної підготовки поліцейських, В.В. Чмелюка, В.Л. Грищука, С.М. Бадьори, С.А. Антоненка та ін. щодо правоохоронців Державної фіскальної служби [4–6], В.І. Плиска щодо основних засад правильної (безпечної) організації поєдинку з правопорушником, озброєним ножом і пістолетом [7]; С.Є. Бутова, С.М. Решка щодо методики навчання працівників НПУ прийомів захисту від холодної та вогнепальної зброї [8] тощо. У дослідженнях Т.С. Вайди, О.І. Кузнецова розглядалися окремі підходи у вирішенні проблеми, зокрема такі її аспекти, як удосконалення шляхів формування в курсантів ЗВО МВС України стійкого психоемоційного стану до дії зовнішніх небезпек (на прикладі спеціальної фізичної підготовки), уточнювалися зміст і значення інтелектуального компоненту вказаного особистісного утворення міліціонера (поліцейського), обґрунтовувалася необхідність урахування поведінкових рис злочинців при формуванні працівниками НПУ тактики дій в екстремальних умовах тощо [9; 10].

Разом із тим актуальною й маловивченою є проблема прогнозування правоохоронцем власних дій як чинника при обранні тактики оперативних заходів у протиборстві з правопорушником, котра вимагає свого подальшого розгляду й пошуку ефективних шляхів удосконалення методики професійної підготовки фахівців поліції до безпечних дій у зазначених умовах.

Метою роботи є розгляд потенційних ризиків для життя та здоров'я поліцейського в екстремальних ситуаціях зіткнення з правопорушником; аналіз об'єктивних і суб'єктивних факторів обстановки на місці події для їх урахування під час обґрунтування та подальшого прогнозування працівником НПУ тактики своїх дій; надання пропозицій щодо вдосконалення професійної підготовки майбутніх офіцерів-правоохоронців в контексті піднятої проблеми.

У процесі вирішення поставлених завдань використано комплекс методів: *теоретичні* – критичний аналіз фахової літератури та статистичних даних; синтез знань, що стосуються вивчення об'єкта дослідження, їх систематизація – дали можливість ґрунтовно й багатосторонньо розглянути й проаналізувати складові чинники професійної готовності; *емпіричні* – узагальнення власного досвіду та результатів діяльності фахівців (науковців ЗВО МВС України), що працюють в цьому напрямі; педагогічні спостереження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Передумовою успіху в екстремальних ситуаціях боротьби зі злочинцями (наприклад, під час затримання підозрюваних, при їх конвоюванні чи супроводженні, утриманні осіб під вартою тощо) є здатність працівника поліції до прогнозування можливих реакцій (зворотних дій підозрюваних і затриманих) осіб. Аналіз оперативної практики показує важливість такого

складового тактичного чинника, як здатність поліцейського до передбачення замислів та очікування дій правопорушника на дії поліцейського, часом цей фактор має й вирішальне значення при прийнятті рішення щодо проведення працівником НПУ відповідних оперативних заходів на місці події [10, с. 283–284].

При виборі алгоритму службових дій і тактичних способів його реалізації поліцейському необхідно звертати увагу на психологічну стійкість правопорушника, послідовність у його діях. З урахуванням цих та інших факторів правоохоронці мають обирати стратегію поведінки, котра буде для особи несподіваною, вона не встигне своєчасно та ефективно на неї відреагувати.

Разом із тим прямолінійність у виконанні задуманої тактичної схеми дій і прагнення поліцейського жорстко дотримуватися розробленої програми ведення поєдинку (фізичного, психологічного тощо) не завжди є гарантією позитивного результату, оскільки зовнішні умови можуть непередбачувано змінюватися, а правопорушник, наприклад, не приймає пропонувані умови взаємодії (співпраці з поліцейським) чи застосовує варіанти силового або тактичного протистояння, у тому числі з місця події втікає [9, с. 58–60].

Часто під час перебігу спілкування чи взаємодії з правопорушником у поліцейського спрацьовують типові стереотипи: силі правопорушника треба протидіяти тільки власною силою, швидким діям злочинця на місці злочину протистояти такими ж адекватними оперативними діями працівника НПУ тощо. Нерідко зазначені ситуації можуть мати низьку ефективність і незначну результативність унаслідок однакових характеристик поведінки обох сторін (їхні дії дорівнюють протидії). Тому працівнику поліції необхідно виконувати визначені оперативні заходи так, щоб його зусилля, хоча й мінімальні, досягали своєї мети без значних затрат на протидію. Для цього необхідно використовувати поліцейські тактичні методи і прийоми, що є неадекватними загрози: застосовувати різноманітні підручні предмети, які знаходяться на місці події, елементи покрою та форми одягу (кашубон, ремінь тощо), наявність у правопорушників окулярів, головних уборів тощо. Такі дії вимагають спеціальних навичок, але дають змогу дістати перевагу в часі, захопити вигідну для протидії позицію на місці події, головне, після нейтралізації нападу противника (унаслідок зменшення сили чи інтенсивності агресивної поведінки) використовувати свої контратакувальні дії повною мірою.

Прогнозування працівником поліції своєї тактики поведінки при затриманні злочинця полягає не тільки в пошуку поліцейським ефективного чи зручного тактичного прийому, а й має базуватися на завчасно передбачуваній можливості допущення правопорушником помилок (розгубленість, хвилювання, сліди на одязі чи тілі тощо). Отже, прогнозуючи ймовірну помилковість дій злочинця в умовах його підвищених динамічних переміщень (дій), можна зекономити власні сили, зберегти витривалість і швидкість дій для проведення основного вирішального поєдинку (наприклад, безпосереднього затримання).

Зустріч поліцейського з підозрюваними особами часто має неочевидний (непередбачуваний) характер: в умовах обмеженого часу такого контакту із затриманими (наприклад, при перевірці їхніх документів) нерідко майже неможливо встановити чи підтвердити їх причетність до скоєного злочину за відсутністю прямих доказів. Тому така особа, як правило, затримується як підозрюваний, до якої не можна, згідно з нормативною базою чинного законодавства, неправомірно застосовувати заходи фізичного впливу.

Разом із тим у разі очевидної причетності до злочину підозрюваний намагатиметься утекти з місця події за будь-яких зручних обставинах. У цій ситуації працівнику

поліції можна рекомендувати використовувати тактичний прийом, який би змусив злочинця розкрити свої істинні наміри щодо втечі (наприклад, повернутися до нього спиною чи боком, зробити вигляд, що неуважно слідкує за поведінкою затриманого, відволікається на елементи навколишньої обстановки чи події тощо). Вибираючи таку тактику, працівник поліції повинен продовжувати контролювати дії затриманого, наприклад, використовувати будь-які предмети, що віддзеркалюють зображення присутніх (дзеркала шаф, скло серванта, кахельну плитку на кухні, на вулиці – вікна будинків чи автомобіля, вітрини кіосків і магазинів тощо). Слідкувати за діями підозрюваного необхідно непомітно: опустити голову, рукою прикрити збоку очі, поправляючи свій головний убір або зачіску, тобто створити видимість очевидного нехтування небезпекою. При цьому вказаний тактичний прийом доцільно виконувати працівникові поліції, який має добру фізичну форму [9, с. 58–60].

За манерою поведінки злочинця можна визначити й спрогнозувати момент очікуваної найбільшої небезпеки: помірні жестикуляція, стримана розмова, спроби нібито пом'якшити гостроту ситуації свідчать про підготовку та можливість подальшого вчинення агресивної дії. На думку вчених, перехідний момент у психологічному стані порушника – від спілкування до нападу – зазвичай супроводжується малопомітними змінами в його поведінці: приймання зручної позиції для початку бігу чи виконання нападу, згрупування та зміна в темпі рухів кінцівок, інтенсивності мови, міміці обличчя тощо [7]. Навпаки, розмахування правопорушником руками (жестикулювання), його емоційна розмова не є ознаками агресивності, тому поліцейському в цей час не варто очікувати безпосереднього нападу.

Працівнику поліції при спілкуванні з підозрюваним (злочинцем) за мімікою обличчя останнього можна передбачати його наступні дії, а також визначати момент назрівання максимальної загрози (навіть в екстремальній ситуації злочинець при переході від однієї дії до іншої попередньо розкриває свої наміри, які супроводжуються, як правило, емоціями та рухом м'язів обличчя). Наприклад, перед початком бігу зазвичай погляд у людини швидкий, безладний, направлений у передбачуваному напрямку руху.

Проміжок часу між появою міміки й учиненням дії може бути різним. Наприклад, найбільш небезпечним вважається момент, коли злочинець натискає на спусковий гачок, цей рух супроводжується мімічним напруженням м'язів обличчя, яке (напруження – *уточнено нами*) проявляється в різних людей неоднаково як природна реакція на постріл: напружуються м'язи верхніх кінцівок і тулуба при прицілюванні й наведенні зброї на ціль, звужуються зіниці очей, стискаються губи ротової порожнини, особливо в малодосвідчених злочинців. У стрільців з досвідом ці показники проявляються меншою мірою. На думку В.І. Плиска, час між пострілом і мімічною реакцією стрільця коливається в інтервалі $0,1 \pm 0,5$ сек. [7, с. 107]. Візуально цей час важко зафіксувати, оскільки створюється враження про синхронність мімічних проявів обличчя із самим пострілом або навіть їх запізнення.

Працівникам поліції необхідно навчитися контролювати стан правопорушників, уміло розпізнавати їхні наміри та перехідний період при зміні ними плану своїх дій. Знання часових характеристик перехідного періоду дасть змогу правильно побудувати рухову реакцію поліцейського на можливий постріл злочинця.

На основі розглянутих можливих потенційних ситуацій у службовій діяльності правоохоронця пропонуємо науково-педагогічному складу відомчих закладів освіти МВС України в процесі професійної підготовки поліцейських на заняттях зі спеціальної фізичної та тактико-спеціальної підготовки відпрацьовувати прийоми не тільки за розробленими й установленими (продуманими, завчасно обумовленими) правилами

тактики дій, а й бути готовими до розвитку ситуації на місці події за множиною різноманітних варіантів. Навчений таких методів майбутній офіцер поліції здатен швидко за ходом поєдинку перебудувати свою тактику дій з однієї програми поведінки на іншу: задумавши одну дію й відчуваючи неефективність (недоцільність) її застосування, він зразу приймає рішення про перехід до іншого тактичного варіанта поведінки зі злочинцем [10, с. 283–284].

З метою вдосконалення тактики протиборства працівників поліції пропонуємо впроваджувати в освітній процес зі спеціальної фізичної чи тактико-спеціальної підготовки, а також на заняттях зі службової підготовки поліцейських практичних підрозділів НПУ такі методичні прийоми з метою формування навичок і відпрацювання спеціальних умінь щодо їх застосування в боротьбі з правопорушниками:

1) уміння ефективно використовувати різні підручні предмети, елементи одягу, навчитися набувати позиційну перевагу (здійснювати заходи за спину одного із затримуваних), знати й застосовувати різні способи відвернення уваги тощо);

2) урахувати при виборі тактики затримання елементи місцевості (наявні дороги чи стежки, об'єкти парків, найближчі приміщення, транспортні засоби тощо) з метою мінімізації затрат сил і засобів на пошук і затримання злочинця;

3) цілеспрямовано впроваджувати на практичних заняттях фрагменти ситуацій щодо вироблення навичок і вмінь ведення контролю за діями правопорушників з використанням їхніх відображених зображень (наприклад, визначати дистанцію до курсанта, ідентифікувати його небезпечні рухи з допомогою його відображення в настінних дзеркалах спортивної зали), оперативно вживати своєчасні захисні дії – ухилятися, вчасно присісти, поставити блок, зробити перехват руки з ножом, нанести випереджальний удар тощо);

4) відпрацьовувати прийоми захисних дій і тактику рухової поведінки з орієнтуванням курсантів на звук чи тінь партнера, який переміщується (звертати увагу на такі акценти, як ритм, швидкість, частоту, довжина кроків і напрямок його руху, визначення на слух відстані до противника, початок основного (небезпечного) руху за характером шуму тощо; характеризувати його дії без візуального контакту – стоячи спиною до партнера, із зав'язаними очами або імітувати людину, яка спить). Така спеціальна підготовка вимагає тривалого часу й у більшості своїй індивідуального підходу викладача в роботі з курсантами, розробки додаткового методичного й матеріально-технічного забезпечення занять;

5) на практичних заняттях використовувати методичні прийоми, які привчають реагувати курсантів тільки на міміку обличчя партнера швидкими випадками, перекидами або падінням (спочатку перегородка закриває партнера до рівня шиї, потім без неї або з використання курсантом маски чи шлемів, що обмежують йому видимість) при використанні «правопорушниками» макетів вогнепальної зброї чи зброї з холостими патронами. Основне завдання цього методичного прийому – навчити поліцейських контролювати момент початку нанесення удару або натискання противником на спусковий гачок одночасно зі зміною міміки обличчя. Це дає підстави (сформована готовність поліцейського реагувати на мімічні дії – *уточнено нами*) іти на зближення зі злочинцем, який перебуває зі зброєю в руках, із максимальною безпекою для себе, використовуючи в момент пострілу короткі нирки, випадки, падіння тощо. Така поведінка правоохоронця вже сама по собі є психологічним впливом, який викликає збентеження в правопорушника;

6) доцільно навчити правоохоронців бути стриманими в прояві власних емоцій при застосуванні ними певних тактичних дій з метою приховування своїх намірів щодо подальшого застосування заходів фізичного впливу до правопорушників

(наприклад, при одяганні наручників, нанесенні шокуючих ударів, проведенні затримання тощо), уміти регулювати їх (емоції – *уточнено нами*) рівень прояву при безпосередньому виконанні цих заходів. Зменшення сили рухів (мінімізація амплітуди кінцівок для візуального приховування їх потужності також запобігає емоційно-психологічному загостренню обстановки на місці події)); курсантам варто навчитися компенсувати їх раптовістю й точністю завдання удару правопорушнику (нанесення ударів у сонячне сплетіння, виконання перехватів кінцівки з переходом на больовий прийом, проведення кидків з ударами тощо);

7) розвивати власну спостережливість (критично оцінювати зовнішній вигляд правопорушника – його одяг, взуття, можливу озброєність, антропометричні дані та фізичну підготовку, психічний стан особи) з метою вибору адекватної тактики двоюбою [9, с. 58–60; 10, с. 283–284].

Висновки. Розглянувши вищезазначені особливості фахової діяльності правоохоронця в екстремальних умовах, ми вважаємо, що створені в процесі професійного навчання курсантів закладів МВС України відповідних психолого-педагогічні умови для цілеспрямованого впливу на формування зазначених умінь і навичок прогнозування тактики дій поліцейського можуть суттєво покращити спеціальну фізичну й тактичну підготовку працівників НПУ до ефективного ведення протиборства зі злочинцем.

Поліцейському при виборі алгоритму дій і конкретних тактичних способів його реалізації необхідно звертати увагу на психологічну стійкість правопорушника, послідовність у його діях; уникати прямолінійності у виконанні задуманої тактичної схеми власної поведінки на місці події.

Для підвищення ефективності службових дій поліцейського вважаємо за доцільне використання ним таких тактичних методів і прийомів в умовах очевидної загрози з боку правопорушника, як нетипове застосування різноманітних підручних засобів на місці події, а також одягу й інших власних речей особи. Це сприятиме випередженню правоохоронця в його діях та обранню вигідної позиції для нейтралізації нападу правопорушника, а також створенню переваги при використанні контратакувальних дій повною мірою.

З метою формування в поліцейських ефективних навичок припинення правопорушення та відпрацювання спеціальних прийомів щодо їх застосування в боротьбі з правопорушниками будуть доцільними, на наш погляд, такі методичні підходи: 1) уміння набувати позиційної переваги, знати та застосовувати різні способи відвернення уваги тощо; 2) урахувати повною мірою елементи місцевості з метою мінімізації затрат сил і засобів на затримання злочинця; 3) вироблення навичок і вмінь ведення контролю за діями правопорушників і вживати своєчасні захисні дії; 4) освоєння методики прогнозування поведінки правопорушника шляхом сприйняття й оцінювання його реакцій за мімікою обличчя для своєчасного контролю моменту початку активних дій (утечі з місця події, нанесення удару або натискання противником на спусковий гачок зброї тощо); 5) стриманість поліцейських у прояві власних емоцій при застосуванні ними певних тактичних дій з метою приховування намірів щодо застосування до правопорушників заходів фізичного впливу (спецзасобів, зброї); засвоєння прийомів компенсації зменшення сили рухів раптовістю і точністю завдання удару; 6) розвивати власну спостережливість стосовно зовнішнього виду правопорушника з метою вибору адекватної тактики двоюбою.

Пропоновані методичні рекомендації й прийоми щодо вдосконалення освітнього процесу зі службово-бойової підготовки майбутніх офіцерів поліції, на нашу думку, сприятимуть ефективному становленню особистості професіонала НПУ в сучасних умовах.

Перспективними напрямками подальших наукових досліджень щодо вдосконалення готовності поліцейських до дій в екстремальних умовах протидії з правопорушниками можуть бути такі: 1) методи визначення психологічної сумісності працівників поліції при спільній участі в проведенні поліцейських операцій; 2) формування тактики превентивного впливу на правопорушника з період назрівання екстремальної ситуації; 3) оцінювання та прийоми регулювання емоцій (напруженості) поліцейського для забезпечення його стійкого стану до зовнішніх впливів.

Список використаних джерел:

1. Звіт міністра внутрішніх справ Арсена Авакова на засіданні Верховної Ради України (05.06.2020). URL: <http://oduv.gov.ua/news/zvit-ministra-vnutrishnih-sprav-arsena-avakova-na-zasidanni-verhovnoyi-radi-ukrayini/> (дата звернення: 16.11.2020).
2. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII (зі змінами в редакції від 22.10.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/580-19> (дата звернення: 25.10.2020).
3. Черкашин А.І., Акіменко Д.О., Бондаренко Я.Г. Тактико-спеціальна підготовка працівників патрульної служби міліції України : навчальний посібник / за заг. ред. В.В. Морозюка. Харків : ХНУВС, 2009. 272 с.
4. Тактична та тактико-спеціальна підготовка працівників Національної поліції України : навчальний посібник / Я.Г. Бондаренко, О.Ю. Прокопенко, Д.В. Сергієнко, В.О. Кущенко. Харків : ХНУВС, 2017. 308 с.
5. Основи тактичної підготовки працівників правоохоронних органів : навчальний посібник / В.В. Чмелюк, В.Л. Гришук, С.М. Бадьора, С.А. Антоненко. Ірпінь : Університет ДФС України, 2019. 218 с.
6. Тактико-спеціальна підготовка працівників Національної поліції : навч. посібник / О.І. Тюрло, Ю.Р. Йосипів, В.М. Синенький та ін. Львів : ЛьвДУВС, 2018. 480 с.
7. Плиско В.І. Формирование у сотрудников устойчивого психомоторного состояния к внешним проявлениям опасности. Киев : Рио МВД Украины, 1991. 128 с.
8. Основи спеціальної фізичної підготовки працівників ОВС : навчальний посібник / М.І. Ануфрієв, С.Є. Бутов, О.Ф. Гіда, С.М. Решко ; за заг. ред. Я.Ю. Кондратьєва та Є.М. Мойсєєва. Київ : Національна академія внутрішніх справ України, 2003. 338 с.
9. Вайда Т.С., Кузнєцов О.І. Формування у майбутніх правоохоронців стійкого психоемоційного стану до дії зовнішніх небезпек (на прикладі спеціальної фізичної підготовки). *Становлення особистості професіонала: перспективи й розвиток* : матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції (Одеса, 20 лютого 2009 р.). Одеса : ОДУВС, 2009. С. 58–60.
10. Вайда Т.С., Кузнєцов О.І. Інтелектуальний компонент стійкого психоемоційного стану правоохоронця до дії зовнішніх небезпек. *Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (23 квітня 2010 року, м. Одеса). Одеса : ОДУВС, 2010. С. 283–284.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

УДК 342:351 (477)

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.42>

ГОЛОВНІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ У СТРУКТУРІ ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ ОПОДАТКУВАННЯ

Янушевич Ярослав Володимирович
кандидат економічних наук

Статтю присвячено вивченню особливостей функціонування Головних управлінь Державної податкової служби України як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування. Досліджено питання правового статусу Головних управлінь Державної податкової служби України як територіальних органів, утворених на правах відокремлених підрозділів Державної податкової служби України. Встановлено, що Головні управління Державної податкової служби України в областях та у м. Києві є органами державної влади, мають окремий баланс, рахунки в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, печатку та бланк зі своїм найменуванням та із зображенням Державного Герба України, є розпорядником бюджетних коштів. Разом із тим, на теперішній час функціонують вони уже без статусу юридичної особи.

Акцентовано увагу на неможливості чіткого окреслення переліку завдань Головних управлінь Державної податкової служби України, хоча на законодавчому рівні все ж таки зроблено спробу їх синтезувати. Пояснюється вказане тим, що встановлений перелік є досить умовним та спірним із точки зору теорії, адже ні в теоретичних напрацюваннях, ні в положеннях чинного законодавства України немає єдиного підходу до співвідношення понять: «функції», «повноваження», «завдання», «мета» та «компетенція» органів виконавчої влади. При цьому, проблема невизначеності та розпливчасті юридичного закріплення завдань Головних управлінь Державної податкової служби України як територіальних органів Державної податкової служби України є одним із найслабших місць їх організації та діяльності.

Доведено, що постійні контраверсії щодо діяльності податкових органів у тому чи іншому статусі або у тій чи іншій службовій площині йдуть не на користь утвердження інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні. При цьому, видається, дієвість та результативність функціонування системи податкових органів, у тому числі територіальних органів Державної податкової служби України, тісно пов'язані зі ступенем та належністю правової регламентації не тільки порядку їх утворення, ліквідації чи реорганізації, але й порядку діяльності.

Ключові слова: Державна податкова служба України, Головні управління Державної податкової служби України, завдання, інституційний механізм, контролюючі органи, органи державної влади, органи стягнення, повноваження, податкові органи, правовий статус, суб'єкт публічної адміністрації, сфера оподаткування, функції.

**MAIN DIRECTORATES OF THE STATE TAX SERVICE OF UKRAINE
IN THE STRUCTURE OF THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK
FOR ENSURING THE SPHERE OF TAXATION**

Ianushevych Iaroslav Volodymyrovych
PhD in Economics

This article is a study of functioning features of main directorates of the State Tax Service of Ukraine as a significant element of the institutional framework for ensuring the sphere of taxation. The article examines the legal status of the main directorates of the State Tax Service of Ukraine as territorial bodies formed with the rights of separate divisions of the State Tax Service of Ukraine. It is established that the main directorates of the State Tax Service of Ukraine in the regions and in City of Kyiv are state authorities, have separate Balance Sheets, accounts with bodies providing treasury services to budget funds, a seal and a letterhead with their name and image of the state emblem of Ukraine, and are the administrators of budget funds. At the same time, they are currently functioning without the status of a legal entity.

Attention is focused on the impossibility of defining the list of tasks for the main directorates of the State Tax Service of Ukraine clearly, although at the legislative level, an attempt has been made to synthesise such tasks. This is explained by the fact that the established list is rather conditional and controversial from the theoretical point of view as there is no single approach to the correlation of concepts «functions», «powers», «tasks», «goal» and «competence» of executive authorities either in theoretical developments or in the provisions of the current legislation of Ukraine. At the same time, the problem of uncertainty and vague legal consolidation of the tasks for main directorates of the State Tax Service of Ukraine as territorial bodies of the State Tax Service of Ukraine is one of the weakest points of their organisation and activities.

It is proved that constant counter versions regarding the activities of tax authorities in a particular status or in a particular official plane do not benefit the approval of an institutional framework for ensuring the taxation sphere in Ukraine. At the same time, it seems that the effectiveness and efficiency of the functioning of the system of tax authorities including territorial bodies of the State Tax Service of Ukraine are closely related to the degree and affiliation of legal regulation not only of the procedure for their formation, liquidation or reorganisation, but also of the procedure for their activities.

Key words: State Tax Service of Ukraine, main directorates of the State Tax Service of Ukraine, tasks, institutional framework, controlling bodies, state authorities, collection bodies, powers, tax authorities, legal status, subject of public administration, sphere of taxation, and functions.

Актуальність теми дослідження. Непослідовність та безсистемність здійснених перетворень у сфері оподаткування, реалізованих у період 2013 –2018 рр., призвели не тільки до розбалансування організаційної структури окремих суб'єктів публічної адміністрації, яких наділено владними повноваженнями у сфері оподаткування, а й суттєво ускладнили та деякою мірою обмежили реалізацію очевидних пріоритетів у функціональних повноваженнях національної податкової системи. Що в контексті активного інтегрування України породжує високі ризики структурної та функціональної стійкості інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування до сучасних, насамперед, зовнішніх викликів та загроз. Серед факторів, які стали перешкодою на шляху модернізації – відсутність єдиного комплексного підходу та цілісного бачення напрямків реформування та його кінцевих результатів, механічне

перенесення, хаотичне та фрагментоване запозичення кращих світових апробованих практик, відсутність ґрунтового аналізу проведених перетворень та їх наслідків.

І хоча система суб'єктів публічної адміністрації, яких наділено владними повноваженнями у сфері оподаткування, як специфічна науково-практична категорія вже давно затвердилась у загальній системі наукових знань сучасної правової науки, в умовах сучасних докорінних реформаційних державотворчих та правотворчих процесів в Україні теоретико-прикладне значення науково-обґрунтованої концепції інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування Україні не втрачає своєї актуальності. Своєчасність обраного напряму пізнавального пошуку додатково посилюється відсутністю комплексного дослідження особливостей функціонування Головних управлінь Державної податкової служби України як оновленого змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування.

Стан наукового дослідження питання. Суттєвий науковий внесок у розробку загальних засад інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні було зроблено такими вченими-адміністративістами, як: О.М. Бандурка, Ф.Ф. Бутинця, Л.В. Гурєєва, К.Ю. Іванова, М.П. Кучерявенко, В.С. Костюченко, В.А. Панасюк, В.І. Теремецький, Д.А. Бекерська, Л.К. Воронова, П.Т. Гега, О.М. Данилов, В.І. Кашин, С.Б. Пархоменко, В.Ю. Попович, А.М. Соколовська та ін. У той же час, внаслідок динамічного реформування положень чинного податкового законодавства та трансформації правового регулювання інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування, вказана проблематика супроводжується значною кількістю теоретично неопрацьованих питань, зокрема, щодо особливостей функціонування Головних управлінь Державної податкової служби України як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження особливостей функціонування Головних управлінь Державної податкової служби України як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування.

Виклад основного матеріалу. Головні управління Державної податкової служби України в областях та у м. Києві є територіальними органами, утвореними на правах відокремлених підрозділів Державної податкової служби України, мають окремий баланс, рахунки в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, печатку та бланк зі своїм найменуванням та із зображенням Державного Герба України, є розпорядником бюджетних коштів. Разом із тим, необхідно акцентувати увагу на тому, що функціонують вони уже без статусу юридичної особи [9].

Вказане зумовлено тим, що у вересні 2020 року система територіальних органів Державної податкової служби України на регіональному рівні зазнала чергових структурних трансформацій. Адже Постановою Кабінету Міністрів України від 30.09.2020 р. № 893 «Деякі питання територіальних органів Державної податкової служби» ліквідовано як юридичні особи публічного права територіальні органи Державної податкової служби України за переліком згідно з додатком. При цьому, права та обов'язки територіальних органів Державної податкової служби України, що ліквідовувалися, перейшли Державній податковій службі України та її територіальним органам у межах, визначених положеннями про Державну податкову службу України та її територіальні органи [2; 10].

Утворено територіальні органи Державної податкової служби України як її відокремлені підрозділи за встановленим переліком: Головні управління Державної податкової служби України в областях та місті Києві, Центральне міжрегіональне управління Державної податкової служби України по роботі з великими платниками

податків, Східне міжрегіональне управління Державної податкової служби України по роботі з великими платниками податків, Західне міжрегіональне управління Державної податкової служби України по роботі з великими платниками податків, Південне міжрегіональне управління Державної податкової служби України по роботі з великими платниками податків, Північне міжрегіональне управління Державної податкової служби України по роботі з великими платниками податків, Інформаційно-довідковий департамент Державної податкової служби України [11].

Таким чином, на теперішній час до системи територіальних органів Державної податкової служби України на місцях належать: 1) Головні управління Державної податкової служби України в областях; 2) Головне управління Державної податкової служби України у м. Києві; 3) Міжрегіональні управління Державної податкової служби України по роботі з великими платниками податків; 4) Інформаційно-довідковий департамент Державної податкової служби України.

Говорячи про правовий статус Головних управлінь Державної податкової служби України в областях та у м. Києві, відзначимо, що їх основними задачами є забезпечення реалізації державної податкової політики, здійснення у межах повноважень, передбачених законом, контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків, зборів, платежів, державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, пального, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення розрахункових операцій, у тому числі готівкових розрахунків за товари (послуги), а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону [4, п. 3; 5, п. 3; 6, п. 3].

Однак, досліджуючи питання правового статусу Головних управлінь Державної податкової служби України, натрапляємо на проблему, яку досі не розв'язано ні в теоретичній, ні в практичній площині. Мова йде про неможливість чіткого окреслення переліку завдань Головних управлінь Державної податкової служби України як територіальних органів Державної податкової служби України. І хоча на законодавчому рівні все ж таки зроблено змогу синтезувати завдання Головних управлінь Державної податкової служби України як територіальних органів Державної податкової служби України [4, п. 3; 5, п. 3; 6, п. 3], цей перелік є досить умовним та спірним із точки зору теорії. У зв'язку з тим, що ні в теоретичних напрацюваннях, ні в положеннях чинного законодавства України немає єдиного підходу до співвідношення понять: «функції», «повноваження», «завдання», «мета» та «компетенція» органів виконавчої влади, проблема невизначеності та розпливчасті юридичного закріплення завдань Головних управлінь Державної податкової служби України як територіальних органів Державної податкової служби України є одним із найслабших місць їх організації та діяльності.

Так, наприклад, завдання забезпечення реалізації державної податкової політики та завдання здійснення у межах повноважень, передбачених законом, контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків, зборів, платежів мають різний ступінь узагальнення.

Крім того, завдання забезпечення реалізації державної податкової політики, здійснення у межах повноважень, передбачених законом, державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, пального, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне

страхування, державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установлений законом строк, дотриманням порядку проведення розрахункових операцій, у тому числі готівкових розрахунків за товари (послуги) можуть бути підданими розширеному тлумаченню та є досить абстрактними, тоді як завдання здійснення у межах повноважень, передбачених законом, контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків, зборів, платежів, а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону розширеному тлумаченню не підлягають.

Головні управління Державної податкової служби України як територіальні органи Державної податкової служби України відповідно до покладених завдань, наділено повноваженнями щодо:

1) здійснення контролю: за дотриманням вимог податкового законодавства, законодавства щодо адміністрування єдиного внеску та законодавства з інших питань, контроль за дотриманням якого покладено на Державну податкову службу України; за дотриманням суб'єктами господарювання, які провадять роздрібну торгівлю тютюновими виробами, вимог законодавства щодо максимальних роздрібних цін на тютюнові вироби, встановлених виробниками чи імпортерами таких виробів; за дотриманням суб'єктами господарювання, які провадять оптову або роздрібну торгівлю алкогольними напоями, вимог законодавства щодо мінімальних оптово-відпускних або роздрібних цін на такі напої; за дотриманням виконавчими комітетами сільських, селищних рад та рад об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, порядку прийняття та обліку податків і зборів від платників податків, своєчасністю і повнотою перерахування зазначених сум до бюджету тощо;

2) здійснення податкового контролю за встановленням відповідності умов контрольованих операцій принципу «витягнутої руки»;

3) здійснення відомчого контролю за додержанням вимог законодавства, виконанням службових, посадових обов'язків в Головних управліннях Державної податкової служби України;

4) забезпечення: достовірності та повноти ведення обліку платників податків (платників єдиного внеску), об'єктів оподаткування та об'єктів, пов'язаних з оподаткуванням; ведення обліку податків і зборів, платежів; надання допомоги у стягненні податкового боргу в міжнародних правовідносинах за запитами компетентних органів іноземних держав; проведення консультацій з громадськістю, зокрема, через громадську раду, з питань реалізації державної податкової політики тощо;

5) здійснення: реєстрації та ведення обліку платників податків, платників єдиного внеску, об'єктів оподаткування та об'єктів, пов'язаних з оподаткуванням, диференціації платників податків; адміністрування податків і зборів, платежів, єдиного внеску, у тому числі, проведення відповідно до законодавства перевірок та звірок платників податків (платників єдиного внеску); розстрочення, відстрочення та реструктуризації грошових зобов'язань та/або податкового боргу, а також недоїмки зі сплати єдиного внеску тощо;

6) застосування: до платників податків (платників єдиного внеску) передбачених законом фінансових (штрафних) санкцій (штрафів) за порушення вимог податкового законодавства чи законодавства з інших питань, контроль за дотриманням якого покладено на Державну податкову службу України; до фінансових установ, які не подали відповідним контролюючим органам Державної податкової служби України в установлений законом строк повідомлення про відкриття або закриття рахунків платників податків чи розпочали здійснення видаткових операцій за рахунком

платника податків до отримання повідомлення відповідного територіального органу Державної податкової служби України про взяття рахунку на облік у Державній податковій службі України, фінансових (штрафних) санкцій (штрафів) в установлених Податковим кодексом України розмірах; арешту майна платників податків, що мають податковий борг, та/або зупинення видаткових операцій на їхніх рахунках у банках, фінансових санкцій до платників єдиного внеску;

7) проведення роботи: щодо застосування до платників податків (платників єдиного внеску) процедур банкрутства відповідно до законодавства з питань банкрутства; пов'язаної з боротьбою з незаконним виробництвом, переміщенням, обігом спирту, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, пального та інших підакцизних товарів (продукції); з організації роботи, пов'язаний із замовленням марок акцизного податку, їх зберіганням, продажем, відбором зразків, з метою проведення експертизи щодо їх автентичності;

8) складання стосовно платників податків – фізичних осіб та посадових осіб платників податків – юридичних осіб протоколів про адміністративні правопорушення та винесення постанов у справах про адміністративні правопорушення у випадках та порядку, визначених законом;

9) звернення до суду у випадках, передбачених законом;

10) взаємодії та співпраці: взаємодії з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування з питань надходжень до місцевих бюджетів; співпраці з інститутами громадянського суспільства [4, п. 4; 5, п. 4; 6, п. 4].

Це основний, але цілком невичерпний перелік найважливіших повноважень, якими наділено Головні управління Державної податкової служби України як територіальні органи Державної податкової служби України, та яких визначено законом.

Таким чином, Головні управління Державної податкової служби України як територіальні органи Державної податкової служби України є контролюючими органами (податковими органами, органами стягнення) [4, п. 7; 5, п. 7; 6, п. 7]. І в цьому аспекті можна констатувати, що на теперішній час Податковий кодекс України визначає податкові органи як контролюючі та органи стягнення. Так, податкові органи (центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, його територіальні органи) є контролюючими органами щодо дотримання законодавства з питань оподаткування (крім випадків, визначених пп. 41.1.2 п. 41.1 ст. 41 Податкового кодексу України), законодавства з питань сплати єдиного внеску, а також щодо дотримання іншого законодавства, контроль за виконанням якого покладено на центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, чи його територіальні органи [3, п. 41.1 ст. 41].

Водночас законодавець зазначає, що органами стягнення є виключно контролюючі органи (податкові органи – центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику та його територіальні органи), яких уповноважено здійснювати заходи щодо забезпечення погашення податкового боргу та недоїмки зі сплати єдиного внеску у межах повноважень, а також державні виконавці у межах своїх повноважень. У той же час, стягнення податкового боргу та недоїмки зі сплати єдиного внеску за виконавчими написами нотаріусів не дозволяється [3, п. 41.4 ст. 41]. Разом із тим, інші державні органи не мають права проводити перевірки своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків і зборів, у тому числі, на запит правоохоронних органів [3, п. 41.6 ст. 41].

Головні управління Державної податкової служби України як територіальні органи Державної податкової служби України під час виконання покладених на них завдань взаємодіють в установленому порядку з територіальними органами центральних органів виконавчої влади, з обласною та місцевими держадміністраціями, органами

місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, підприємствами, установами, організаціями на території відповідної області [4, п. 8; 5, п. 8; 6, п. 8].

Головні управління Державної податкової служби України як територіальні органи Державної податкової служби України у межах повноважень, передбачених законом, на основі і на виконання доручень Державної податкової служби України наділено повноваженнями видавати накази (розпорядження) організаційно-розпорядчого характеру, організовують і контролюють їх виконання. Серед таких актів можна виокремити індивідуально-правові акти, які є результатом правотворчого процесу, однак породжують права й обов'язки тільки у тих конкретних суб'єктів, яким їх адресовано, за конкретним випадком, оскільки саме вони і є результатом та відображенням здійснення контролюючими органами своїх функцій (такі акти мають чітко окреслений правозастосовний (правовиконавчий) характер, завжди є актами застосування норм права) та внутрішньоорганізаційні акти (положення про самостійні структурні підрозділи, Державні податкові інспекції, структурні підрозділи у складі самостійних та Державних податкових інспекцій, посадові інструкції працівників Головних управлінь Державної податкової служби України тощо).

Водночас, акти Головних управлінь Державної податкової служби України може бути скасовано Головою Державної податкової служби України повністю чи в окремій частині, у тому числі за дорученням Міністра фінансів, а також Міністром фінансів у разі відмови Голови Державної податкової служби України скасувати такий акт [4, п. 9; 5, п. 9; 6, п. 9].

Очолюють Головні управління Державної податкової служби України начальники, які призначаються на посаду та звільняються з посади Головою Державної податкової служби України, відповідно до законодавства про державну службу за погодженням з Міністром фінансів, у тому числі у разі покладання обов'язків за вакантною посадою.

Слід зазначити, що організаційні структури, штатні розписи та кошториси Головних управлінь Державної податкової служби України затверджуються Головою Державної податкової служби України. Штатна чисельність працівників Головних управлінь Державної податкової служби України затверджується Головою Державної податкової служби України у межах граничної чисельності працівників, визначеної Кабінетом Міністрів України для територіальних органів Державної податкової служби України. Структури Головних управлінь Державної податкової служби України затверджує Голова Державної податкової служби України за погодженням з Міністром фінансів. Головні управління Державної податкової служби України утворюються у межах граничної чисельності державних службовців та працівників Державної податкової служби України і коштів, передбачених на утримання Державної податкової служби України, ліквідовуються, реорганізуються керівником Державної податкової служби України як її відокремлені підрозділи за погодженням з Міністром фінансів відповідно до ст. 21¹ Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [12].

Фінансування Головних управлінь Державної податкової служби України здійснюється через органи Державної казначейської служби України. Порядок та механізм використання Головними управліннями Державної податкової служби України бюджетних коштів здійснюється відповідно до вимог, передбачених Бюджетним кодексом України [1], Порядком складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ [8], Порядком реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України [7].

Висновки. Отже, на теперішній час законодавцю, як видається, вдалося досить повно на всебічно окреслити особливості функціонування Головних управлінь Державної податкової служби України як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування. Однак слід пам'ятати, що постійні контраверсії щодо діяльності податкових органів у тому чи іншому статусі або у тій чи іншій службовій площині йдуть не на користь утвердження інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні. А дієвість та результативність функціонування системи податкових органів, у тому числі територіальних органів Державної податкової служби України, тісно пов'язані зі ступенем та належністю правової регламентації не тільки порядку їх утворення, ліквідації чи реорганізації, але й порядку діяльності.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. *Урядовий кур'єр*. 2010. № 151.
2. Деякі питання територіальних органів Державної податкової служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.09.2020 р. № 893 URL : <https://www.kmu.gov.ua/npras/deyaki-pitannya-teritorialnih-organiv-a893>
3. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
4. Положення про Головне управління Державної податкової служби України в Запорізькій області : Наказ Державної податкової служби України від 12.11.2020 р. № 643 URL : https://zp.tax.gov.ua/data/normativ/000/003/74966/08_12.11.2020_Zapor_zh_bez_p_dpis.pdf
5. Положення про Головне управління Державної податкової служби України у Київській області : Наказ Державної податкової служби України від 12.11.2020 р. № 643 URL : https://zp.tax.gov.ua/data/normativ/000/003/74966/08_12.11.2020_Zapor_zh_bez_p_dpis.pdf
6. Положення про Головне управління Державної податкової служби України в Одеській області : Наказ Державної податкової служби України від 12.11.2020 р. № 643 URL : https://zp.tax.gov.ua/data/normativ/000/003/74966/08_12.11.2020_Zapor_zh_bez_p_dpis.pdf
7. Порядок реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.2012 р. № 309. *Офіційний вісник України*. 2012. № 24. Ст. 925.
8. Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 р. № 228. *Офіційний вісник України*. 2002. № 9. Ст. 414.
9. Про затвердження положень про територіальні органи ДПС : Наказ Державної податкової служби України від 12.11.2020 р. № 643 URL : <https://officevp.tax.gov.ua/data/files/253973.pdf>
10. Про ліквідацію територіальних органів ДПС : Наказ Державної податкової служби України від 08.10.2020 р. № 556 URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DPA2073.html
11. Про утворення територіальних органів Державної податкової служби : Наказ Державної податкової служби України від 30.09.2020 р. № 529 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0529912-20/card6#Public>
12. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.

УДК 342.7: 477

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.43>

РІВНІСТЬ РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ПЕРЕД ЗАКОНОМ: ЗМІСТ ТА ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

О.П. Мельничук

кандидат юридичних наук

У роботі досліджено наукові джерела, в яких аналізується зміст конституційного принципу рівності релігійних організацій перед законом, а також з'ясовано особливості правового забезпечення реалізації цього принципу в Україні. Встановлено, що сьогодні визначальним для організації державної діяльності щодо забезпечення рівності релігійних організацій є положення законодавства, за яким усі релігії, віросповідання та релігійні організації є рівними перед законом. Встановлення будь-яких переваг або обмежень однієї релігії, віросповідання чи релігійної організації щодо інших не допускається. Зроблено висновок, що принцип рівності релігійних організацій перед законом полягає: а) у рівності прав всіх релігійних організацій, що на законних підставах функціонують в Україні; б) у рівності юридичних властивостей, в рамках яких релігійні організації здійснюють свою діяльність; в) у рівності релігійних організацій перед законом та судом. З'ясовано, що в правовій сфері сутність правової рівності релігійних організацій перед законом полягає у вимозі однакового правового становища таких організацій в суспільстві. Така рівність може проявлятися, по-перше, у різних нормативно-юридичних форм, здатних виступити зразками, моделями, правилами можливого, належного або забороненого варіантів поведінки релігійних організацій, по-друге, у встановленні однакової для всіх релігійних організацій необхідної, можливої або забороненої поведінки. Обґрунтовано думку, що принцип рівності релігійних організацій перед законом відіграє роль поєднуючої ланки між державою та церквою та має прямий діалектичний взаємозв'язок із наступними засадами: 1) верховенство права; 2) законність; 3) повага до людської гідності; 4) доступ до правосуддя та обов'язковість судових рішень. Зроблено висновок, що рівність релігійних організацій перед законом це один з визначальних принципів відносин держави і церкви, який на відміну від інших конституційних принципів (наприклад, принципу свободи віросповідання, відокремлення держави від церкви), потребує активного впливу держави на відносини, що формуються між державою та церквою. Тобто цей принцип набуває своєї реалізації через практичну, спеціальну та повсякденну діяльність суб'єктів публічного адміністрування.

Ключові слова: релігія, церква, відносини держави та церкви, правове регулювання відносин держави та церкви, рівність релігійних організацій перед законом.

EQUALITY OF RELIGIOUS ORGANIZATIONS BEFORE THE LAW: CONTENT AND LEGAL SUPPORT

O.P. Melnychuk

The article examines scientific sources, which analyze the content of the constitutional principle of equality of religious organizations before the law, and clarifies the features of legal support of the principle in Ukraine. It is established that legislative provisions under which all religions, ideologies and religious organizations are equal before the law are decisive for the organization of state activities to ensure the equality of religious organizations. It is not

permissible to set any advantages or limitations of one religion, denomination or religious organization over others. The author concludes the principle of equality of religious organizations before the law includes: a) equality of the rights of all organizations which are legally functioning in Ukraine; b) the equality of legal properties in terms of which religious organizations carry out their activities; c) the equality of religious organizations before the law and the courts. The research finds out that in the law context, the essence of legal equality of religious organizations before the law involves demanding the same legal status of such organizations in society. That kind of equality may be expressed in, first, various statutory and legal forms that can act as patterns, models, rules of possible, appropriate or prohibited options for the conduct of religious organizations, and, second, establishing the necessary, possible or prohibited conduct same for all religious organizations. The author justifies the idea that the principle of equality of religious organizations before the law plays the role of a link between the state and church and has direct dialectic interrelation with the following fundamentals: 1) the rule of law; 2) legality; 3) respect for human dignity; 4) access to justice and binding nature of court decisions. It is concluded that the equality of religious organizations before the law is one of the decisive principles of the state-church relations which, compared to other constitutional principles (for instance, the principle of freedom of religion, separation of state and church) requires active state influence on relations between the state and the church. In other words, the relevant principle becomes realized through practical, special and daily activities of public administration entities.

Key words: religion, church, state-church relations, legal regulation of state-church relations, equality of religious organizations before law.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Дослідження конституційного принципу рівності релігійних організацій перед законом є важливим, по-перше, для розуміння змісту цього принципу в теорії права, по-друге, для розкриття та усвідомлення особливостей його правового забезпечення, в тому числі і засобами адміністративного права.

Зазначені обставини свідчать про актуальність теми статті та про необхідність проведення подальших досліджень у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації конституційних принципів відносин держави та церкви.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковане розв'язання проблеми та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття.

Окремі питання визначення змісту та правового регулювання рівності релігійних організацій перед законом розглядали у своїх працях О. Аленкін, М. Бабій, В. Бондаренко, К. Борисов, С. Бублик, С. Бур'янов, Ю. Битяк, Д. Вовк, В. Єленський, А. Колодій, А. Коряченко, Г. Лаврик, А. Ловінюков, О. Лукашев, В. Малишко, М. Маринович, Я. Олексин, М. Палінчак, А. Пчелінцев, П. Рабінович, Г. Сергієнко, О. Сушинський, Д. Штонда, Р. Щокін, Л. Явич, Л. Ярмол та ін.

Однак у вітчизняній юриспруденції ґрунтовних досліджень, присвячених визначенню змісту та особливостям правового регулювання, наразі бракує. Водночас такі дослідження мають бути складовою формування адміністративного права як публічної галузі права, яка забезпечує реалізацію конституційних принципів відносин держави та церкви.

Постановка завдань.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є наступні:

1. Дослідити наукові джерела, в яких аналізується зміст конституційного принципу рівності релігійних організацій перед законом.

2. З'ясувати особливості правового забезпечення реалізації цього принципу в Україні.

Виклад основного матеріалу. Стосовно публічно-адміністративного впливу на відносини держави і церкви варто навести тезу, висловлену відносно розбудови громадянського суспільства в Україні з оглядом на участь в цьому процесі релігійних організацій, як його складової. Зокрема, в наукових джерелах йде мова про те, що «на сучасному етапі історичного розвитку нашої держави, коли попередня державна ідеологія зазнала краху, а нові ідеології не завоювали довіри у людей, великого значення на шляху духовного відродження України набувають релігія як форма суспільної свідомості і церква як важливий інститут громадянського суспільства. Оцінюючи релігійно-церковну складову формування і розвитку громадянського суспільства в Україні, варто взяти до уваги наявність у країні і кількість різних релігій, конфесій, релігійних напрямів, їхнє кількісне співвідношення й взаємини між собою» [1, с. 210].

Якщо звернутися до спеціальних наукових досліджень, які стосуються мережі релігійних організацій в Україні, можна побачити таку статистику. У роки незалежності релігійна ситуація в державі – за наявного процесу трансформації від атеїстичної ідеології до європейської моделі свободи совісті – характеризується стабільною динамікою зростання релігійно-інституційної мережі на 5-7 % щороку. Симптоматичним для свободи буття релігії є саме те, що ця якість проявляється у зростанні, в першу чергу, кількісних показників. Якщо в 1991 р. у релігійному просторі України було лише 9 944 релігійні організації, то в 1992 р. – вже 12 962 (приріст склав 30 %). Відповідно в 1993 р. функціонували 15 017 релігійних організацій (приріст – 16 %). Високий показник приросту було зафіксовано й у 1995 р., коли за кількістю 16 984 релігійні організації приріст становив 13,5 %. І хоча в подальшому таких високих темпів приросту не спостерігалось, динаміка зростання залишалася стабільною: 1996 р. – 18 111 організацій (приріст 6,8 %), 1997 р. – 19 110 (приріст 5,5 %), 1998 р. – 20 408 (приріст 6,8 %), 1999 р. – 21 843 (приріст 7 %), 2000 р. – 23 543 (приріст 7,8 %), 2001 р. – 25 405 (приріст 7,9 %). Станом на 2010 р. в Україні діяли 35 184 релігійні організації (приріст порівняно з 2000 р. склав 25,4 %), в тому числі ця цифра включала 33 733 релігійні громади. Мережа релігійних організацій в Україні є однією з найчисельніших на континенті, що відображає вагому присутність релігійного інституту в суспільстві» [2, с. 206]. За інформацією, розміщеною на сайті Інституту релігійної свободи, на початок 2020 року кількість релігійних організацій в Україні сягнула 36 796, на даний момент в Україні діють 89 (-2) центрів релігійних об'єднань та 301 (+2) релігійних управлінь, єпархій, дієцезій тощо, серед усіх релігійних організацій України 97% відносяться до християнських конфесій, зокрема 53,7% – православні, 28,9% – євангельські (протестантські) церкви та 14,3% – католицькі. Звичайно, за таких умов, для забезпечення свободи віросповідання, забезпечення реалізації всіх, проголошених Конституцією України і Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації», цінностей та ціннісних орієнтирів, держава не може стояти осторонь захисту рівності всіх учасників релігійних відносин, гарантій права на існування будь-якої, яка відповідає вимогам закону, релігійної організації. Отже втручання держави в релігійні відносини, здійснене в межах адміністративно-правового механізму регулювання релігійних відносин в Україні, знаходить свій вияв в забезпеченні принципу рівності всіх релігійних організацій перед законом.

Передусім релігійні організації є рівними між собою. Як зазначав Мартін Лютер, «всі церкви – рівні, а їхня єдність не залежить від верховенства цього одного чоловіка; але, як каже св. Павло в Еф. 4, їхня єдність залежить від однієї віри, одного хрещення, одного Господа Ісуса Христа, і все це – у спільному та рівному володінні усіх парафій світу» [3].

Сьогодні визначальним для організації державної діяльності щодо забезпечення рівності релігійних організацій є положення законодавства, за яким усі релігії, віросповідання та релігійні організації є рівними перед законом. Встановлення будь-яких переваг або обмежень однієї релігії, віросповідання чи релігійної організації щодо інших не допускається. Принципи права є фундаментом правової системи кожної держави. Вони мають бути гармонійно узгодженими між собою, аби успішно регулювати суспільні відносини, які унормовуються правом. Наприклад, Д.Д. Штонда стосовно цього зазначає, принципи права «є концентрованим вираженням найважливіших сутнісних рис та цінностей певної системи права» [4, с. 47]. Зазвичай ці принципи відображають основні засади суспільства, інтелектуальний рівень, культурний досвід. Одним із основоположних принципів, як вважає Д.Д. Штонда, є принцип рівності, адже він демонструє позицію держави щодо розподілу суспільних благ та обмежень [4, с. 47]. Традиційне тлумачення характеризує цей принцип як одну із фундаментальних конституційних вимог існування правової держави. Є.В. Лазнюк вбачає зміст принципу правової рівності, насамперед, у рівності прав і свобод, у рівності юридичних властивостей, у рамках яких суб'єкти права здійснюють свою діяльність, а також рівності перед законом та судом. На його думку, «правова рівність громадян є розвитком принципу справедливості та однією з характерних рис демократії» [5, с. 309]. О.В. Попелюшко вважає: «Рівність громадян перед законом означає, що існуючий матеріальний та процесуальний закони не надають нікому будь-яких переваг і не створюють обмежень, а рівність перед судом - що розгляд справ усіма судами стосовно до всіх громадян здійснюється в однаковому процесуальному порядку. Поєднання індивідуальних прав учасників процесу та принципової рівності названих їхніх процесуальних прав щодо здійснення своїх повноважень та відстоювання власних чи представлених інтересів забезпечує сторонам можливість вести спір та доводити свою правоту перед судом на рівних» [6, с. 54-55]. Т.І. Тарахонич стосовно цього зазначає, що серед принципів права «важливе місце належить принципу юридичної рівності, який означає, що до однойменних суб'єктів не можуть застосовуватися будь-які розрізнення, винятки, обмеження чи переваги з огляду на певні їх властивості. Він, як і Є.В. Лазнюк, вважає, що зміст цього принципу виявляється «у рівності прав і свобод, у рівності юридичних властивостей, у межах яких суб'єкти права здійснюють свою діяльність, а також у рівності перед законом і судом» [7, с. 44]. М. Костенко доповнює зміст конституційного принципу та стверджує, що «засада рівності перед законом та судом має прямий діалектичний взаємозв'язок із наступними засадами: 1) верховенство права; 2) законність; 3) повага до людської гідності; 4) доступ до правосуддя та обов'язковість судових рішень» [8, с. 124].

Для розуміння категорії рівності в правовому просторі Л.О. Макаренко пропонує звернутися до категорії справедливості. Зокрема, Л.О. Макаренко зазначає: «Права людини, повага до них, дотримання і захист розглядаються як універсальний ідеал, основа прогресивного розвитку, передумова стійкості і стабільності суспільства. На наш погляд, тільки такий універсальний ідеал може бути втіленням змісту реальної справедливості, яка концентрує у собі найвищі, абсолютні правові цінності» [9, с. 226]. Коли ж йдеться про таке явище, як справедливість, то воно дійсно має аналізуватися в різних вимірах, зокрема історичному. Кожному історичному періодові розвитку людства притаманне своє розуміння справедливості. Але у всіх випадках у життєдіяльності державно упорядкованого суспільства воно не змінювало своєї сутності, становило значну соціальну цінність як певний критерій оцінки стосунків між людьми, їхніх вчинків, певних правил поведінки [10, с. 48].

Найважливіше у праві - дотримуватися справедливості, а фундаментальною складовою справедливості є рівність. Рівність розглядають як соціальний ідеал, що

проявлявся протягом усієї історії людства. Не можна заперечувати, що люди є дуже не рівними у багатьох відносинах. Людська індивідуальність заперечує рівність, насамперед, рівність інтелектуальну і моральну. Однак, з погляду політики і права люди повинні бути рівними, тобто такими, що мають однакові права і однакові претензії на те, щоб їх розглядали як рівних. Політична і правова вимога рівності суперечить фактичній нерівності, але вона сприяє стабільності в суспільстві [9, с. 226]. Л.Д. Воеводін стверджує, що «рівність полягає скоріше в тому, що з тієї загальної властивості людей, що вони є людьми, з рівності людей як людей, вона виводить право на рівне політичне й відповідно соціальне значення всіх людей або, принаймні, всіх громадян даної держави або всіх членів даного суспільства» [11, с. 68].

Слід погодитись з висновками Т.О. Чепульченко стосовно того, що «в правовій сфері сутність правової рівності, що полягає у вимозі однакового становища людей перед законом, розвивається до нормативно-юридичних форм, здатних виступити зразками, моделями, правилами можливого, належного або забороненого варіантів поведінки людей, встановлення однакової для всіх міри необхідної, можливої або забороненої поведінки [12, с. 120-121]. На думку вченої, принцип правової рівності відіграє роль каналу, поєднуючої ланки права в цілому з соціальною дійсністю. У другому – юридична сторона сутності правової рівності надає соціальному змісту – справедливості, свободі і відповідальності – властивостей юридичних явищ, тобто перетворює їх на загальнообов'язкові та гарантовані державою імперативи, регулятори поведінки людей» [12, с. 120-121].

На підставі вище викладеного, можна зазначити, що проголошуючи рівність усіх громадян перед законом ст. 24 Конституції України встановлює рівну підлеглість усіх громадян законам України, а онтологічними складовими рівності вбачаємо рівний обсяг прав та можливостей для кожної особи. З цього приводу пропонуємо звернути також увагу на твердження Конституційного Суду України про те, що «громадянам гарантуються рівні конституційні права і свободи, рівність їх перед законом та забороняються привілеї чи обмеження за будь-якими ознаками...» [13].

Рівність перед законом закріплено у ч. 1 ст. 24 Конституції України: «Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом» [14]. У вказаній статті закріплюється рівність перед законом лише громадян України. Але ст. 21 Основного Закону проголошує, що «усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах», а у ст. 26 Основного Закону України встановлено, що іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, що передбачені Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Таким чином встановлено, що перед законом рівні не лише громадяни, а й іноземці та особи без громадянства, за винятками, які регламентовані національним законодавством та міжнародними договорами України. З тексту Основного закону та положень поточного законодавства рівними перед законом в Україні є також усі релігії, віросповідання та релігійні організації. Ст. 7 Загальної декларації прав людини [15] також проголошує, що усі люди рівні перед законом і мають право, без будь-якого розрізнення, на рівний захист законом, а також ст. 26 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [16], в свою чергу, передбачає, що всі люди є рівними перед законом і мають право без будь-якої дискримінації на рівний захист закону. Тим самим встановлюється формальна рівність перед законом незалежно від багатьох підстав: статі, раси, національності, мови, походження, віросповідання тощо.

Наголосимо, що дослідженню підлягає власне рівність перед законом. Проте, в науковій літературі весь час піднімаються питання про те, що таке «закон». Він є тільки

актом вищої юридичної сили, прийнятий законодавчим органом держави, чи законом є будь-яке джерело права. Зрозуміло, що в контексті нашого дослідження, мова йде про будь-яке джерело як зовнішню форму права, до якої відносяться і підзаконні нормативні акти, адже вони видаються у відповідності та на основі законів, а також становлять елемент систему законодавства, який забезпечує режим законності в державі. Разом з тим, в теорії права існує підхід, відповідно до якого, виходячи з потреб дослідження, закон можна розглядати у вузькому розумінні – як акт органу законодавчої влади, і в широкому – як будь-який нормативно-правовий акт держави, що насправді охоплює собою поняття законодавства. Наприклад, Н.С. Хомюк висловлює думку, що «нині поняття «система законодавства» (як сукупність усіх нормативно-правових актів певної держави) є застарілим, характерним для попередньої радянської правової системи, в якій нормативно-правовий акт був основним і чи не єдиним джерелом права, та не відповідає реаліям сьогодення. Натомість вагоміше місце в поняттєво-категоріальному апараті посідає поняття «система джерел права» як комплекс взаємопов'язаних і взаємоузгоджених нормативно-правових приписів, які об'єктивовані у відповідних зовнішніх формах та утворюють нормативно-правову організацію, необхідну для забезпечення правового регулювання в будь-якому суспільстві. На думку автора, сьогодення потребує іншого бачення системи нормативно-правової регламентації. Сучасні нормативно-правові комплекси регламентації суспільних відносин у різних правових системах світу, зокрема Україні, є різноманітнішими: і нормативно-правові акти, і нормативно-правові договори, і нормативно-правові прецеденти, і правові звичаї, і правові доктрини, і принципи права. Така система джерел права є поліструктурним утворенням і може включати в себе підсистему нормативно-правових актів (відповідно, у межах цієї підсистеми виокремлюється система законодавства та система підзаконних нормативно-правових актів як складові її частини), підсистему нормативно-правових договорів, прецедентну, звичаєву підсистеми тощо» [17, с. 36-37].

Наукова література, що присвячена розробкам питань теорії права, пропонує три підходи до розуміння законодавства:

а) «широке розуміння» – це система не тільки власне законів, а й усіх джерел (форм) офіційно встановленого об'єктивного права: підзаконні акти, що приймаються президентом, урядом, міністерствами та іншими органами держави, тобто система усіх нормативно-правових актів держави й органів місцевого самоврядування, включаючи акти нижчого рівня (локальні акти);

б) «вузьке розуміння» – система всіх чинних законів певної держави, упорядкованих певним чином, а також міжнародних договорів, затверджених (ратифікованих) законами Верховної Ради України;

в) «помірне розуміння» (між широким і вузьким) – система нормативно-правових актів вищих органів державної влади: закони і підзаконні акти парламенту, президента, уряду (таке розуміння законодавства висловив Конституційний Суд України в своєму Рішенні від 09.07.1998 р. (справа про тлумачення терміну «законодавство») стосовно трудового законодавства [18]) [19, с. 312].

Повною мірою поділяємо думку Б.С. Шалютіна, який визначаючи поняття «законодавство» як сукупність (система) законів, стверджує, що «необхідно виходити з найбільш загального філософського розуміння поняття закону як закономірності, а не підмінювати поняття закону поняттям «нормативно-правовий акт» або поняттям «закон України», як це і відбувається. Закон у сфері права треба розглядати як один із видів соціальних законів взагалі – необхідних, істотних, стійких, повторюваних зв'язків між елементами системи суспільних відносин (економічних, моральних, релігійних, політичних, правових (по-іншому, юридичних) та ін.» [20, с. 6].

Таким чином, коли йдеться про рівність перед законом, то в нашому дослідженні будемо розглядати цей принцип, виходячи з того, що поняття «закон» вживається у цьому принципі у широкому розумінні, що охоплює всі джерела офіційно встановленого права, «оскільки всі вони являють собою офіційно-владні емпіричні реалії нормативного характеру, наділені законною (примусово-обов'язковою) силою» [20, с. 6]. В іншому випадку можна дійти невірною висновку, що перед законом у вузькому розумінні всі рівні, а перед іншими, підзаконними нормативно-правовими актами – рівність навіть не проголошується. О т ж е , стосовно рівності релігійних організацій перед законом, можливо вести мову, що це один з визначальних принципів державно-церковних відносин, який, на наш погляд, на відміну від принципу, припустимо, свободи віросповідання, відокремлення держави від церкви, потребує втручання держави у відносини держави та церкви. Адже цей принцип може бути реалізований виключно завдяки втручання держави у відносини щодо реалізації свободи віросповідання. Закон же, як статична категорія, набуває застосовного значення, як правило, через практичну спеціальну та повсякденну діяльність апарату публічного управління та суб'єктів публічного адміністрування.

Висновки та перспективи подальших розвідок. На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

Сьогодні визначальним для організації державної діяльності щодо забезпечення рівності релігійних організацій є положення законодавства, за яким усі релігії, віросповідання та релігійні організації є рівними перед законом. Встановлення будь-яких переваг або обмежень однієї релігії, віросповідання чи релігійної організації щодо інших не допускається.

Принцип рівності релігійних організацій перед законом полягає: а) у рівності прав всіх релігійних організацій, що на законних підставах функціонують в Україні; б) у рівності юридичних властивостей, в рамках яких релігійні організації здійснюють свою діяльність; в) у рівності перед законом та судом.

В правовій сфері сутність правової рівності релігійних організацій перед законом полягає у вимозі однакового правового становища таких організацій в суспільстві. Така рівність може проявлятися, по-перше, у різних нормативно-юридичних форм, здатних виступити зразками, моделями, правилами можливого, належного або забороненого варіантів поведінки релігійних організацій, по-друге, у встановленні однакової для всіх релігійних організацій необхідної, можливої або забороненої поведінки.

Принцип рівності релігійних організацій перед законом відіграє роль каналу, поєднуючої ланки держави та церкви. Цей принцип має прямий діалектичний взаємозв'язок із наступними засадами: 1) верховенство права; 2) законність; 3) повага до людської гідності; 4) доступ до правосуддя та обов'язковість судових рішень.

Стосовно рівності релігійних організацій перед законом слід зазначити, що це один з визначальних принципів відносин держави і церкви, який на відміну від принципу, припустимо, свободи віросповідання, відокремлення держави від церкви, потребує активного впливу держави на відносини, що формуються між державою та церквою. Цей принцип набуває своєї реалізації через практичну спеціальну та повсякденну діяльність суб'єктів публічного адміністрування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Олексин Я. Церква та релігійні організації як важлива складова розбудови громадянського суспільства в незалежній Україні. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України*. 2007. Випуск 36. С. 210-218.
2. Палінчак М.М. Мережа релігійних організацій в Україні: стан та перспективи розвитку. *Актуальні проблеми політики*. 2015. Випуск 55. С. 205-214.

3. Мартін Лютер. Захист і пояснення усіх статей, 1521 р., *Luther's Works*, 32:82. URL: https://ukrainian-lutherans.blogspot.com/2008/05/blog-post_06.html
4. Штонда Д.Д. Принцип рівності у праві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. №2. С.46-49.
5. Лазнюк Є.В. Принципи адміністративного судочинства. *Митна справа*. № 1. 2012. С. 306-312.
6. Попелюшко В.О. Судовий розгляд кримінальної справи. Навчальний посібник. Київ: Кондор, 2006. 234 с.
7. Тарахонич Т.І. Принцип рівності в системі загальних принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 4. С. 43-46.
8. Костенко М. Рівність перед законом і судом серед інших засад кримінального провадження. *Історико-правовий часопис*. 2015. № 1. С. 119-124.
9. Макаренко Л.О. Верховенство права як принцип природного права. *Альманах права*. 2012. Випуск 3. С. 222-229.
10. Селіванов В. Буття права і справедливості. *Юридический вестник*. 2004. №4. С. 46-49.
11. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. 300 с
12. Чепульченко Т.О. Рівність у праві: філософський вимір. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право : збірник наукових праць*. 2015. № 3/4 (27/28). С. 124-128.
13. Рішення Конституційного Суду України № 8-рп/2000 від 10 травня 2000 року. *Офіційний вісник України*. 2000. № 37. Ст. 1592.
14. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
15. Загальна декларація прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text
16. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text
17. Хомюк Н.С. Співвідношення поняття системи джерел права із суміжними поняттями. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 4. С. 36-38.
18. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство»). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98#Text>
19. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. 2-ге видання. Київ: Алерта; ЦУЛ, 2011. 520 с.
20. Шалютин Б.С. Закон и юридический закон. *Государство и право*. 2007. №4. С. 79-83.

УДК 342.7: 477

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.44>

РОЗВИТОК УЯВЛЕНЬ ПРО АКСІОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ У ТВОРАХ ФІЛОСОФІВ І МИСЛИТЕЛІВ НІМЕЦЬКОЇ ТРАДИЦІЇ

М.М. Малетич

кандидат юридичних наук

У статті розглянуті уявлення про аксіологічні засади адміністративних проваджень у працях відомих німецьких вчених, оскільки вони мають важливе значення для формування сучасних підходів до нормативної фіксації правової природи адміністративних проваджень, а також для розвитку системи законодавства, правозастосовної практики.

Охарактеризовані приклади німецького підходу до розвитку уявлень про систему адміністративних проваджень, охарактеризовані підходи до правового регулювання адміністративних проваджень на прикладі Естонського досвіду, зроблені висновки про необхідність врахування розглянутих підходів до вітчизняної правозастосовної практики.

Розглянуто поняття примусу, центрального для багатьох процесуальних наук, яке в адміністративному праві та процесі виступає важливою правовою категорією, пов'язаною з визначенням змісту, значення, властивостей, ознак обов'язкового державно-владного впливу на невизначене коло осіб, які були сформульовані в XVIII ст.

Відображення у примусі колективної волі повинно враховувати не тільки волю держави, але й тих осіб, які мають вирішальний вплив в державі на формування державної політики її реалізацію, застосування заходів державного примусу, тому сформульовані рекомендації щодо розвитку зазначеного поняття з урахуванням європейських категорій «загальне благо», «загальні інтереси», «публічний інтерес», «приватний інтерес». Зроблено висновки про необхідність розвитку системи адміністративних проваджень та розвитку сучасної практики удосконалення практики діяльності адміністративних органів.

Ключові слова: адміністративне провадження, адміністративний акт, адміністративний примус, німецька адміністративна традиція, адміністративний орган, адміністративне рішення.

DEVELOPMENT OF APPROACHES TO AXIOLOGICAL GROUNDS, GOVERNING ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN WORKS OF PHILOSOPHERS AND THINKERS OF GERMAN TRADITION

M.M. Maletych

In this article author's reviewed the main axiological grounds of administrative proceedings formed by famous German scientists, as they have important role in modern development of approaches to legal regulation of administrative proceedings, as well of the system of legislation and law-enforcement practice.

In this article author's discussed examples of German approach to development of understanding of the system of administrative proceedings, generalized approached to legal regulation of administrative proceedings on the example of Estonian experience, made conclusions on the necessity to take into account the discussed examples for development of domestic law-enforcement practice.

Author`s considered the notion of offence as central for many procedural sciences, that takes important place in administrative law and process, an important legal category, connected with definition of the essence, role, features of a state power-based impact on a wide range of people, that had been formed during XVIII century.

Fixation of the collective will while application of sanctions for offences must consider not only the will of the state, but also of those persons, that have deciding voice in the state on development of state policy, it`s realization, application of the methods of state punishment, in this respect author has formed proposals regarding development of the mentioned notion with respect to European categories "common good", "common interests", "public interests", "private interest".

Key words: administrative proceeding, administrative act, administrative offence, German legal tradition, administrative body, administrative decision.

Актуальність дослідження уявлень про аксіологічні засади адміністративних проваджень у творах філософів та мислителів німецької традиції у вітчизняній доктрині адміністративного права підвищується з огляду на їх значення для розвитку системи законодавства та правозастосовної практики.

Метою цієї статті є розгляд прикладів німецького підходу до розвитку уявлень про адміністративні провадження та їх вплив на сучасне розуміння та підходи до правового регулювання адміністративних проваджень в європейських країнах та в Україні.

Серед основних завдань статті слід відмітити: характеристику аксіологічних засад на прикладі основних категорій, що були покладені в основу формування німецьких аксіологічних засад адміністративних проваджень; аналіз підходів видатних філософів та мислителів німецької адміністративної традиції до розуміння примусу в державі та його значення, прояву в адміністративних провадженнях; розвиток ідей щодо використання німецького досвіду розуміння змісту, значення адміністративних проваджень у сучасному українському законодавстві та правозастосовній практиці.

Поняття примусу є центральним для багатьох процесуальних наук, в адміністративному праві та процесі воно виступає важливою правовою категорією, пов'язаною з визначенням змісту, властивостей, ознак обов'язкового державно-владного впливу на невизначене коло осіб, проте ці уявлення були сформовані ще в вісімнадцятому сторіччі.

Сутність поняття адміністративного права не є статичною, його розвиток обумовлений низкою факторів, що визначають динаміку соціальних процесів в державі, державотворчих та адміністративно-правових реформ. Також важливе значення для становлення адміністративного процесу та іманентних проваджень належить змісту адміністративних правовідносин, встановленому правовому механізму реалізації та захисту прав людини, державному примусу та вихідним началам інституту адміністративної відповідальності. Формування означених факторів та сутнісних характеристик адміністративного процесу нерозривно пов'язано і з реальною правозастосовною практикою, адже вона дозволяє реалізувати на практиці приписи чинного законодавства та сприяти оновленню останнього, в т.ч. шляхом заповнення прогалін, усунення недоліків, впровадження нових європейських чи світових стандартів реалізації прав та обов'язків учасників різних видів правовідносин.

Актуальність дослідження адміністративних проваджень та їх правової природи з урахуванням системного підходу обумовлена тим, що в більшості європейських та національних проваджень використовуються схожі підходи, адміністративно-правові гарантії, методи, мінімальні стандарти захисту прав людини, проте суттєва різниця спостерігається на рівні аксіологічних цінностей, що визначають природу адміністративних проваджень, їх специфіку, способи реалізації.

Розуміння адміністративного провадження як певної цілісної системи є прийнятним в національній правовій системі, проте сутнісні характеристики європейських та вітчизняних адміністративних проваджень акцентують увагу на взаємній обумовленості, діалектичному поєднанні, якісному розвитку на основі керованих модифікацій складними системами проваджень, що визначають діючий правовий механізм захисту прав людини.

На приклад, теоретичні концепції примусу розроблялися у працях Й.-Г. Фіхте, який зауважував, що «в реальному житті індивідуальна свобода людини порушується, і щоб цього не було, необхідно встановити панування закону, чого можна досягти лише завдяки примусу. Ця обставина викликає до життя апарат держави» [1, С. 73].

Ці підходи є слухними і в сучасний період, адже дозволяють встановити причину формування правового явища, визначити їх зміст та сформулювати пропозиції щодо його розвитку з урахуванням виражених наукових підстав.

На думку Й.-Г. Фіхте, «у примусі концентрується єдина колективна воля, що утворюється внаслідок державного договору» [1, С. 73]. Ознака вольового, цілеспрямованого впливу на соціальні правовідносини залишається визначальною і в сучасний період, адже дозволяє забезпечити у найбільш ефективний спосіб дотримання встановлених правових норм.

Проте, на думку зазначеного вченого демократична форма правління не плідна, а зростанню кількості правопорушень можна протистояти лише шляхом удосконалення примусу, його правових форм в сучасному розумінні. Також було висловлено думку про те, що важливо враховувати волю людей та закріплювати її в законі, щоб кожен громадянин вважав права, свободи своїми невід'ємними та прагнув їх належного виконання.

Зловживання владою, примусом в державі, на погляд вченого, можна було протистояти за допомогою «встановлення окремої контрольної установи – *ефорату*, що призначається народом, стоїть над владою та володіє правом заборони незаконних дій влади» [1, С. 73].

Цей підхід хоча і зазнав значної критики сучасних вчених, проте забезпечення інтересів народу, громадян в цілому на сучасному етапі покладаються в основу не тільки державного примусу, але й державного управління в цілому, створюючи належні засади цілепокладання в правовій, соціальній державі.

Феномен адміністративного процесу завжди привертав увагу провідних вчених, адже його сутність, властивості, підходи до визначення структури, змісту проваджень мають спільні прояви в публічно-правових науках, державному управлінні, менеджменті, що дозволяє за аналогією запозичувати ефективні правові механізми, практику удосконалення окремих видів проваджень та екстраполювати позитивні здобутки на суміжні галузі та інститути адміністративного права та процесу.

У працях відомих вітчизняних вчених В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Т.О. Коломоєць, Д.М. Лук'янця, Ю.С. Педька, а також багатьох інших вчених сучасності адміністративний процес виступає родовою категорією, в якій з необхідністю поєднуються найважливіші риси, властивості, що дозволяють відокремити цей вид процесу від суміжних категорій та понять. Поряд з цим мало дослідженими в українській науці адміністративного права залишаються нові види адміністративних проваджень, які вже отримали закріплення в актах європейського законодавства щодо взаємодії національних публічних адміністрацій з Європейською Комісією, порядок їх реалізації та можливого залучення іноземних елементів, в т.ч. країн асоціативного типу членства, - становить особливий інтерес для розвитку доктринальних уявлень про структуру сучасного адміністративного процесу в європейських країнах.

Аксіологічні засади формування адміністративного процесу хоча і формуються з урахуванням визначальних характеристик правової системи країни, проте, в сучасних умовах визначального значення набуває здатність правових понять, категорій трансформуватися в напрямі врахування нових властивостей, надання нових правомочностей уповноваженим органам, учасниками адміністративних проваджень. Тому їх вивчення з метою зближення національного та європейського підходу до формування адміністративних проваджень на сучасному етапі в Україні набуває особливого значення.

Окремо хотілося б навести цікавий підхід пострадянської країни – Естонії, в якій в результаті проведення адміністративної реформи відбулося запровадження адміністративних проваджень європейського зразка. В цій країні відбувся кардинальний перехід від державоцентристського до демократичного, людиноцентричного розуміння та було переглянуто підхід до ролі адміністративного органу, учасників адміністративного провадження з урахуванням європейських стандартів, зокрема, адміністративної процедури. Для України означений досвід має принципове значення як з теоретичної, так і з практичної точки зору, адже дозволяє проаналізувати, порівняти діючий та європейський адміністративно-правовий механізм, специфіку адміністративних проваджень безспірного та спірного характеру.

Відповідно до ч.1 ст. 2 Закону Естонської Республіки «Про адміністративне провадження», який вступив в силу в 2002 році, «адміністративне провадження – це діяльність адміністративного органу при виданні постанови або адміністративного акту, при здійсненні дії або при укладанні адміністративного договору» [1, С. 23].

Відповідно до естонського законодавства, зокрема, до адміністративних органів належать: державні установи, колегіальні органи: уряд, міністерства, департаменти, органи місцевого самоврядування, самостійні публічно-правові юридичні особи (університети, лікарні), а також приватні особи, які залучені до виконання публічних завдань, зокрема, нотаріуси.

Тому зазначене вище визначення екстраполюється не тільки на певний юрисдикційний орган, а на загальну сукупність адміністративних органів, тобто відбувається спрощення, кодифікація законодавства щодо адміністративних проваджень різних видів, причому не тільки позитивних, але й адміністративно-деліктних, адже адміністративні органи часто уповноважені застосовувати адміністративні стягнення, провадити досудові дії, припиняти триваючі злочини, делікти та передавати справу до суду.

Синонімічним є визначення адміністративного провадження через ключове поняття адміністративної діяльності, але для його розуміння потрібно розглянути його сутність та загальну характеристику. «Адміністративна діяльність з не будь-яка діяльність адміністративної установи, а лише та, яка пов'язана з постановами, адміністративними актами, адміністративними договорами та діями. Ці поняття означають публічно-правові форми діяльності установ, які стосуються приватних осіб» [1, С. 24].

Слід розуміти, що адміністративні установи також уповноважені застосовувати як публічно-правові, так і приватно-правові заходи, тому адміністративна діяльність не стосується приватно-правових заходів, є самостійним видом діяльності адміністрації. Адміністративна діяльність регулюється публічним правом.

Основною метою адміністративного провадження є «захист громадян від свавілля влади, тому адміністративним провадженням вважається лише та частина діяльності держави, яка стосується громадян, тобто до неї не віднесена внутрішня канцелярська робота установ» [1, С. 26].

Феномен адміністративного процесу видозмінюється з урахуванням європейського підходу до підвищення ефективності та результативності адміністративної діяльності, підвищення відповідальності в позитивному та негативному значенні усіх учасників

адміністративних проваджень, що дозволяє стверджувати про сутнісні трансформації як загальної категорії адміністративного процесу, так і поняття адміністративного процесу та його структури.

Визначальними рисами сучасної європейської моделі адміністративного процесу слід визнати дотримання правил належної адміністративної процедури, належного судового процесу, дотримання прав і свобод людини, протидію свавілля та зловживанню правами органів публічної адміністрації. В Україні ці ознаки отримують доктринальне тлумачення та потребують поступового впровадження в адміністративному процесуальному та матеріальному законодавстві.

В сучасний період розвиток нових адміністративно-правових інструментів, що забезпечують реалізацію і захист прав людини в сфері виконавчої влади, є достатньо стрімким та спрямованим на моделювання нових видів адміністративних проваджень, зокрема, до таких нових видів слід віднести провадження за електронними петиціями, з надання адміністративних послуг, за зверненнями громадян з урахуванням скорочення строків розгляду тощо.

На сучасному етапі моделювання системи адміністративних проваджень в Україні необхідно забезпечити розуміння системи адміністративних проваджень як сукупності ключових видів адміністративних проваджень, що врегульовують найважливіші відносини в сфері виконавчої влади, пов'язані з реалізацією та захистом прав приватних осіб. В той же час кожне одиничне адміністративне провадження також формує самостійну систему послідовних дій, реалізацію владних повноважень адміністративними органами та уповноваженими ними особами, що становить складову вищерозглянутої загальної системи адміністративних проваджень. Важливо забезпечити єдність правового регулювання та розуміння правової природи адміністративних проваджень за рахунок спільного правового підґрунтя та використання спільних аксіологічних засад конституційного рівня, як наявних, так і впроваджуваних з правозастосовної практики європейських країн.

Розвиток правової природи адміністративних проваджень на сучасному етапі проведення адміністративної реформи в Україні потребує розробки спільного правового підґрунтя подальшого розвитку загальної системи адміністративних проваджень.

На мій погляд, варто спрямувати зусилля вітчизняних науковців на розробку самостійного загального закону про засади адміністративних проваджень, в якому б дістали закріплення найважливіші види адміністративних проваджень та оновлені аксіологічні засади, які б визначали сучасну правову природу адміністративних проваджень та надавали б можливість наближувати їх зміст до європейської практики взаємодії учасників адміністративних проваджень різних рівнів.

Також важливо забезпечити взаємопроникність правового регулювання як на рівні закону, так і на рівні підзаконних актів, скасовуючи застарілі зразки радянського досвіду імперативного та подекуди деструктивно однотипного правового регулювання адміністративних проваджень.

Висновки. З урахуванням викладеного, слід зробити висновок про те, що в основі застосування права лежить визнання громадянами та виконання особистих прав, свобод, законних інтересів, на чому особливо наголошував Й.-Г. Фіхте.

Примус необхідно розглядати не тільки з точки зору правового його розуміння, а екстраполювати властивості та ознаки означеної категорії на соціальні відносини в державі з певним класовим поділом, що виступає необхідною умовою його збереження та розвитку.

Відображення в примусі колективної волі має враховувати не тільки волю держави, але й тих осіб, які мають визначальний вплив в державі на формування державної політики,

її реалізацію, застосування заходів державного примусу, тому слід висловити рекомендації щодо розвитку означеного поняття з урахуванням європейських категорій «спільне благо», «спільні інтереси», «публічний інтерес», «приватний інтерес» тощо.

Розглянутий естонський підхід до розуміння поняття адміністративного провадження дозволяє зрозуміти комплексний, інтегрований підхід законодавця до розуміння адміністративного провадження як такого, що може бути здійснене не лише одним юрисдикційним органом, а будь-яким адміністративним органом, адже трансформується власне природа, зміст, сутність адміністративного провадження порівняно з радянською парадигмою.

Список використаних джерел:

1. Шульженко Ф.П., Наум М.Ю. Історія вчень про державу і право: Курс лекцій/ За заг. ред. акад. АПрН України, д-ра юрид. наук, проф. В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 1997. – 192 с.
2. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 12.
3. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. К. : Вид-во УАДУ, 1999. 236 с.
4. Аэдмаа А., Лопман Э., Паррэст Н., Пилвинг И., Вэне Э. Руководство по административному производству. Тарту: Издательство Тартуского университета. 2005. 630 с.

УДК 351.744.5

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.45>

ЗМІСТ ТА ОСОБЛИВОСТІ ВОЛОДІННЯ, КОРИСТУВАННЯ ТА РОЗПОРЯДЖАННЯ ЛІСАМИ

Соцький Артур Михайлович

кандидат юридичних наук, доцент,

в.о. завідувача кафедри юриспруденції

Чернівецького інституту

Міжнародного гуманітарного університету

ORCID: 0000-0001-6836-7480

У даній науковій статті розкрито зміст та особливості володіння, користування та розпоряджання лісами.

Право власності в об'єктивному розумінні – це сукупність правових норм, які регулюють відносини власності в тій чи іншій правовій системі, закріплюють володіння, користування і розпорядження власністю, охороняють і захищають власність від протиправних дій третіх осіб.

Право власності лісами та лісовими ресурсами у суб'єктивному розумінні – це закріплена у відповідних нормах можливість конкретного власника володіти, користуватися, розпоряджатися належною йому власністю на власний розсуд, але в межах, передбачених законом.

Суб'єктивне право власності виникає внаслідок набуття її через події, які за юридичним складом можна класифікувати як такі: – придбання через купівлю, обмін, викуп та інші юридичні факти; – передача у власність – дарування, застава, спадщина; – націоналізація – примусове, безоплатне перетворення у державну власність власності окремих власників; – реквізиція – примусове відчуження або тимчасове вилучення державою за плату майна, яке належить приватним особам та кооперативним або громадським організаціям.

Лісові відносини – це сукупність суспільних відносин, що виникають, діють та припиняються у разі володіння, користування та розпорядження лісами як об'єктом права власності суб'єктами, діяльність яких націлена на забезпечення охорони, відтворення та стале використання лісових ресурсів в інтересах розвитку економіки та суспільства в цілому».

Право користування лісами - це складна правова категорія, яка урегульована нормами права, що регулюють суспільні відносини у сфері використання, відтворення та охорони лісів, визначають особливості використання різних лісових ділянок щодо права їх лісокористування, закріплюють права та обов'язки постійних та тимчасових лісокористувачів, а також підстави набуття та припинення прав на постійне чи тимчасове користування лісовими ділянками.

Автором відзначено, що використання земельних ділянок лісового фонду, ведення лісового господарства повинні забезпечувати підвищення продуктивності лісів.

Ключові слова: ліс, природні ресурси, лісові ресурси, охорона лісів, збереження і відтворення лісів.

CONTENT AND FEATURES OF FOREST OWNERSHIP, USE AND MANAGEMENT

Sotsky Artur

This scientific article reveals the content and features of forest ownership, use and management.

Property rights in the objective sense is a set of legal norms that regulate property relations in a particular legal system, consolidate possession, use and disposal of property, protect and defend property from illegal actions of third parties.

The right of ownership of forests and forest resources in the subjective sense is the possibility of a specific owner to own, use, dispose of the property belonging to him at his own discretion, but within the limits provided by law.

Subjective ownership arises as a result of its acquisition through events, which by legal composition can be classified as such: – acquisition through purchase, exchange, redemption and other legal facts; – transfer of ownership – gift, pledge, inheritance; – nationalization – forced, gratuitous transformation into state ownership of property of individual owners; – requisition – forced alienation or temporary seizure by the state for a fee of property belonging to individuals and cooperatives or public organizations.

Forest relations are a set of social relations that arise, operate and terminate in the case of ownership, use and disposal of forests as an object of ownership by entities whose activities are aimed at ensuring the protection, reproduction and sustainable use of forest resources in the interests of economic development and society as a whole. "

The right to use forests is a complex legal category regulated by the rules of law governing public relations in the field of use, reproduction and protection of forests, determine the peculiarities of the use of different forest areas for the right of their use, enshrine the rights and responsibilities of permanent and temporary forest users. grounds for acquisition and termination of rights to permanent or temporary use of forest areas.

The author noted that the use of forest lands, forestry should increase forest productivity.

Key words: forest, natural resources, forest resources, forest protection, preservation and reproduction of forests.

Ліси в Україні є власністю держави. Держава як єдиний власник визначає порядок і умови володіння, користування та розпорядження лісами [1]. В той же час ст. 13 Конституції України[2] та ст. 4 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначають, що природні ресурси України, у тому числі і ліси, є власністю українського народу, який має право на володіння, використання та розпорядження природними багатствами держави[3]. Державна власність на ліси є головною умовою забезпечення підвищення продуктивності, охорони та відтворення лісів, посилення їх корисних властивостей, задоволення потреб суспільства у лісових ресурсах на основі науково обґрунтованого раціонального використання. Держава як єдиний власник визначає порядок і умови користування лісами, систему органів управління у галузі використання лісових ресурсів, способи охорони та захисту лісових багатств. Одночасно треба зауважити, що право державної власності не поширюється на усі види зелених насаджень, які не належать до категорії лісів і ростуть у межах населених пунктів: окремі дерева і групи дерев, чагарники на сільськогосподарських угіддях, садибах, присадибних, дачних і садових ділянках. Відповідно такі насадження можуть бути віднесені до комунальної, колективної, чи приватної форм власності. Одночасно, необхідно зауважити, що на відміну від лісів землі лісового фонду можуть перебувати як у державній, так і в комунальній та приватній власності. Громадянам і юридичним особам за рішенням органів місцевого самоврядування та виконавчої

влади можуть безоплатно або за плату передаватись у власність замкнені земельні ділянки лісового фонду у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств. Громадяни та юридичні особи в установленому порядку можуть набувати у власність земельні ділянки деградованих і малопродуктивних угідь для заліснення.

Власність є складною економічною категорією, яка визначає особливості зав'язків суспільних систем, колективів, індивідуумів з об'єктами матеріального світу і результатів матеріального виробництва. Це поняття уважити, що Завдяки характеру привласнення, порядку присвоювання вибудовуються спеціальні правові відносини, що урегульовуються правовими нормами та набувають форм право власності. В праві право власність можна представити як в об'єктивному і суб'єктивному значеннях.

Право власності в об'єктивному розумінні – це сукупність правових норм, які регулюють відносини власності в тій чи іншій правовій системі, закріплюють володіння, користування і розпорядження власністю, охороняють і захищають власність від протиправних дій третіх осіб.

Об'єктивне право власності лісами та лісовими ресурсами – це система правових норм лісового законодавства, що регламентують правовідносини в сфері реалізації повноважень, породжених власністю на лісові ресурси. Об'єктом права власності на ліси є усі ліси України, які становлять її лісовий фонд. Уся сукупність дерев, чагарників, іншої лісової рослинності, які віднесені до поняття лісу, визначаються об'єктами права державної власності доти, поки вони ростуть на землі. Зрубані дерева, чагарники та інші лісові ресурси не є частиною лісу, вони перетворюються в його продукцію, яка є самостійним об'єктом права власності. Якщо власником лісу є держава, то правомірно заготовлені лісові ресурси можуть належати на праві власності не лише державі, а й колективу та окремим громадянам[4].

Право власності лісами та лісовими ресурсами у суб'єктивному розумінні – це закріплена у відповідних нормах можливість конкретного власника володіти, користуватися, розпоряджатися належною йому власністю на власний розсуд, але в межах, передбачених законом.

Суб'єктивне право власності на ліси та лісові ресурси – це сукупність повноважень суб'єктів правовідносин щодо володіння, користування і розпорядження лісами та лісовими ресурсами. Суб'єктивне право власності носить абсолютний характер. Це означає, що саме правомочному суб'єкту належать виключні права щодо володіння, користування і розпорядження лісами і поведінка всіх інших осіб -не власників – повинна бути відповідною: такою, що не перешкоджає власнику здійснювати належне йому суб'єктивне право[5].

Суб'єктивне право власності виникає внаслідок набуття її через події, які за юридичним складом можна класифікувати як такі:

- придбання через купівлю, обмін, викуп та інші юридичні факти;
- передача у власність – дарування, застава, спадщина;
- націоналізація – примусове, безоплатне перетворення у державну власність власності окремих власників;
- реквізиція – примусове відчуження або тимчасове вилучення державою за плату майна, яке належить приватним особам та кооперативним або громадським організаціям.

Отже, підставою виникнення суб'єктивного права власності на ліси та лісові ресурси є юридичний факт – обставина, з якою законодавство пов'язує зміну власника (форми права власності) на ліси та лісові ресурси[5].

Зміст права власності на ліси є сукупність трьох головних правомочностей щодо них: права володіння, права користування і права розпорядження. Вказані правомочності

виникають у власника разом з набуттям права власності на ліси і в сукупності можуть належати лише власникові.

Правовласник відповідно наділяється сукупністю трьох повноважень щодо володіння, користування та розпорядження лісом. Відповідно, **право володіння лісами** – це забезпечена юридичними нормами можливість фактично і безперешкодно, хоча і з дотриманням вимог законодавства, впливати на них. Це гарантована належність власнику, яка означає невід'ємність лісів від власників без згоди останніх або без належних на те підстав, це визнання їх абсолютних прав на природні об'єкти і ресурси та недопущення впливу на них інших осіб [5]. Водночас у чинному Лісовому кодексу України встановлено, що суб'єктом права приватної власності на ліс може бути особа, яка має в сукупності всі три правомочності власника, але не розкривається зміст такої правомочності та межі права володіння, користування та розпорядження земельними лісовими ділянками, не розкрито сутність та зміст волевиявлення особи. В той же час, в лісовому законодавстві України окремо не приділяється увага визначенням понять «володіння», «користування» та «розпорядження» як складових права власності. Лише у ст. 317 Цивільного кодексу України встановлено зміст права власності власника як право володіння, користування та розпоряджання своїм майном [6].

Теоретики права не залишили поза увагою дані поняття. Так, наприклад, В.І. Андрейцев зазначає, що право володіння – це юридично встановлена можливість гарантування сталості належності відповідних юридично та в натурі (на місцевості) визначених земель і земельних ділянок їхнім суб'єктам згідно з правовстановлюючими документами і земельно-правовою документацією, невідчужуваності та невід'ємності їх від власників без їхнього особистого волевиявлення, визнання виключності та абсолютності належних їм прав на ці землі та земельні ділянки, а також на результати здійснюваної ними нешкідливої й безпечної господарської та іншої діяльності, що створює почуття свободи в їх використанні відповідно до цільового призначення для задоволення власних матеріальних і духовних потреб та інтересів [7, с. 98].

С.М. Шершун, розглядаючи ліс як об'єкт права приватної власності, вважає, що право володіння лісами є фактичним володінням об'єктом, здійсненням господарського панування над привласненими лісовими ресурсами та усуненням всіх інших осіб від фактичного привласнення таких ресурсів [8, с. 79].

Зазначені дефініції розкривають дане поняття з позиції приватного права, що значно звужує та обмежує його правову сутність.

Саме тому, для усунення цієї прогалини, пропонуємо доповнити ст. 2 Лісового кодексу України наступною дефініцією *«лісові відносини – це сукупність суспільних відносин, що виникають, діють та припиняються у разі володіння, користування та розпорядження лісами як об'єктом права власності суб'єктами, діяльність яких націлена на забезпечення охорони, відтворення та сталого використання лісових ресурсів в інтересах розвитку економіки та суспільства в цілому»*.

Право користування лісами – це використання їх корисних властивостей, забезпечене наявністю юридичних норм щодо такого.

На думку науковців у галузі лісового законодавства України, користування лісами є можливістю користувача лісовими ресурсами управляти об'єктом лісової власності впродовж конкретного терміну і відповідно до умов, заданих йому суб'єктом власності в особі володаря або розпорядника [9, с. 134].

В.І. Андрейцев зазначає, що право користування земельними ділянками – це юридично забезпечена можливість спеціально уповноважених державних органів і органів самоврядування на отримання диференційної ренти за платне використання землі, юридично гарантована можливість суб'єктів права власності самостійно

господарювати на землі та використовувати її для задоволення різноманітних потреб [10, с. 63].

Зазначені дефініції також не враховують особливості користування лісами суб'єктами колективної та приватної власності. Також треба наголосити на тому, що право користування належить перш за все власнику, проте може здійснюватися та реалізовуватися і не власником. Саме тут необхідно ставити питання про особливості змісту дефініції «права лісокористування» як у контексті права власності на ліси в Україні. Відповідно з цього приводу зауважимо, що право користування лісами реалізується на декількох рівнях:

– суб'єктами права приватної та колективної власності з метою використання корисних властивостей природних ресурсів для задоволення особистих потреб. Забезпечується юридичне гарантованою можливістю для самостійного їх використання;

– державою і органами місцевого самоврядування для задоволення різноманітних потреб громадян і суспільства в цілому (матеріальних, естетичних). Забезпечується діяльністю спеціальних уповноважених державою органів, яка спирається на правове закріплення і регламентацію в нормативних актах[5].

Таким чином, лісокористування як складна багатокомплексна дефініція складається з сукупності правових норм, які встановлюють умови і порядок багатоцільового раціонального використання, відтворення і охорони лісів, ведення лісового господарства, права і обов'язки лісокористувачів, виходячи з інтересів суспільства в одержанні деревини, інших лісових ресурсів, використання інших корисних властивостей лісу [11, с. 373]. В свою чергу С.М. Шершун зазначає, що право користування лісами – це визнання законом можливості їх господарської експлуатації, вилучення з них корисних властивостей та отримання доходів [8, с. 79], з чим ми не можемо погодитися, так як лісокористування не може ставити в основу змісту діяльності лише чисте користування без відновлення.

Підводячи підсумок викладеному, вважаємо, що **«право користування лісами»** складна правова категорія, яка урегульована нормами права, що регулюють суспільні відносини у сфері використання, відтворення та охорони лісів, визначають особливості використання різних лісових ділянок щодо права їх лісокористування, закріплюють права та обов'язки постійних та тимчасових лісокористувачів, а також підстави набуття та припинення прав на постійне чи тимчасове користування лісовими ділянками.

Право розпорядження лісами – це юридичне визначена можливість з'ясування та встановлення фактичної і подальшої долі лісу. Особливістю права розпорядження лісами як власністю є досить складним публічно-правовим механізмом, урегульованим різними правовими нормами. Саме право розпорядження лісами визначає режим використання лісів, передачу їх у власність або користування, встановлення порядку та розмірів плати за використання, граничних розмірів плати. Відповідно ліси можуть перебувати в державній, комунальній та приватній власності. Відповідно суб'єктами права власності на ліси є держава, територіальні громади, громадяни та юридичні особи. Ліси можуть перебувати у державній, комунальній або приватній власності.

Список використаних джерел:

1. Правовий режим використання та охорони лісів URL: <https://studfile.net/preview/9144643/>
2. Конституція України (із змінами і доп.). К.: Атіка, 2006. 64 с.
3. Про охорону навколишнього природного середовища. Закон України від 25 червня 1991 № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради. 1991. N 41. Ст.546
4. Правовий режим раціонального використання й охорони земель URL: <https://mir.zavantag.com/pravo/507701/index.html?page=9>

5. Клименко В.Д. Право власності на ліси URL: <https://referatwork.ru/new/source/31472text-31472.html>
6. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
7. Андрейцев В.І. Конституційно-правові імперативи використання власності на землю // *Вісник Київського нац. ун-ту імені Т. Шевченка. Юридичні науки*. 2004. Вип. 58. С. 96-99.
8. Шершун С.М. Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні: дис.... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право». К., 2005. 203 с.
9. Мішенін Є.В. Еколого-економічні та правові передумови трансформації власності на лісові ресурси // *Научные труды ДонНТУ. Серия экономическая*. 2004. Вып. 69. С. 131-136.
10. Андрейцев В.І. Екологічне право: курс лекцій. К.: Вентурі, 1996. 208 с.
11. Екологічне право: особлива частина. / за ред. В.І. Андрейцева. К.: Істина, 2001. 544 с.

ВИМОГИ ДО НАУКОВИХ СТАТЕЙ

1. ВИМОГИ ДО ЗМІСТУ НАУКОВОЇ СТАТТІ

Наукова стаття повинна містити такі необхідні елементи:

- постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
- аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття;
- формулювання цілей статті (постановка завдання);
- виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
- висновки з даного дослідження і перспективи подальшої розвідки у даному напрямку.

2. ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ ТЕКСТУ НАУКОВОЇ СТАТТІ

2.1. Обсяг статті має бути від 8 до 20 сторінок, включаючи ілюстрації, таблиці, графіки, список використаних джерел.

- поля верхні та нижні, ліві і праві – 2,0 см.
- міжрядковий інтервал – 1,5
- шрифт «Times New Roman» – 14
- абзацний відступ – 0,5 см.
- текст вирівнюється по ширині.

2.2. Посилання на джерела необхідно робити по тексту у квадратних дужках із зазначенням номерів сторінок відповідно джерела. Наприклад: [3, с. 234] або [2, с. 35; 8, с. 234].

2.3. Список використаних джерел подається наприкінці статті в порядку згадування джерел та має бути оформлений відповідно до існуючих стандартів бібліографічного опису (див.: розроблений в 2015 році Національний стандарт України ДСТУ 8302:2015 «Інформація та документація. Бібліографічне посилання. Загальні положення та правила складання»).

2.4. Стаття повинна містити назву, відомості про автора(ів) (прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання, посада, місце роботи/навчання, місто, країна), анотації та ключові слова українською та англійською мовами; середній обсяг анотацій – не менш як 1800 друкованих знаків.

З прикладом оформлення статті можна ознайомитись на сайті видання за посиланням: <http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/priklad>.

Редакція залишає за собою право на рецензування, редагування, скорочення і відхилення статей. За достовірність фактів, статистичних даних та іншої інформації відповідальність несе автор. Представлена автором стаття повинна являти собою продукт його власної ідеї. Не допускається плагіат у різних формах. Використання праць інших авторів можливо тільки як посилання, цитата, опис, але не переписування праці, запозичення ідей. При використанні інформації інших праць обов'язкове посилання на автора, його працю, видання, рік, сторінку. Передрук (перевидання) матеріалів видання дозволяється тільки з дозволу автора і редакції.

Редакція наукового журналу «Юридичний бюлетень»:

Україна, 73000, м. Херсон, вул. Потьомкінська 42/14

Контактний телефон: +38 (099) 729 68 59

Електронна адреса: editor@lawbulletin.oduvs.od.ua

Електронна сторінка: www.lawbulletin.oduvs.od.ua

НОТАТКИ

Наукове видання

Юридичний бюлетень

Науковий журнал

Випуск 16

Формат 60×84/8. Гарнітура Book Antiqua.
Папір офсет. Цифровий друк. Ум. друк. арк. 38,13.
Замов. № 0221/43. Наклад 300 прим.

Видавничий дім «Гельветика»
73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46а
Телефон +38 (0552) 39 95 80, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.